

CD melléklet

HARC A LAKÁSMAFFIA ELLEN

Dokumentumok, javaslatok, határozatok és jogszabályok

Szerkesztő:

Dr. Dunavölgyi Szilveszter

IV. Bírósági és ombudsmani döntések

1. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozata
2. Az Alkotmánybíróság 57/1994. (XI. 17.) AB határozata
3. Az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozata
4. Az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozata
5. A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának 1/2005. BPJE számú jogegységi határozata
6. A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának 4/2005. BJE számú jogegységi határozata
7. A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának 1/2005. PJE számú jogegységi határozata
8. A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának EBH2004. 1045. számú elvi döntése
9. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 9019/1996. számú ügyben
10. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 7034/1998. számú ügyben
11. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1891/2003. számú ügyben
12. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 4999/2003. számú ügyben
13. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának véleménye (Gy. 157/2/2003.)
14. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának véleménye (Gy. 655/2004.)

64/1993. (XII. 22.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban - *dr. Szabó András* és *dr. Vörös Imre* alkotmánybíró párhuzamos véleményével - meghozta a következő határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 45. §-a (1) bekezdésével, illetve 54. §-a (1) bekezdésével alapított vételi jog alkotmányellenes; ennek folytán a törvény 45-63. §-ait, a 83. § (1) bekezdésének második mondatát és a 89. § (3) és (4) bekezdését e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság a törvény 20. §-a (2) bekezdése, a 34. és a 35. §, a 43. § (1) bekezdése, a 75. § (1) bekezdése és a 76. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványokat és a megsemmisítésükre irányuló kérelmeket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1993. július 30-án hirdették ki a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Lt.). A törvény rendelkezései 1994. január 1-jén lépnek hatályba, ám egyes (az önkormányzati tulajdonban álló lakások elidegenítésének, megterhelésének megakadályozását és bérlőinek védelmét szolgáló) szabályait már a törvény kihirdetésének napjától alkalmazni kell.

A törvény kihirdetését követően az Alkotmánybírósághoz számos - a jogszabály különböző rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát kérő - indítvány érkezett, amelyeket az Alkotmánybíróság egyesített, és jelen ügyszám alatt folyó eljárásban bírált el. Tekintettel a törvény közeli hatálybalépésére és az önkormányzatoknak a törvény végrehajtásával kapcsolatos várható rendeletalkotási tevékenységére, valamint arra, hogy az Alkotmánybíróság jelenleg nem rendelkezik az ún. „ideiglenes intézkedés” hatáskörével, az Alkotmánybíróság megfontolásra ajánlotta a törvényhozónak a törvény hatálybalépésének elhalasztását az alkotmánybírósági döntés meghozataláig.

1. Az indítványozók egyike kezdeményezte az Lt. 20. § (2) bekezdése azon rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát, amely a jogcím nélküli lakáshasználat kezdetétől számított hat hónap elteltével lehetővé teszi a használati díj emelését. Az indítványozó szerint ez a szabály a volt házfelügyelőkkel, mint jóhiszemű jogcím nélküli lakáshasználókkal szemben az Alkotmány 70/A. §-a által tiltott hátrányos megkülönböztetést jelent, továbbá sérti az érintettek emberi méltóságához való jogát.

2. Indítvány érkezett az Lt. 34. és 35. §-ának alkotmányossági vizsgálatára vonatkozóan. Ezek a rendelkezések önkormányzati jogforrásban rendelik meghatározni az önkormányzati lakások lakbérének és az önkormányzat által nyújtandó lakbértámogatásnak, valamint annak a díjnak a mértékét, amelyet az önkormányzat által a bérlőnek nyújtott különszolgáltatásért a bérlőnek meg kell térítenie. Az indítványozó szerint a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény már felhatalmazta az önkormányzatot a lakbér mértékének megállapítására, így jelen törvénynek ugyanilyen tartalmú rendelkezése nélkül, hogy a szociális törvényre bármilyen formában is hivatkozna, a jogalkalmazásban és a helyi szintű jogalkotásban bizonytalanságot teremthet.

3. Az egyik indítványozó alkotmányellenes diszkriminációként és az Alkotmány 70/B. §-ában biztosított, a munka és a foglalkozás szabad megválasztására vonatkozó jog megsértéseként értékelte az Lt. 43. § (1) bekezdésének azt a rendelkezését, melynek értelmében a helyiségek bérletére határozatlan időre kötött szerződéseket a bérbeadó cserehelyiség biztosítása nélkül is felmondhatja, míg az önkormányzati helyiségek esetében ez a jog öt évig nem illeti meg a bérbeadót.

4. Számos indítványozó kérte az Lt.-nek az önkormányzati, valamint az állami lakások és helyiségek elidegenítéséről szóló harmadik része (45-61. §-ok) vételi jogra vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálatát:

a) Az indítványozók álláspontja szerint a vételi jogra vonatkozó rendelkezések sértik az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését, mert a vételi jog a tulajdonos rendelkezési jogának olyan korlátozása, amely az ezzel elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Az indítványozók szerint ezért az Lt.-nek a vételi jogra vonatkozó rendelkezései az Alkotmány 9.

§ (1) bekezdésének, illetve 13. § (1) bekezdésének, valamint az önkormányzati tulajdon tiszteletben tartásáról szóló 12. § (2) bekezdésének sérelmével járnak.

b) Az indítványozók véleménye szerint az Lt.-nek a részletfizetési kedvezményt megállapító rendelkezése (50. §) szintén sérti az Alkotmánynak a tulajdonosi autonómia tiszteletben tartását garantáló rendelkezéseit.

c) Az adás-vételi szerződés tartalmi elemei között a vételár meghatározása, kevés kivételtől eltekintve (hatósági ár, bíróság által megállapított ár) a felek megállapodásának eredménye. Ennek törvény általi meghatározása (49. §) az indítványozók szerint ugyancsak sérti az Alkotmány által biztosított magánautonómiát.

d) Az Lt.-nek az a rendelkezése [57. § (5) bekezdés], amely lehetővé teszi, hogy a vételi jog jogosultja kárpótlási jegyét névértékben felhasználja a vételi joggal terhelt helyiségek megvásárlásakor, az indítványozók szerint ellentétes az Alkotmánybíróság 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában foglaltakkal, amely szerint amennyiben a volt társadalmi tulajdonból egy új tulajdonforma (jelen esetben köztulajdon) már létrejött, nincs mód arra, hogy a tulajdonjog új jogosultját a volt társadalmi tulajdon egykori létrejöttéből ma adódó kötelezettségekkel terheljék. Márpedig azzal, hogy az állam a törvényben áthárítja az önkormányzatokra a kárpótlási jegyek értékállósága viselésének terhét (amennyiben névértékben kell elfogadniuk a kárpótlási jegyeket), éppen őket sújtja a volt tulajdonosok tulajdonhoz juttatásának terhével.

e) Több indítványozó formai alkotmányossági kifogást is támasztott az Lt.-nek az ingatlanok elidegenítésére vonatkozó szabályaival szemben, hivatkozva arra, hogy az Alkotmány 44/C. §-a értelmében az önkormányzatok alapjogai kizárólag a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvénnyel korlátozhatóak, márpedig az Lt.-t csak ún. feles szavazati aránnyal fogadta el az Országgyűlés.

5. Az indítványozók egyike viszont az Alkotmány 70/A. §-ában tiltott hátrányos megkülönböztetést lát az Lt. 45. § (5) bekezdése d) pontjának abban a rendelkezésében, amely a műemléképületben lévő lakások tekintetében kizárja a vételi jogot.

6. Egy indítványozó az Alkotmány tulajdonra vonatkozó rendelkezéseivel, valamint a szövetkezetek támogatására vonatkozó 12. § (1) bekezdésével ellentétesnek tartja az Lt. 47. § (5) bekezdését, mely azzal, hogy előírja az elidegenítendő épületnek a vételről való megállapodás létrejöttével egyidejűleg társasházzá történő alakítását, lehetetlenné teszi a lakásszövetkezetté alakulást.

7. Több indítványozó szerint a törvény negyedik részének azon rendelkezései, amelyek az eladásból folyó bevételek felhasználásának módját korlátozzák (62-63. §), szintén az önkormányzatok bevételeikkel való önálló gazdálkodására vonatkozóan az Alkotmányban [44/A. § (1) bekezdés b) pont] és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvényben (a továbbiakban: Öt.) [1. § (6) bekezdés, 80. § (8) bekezdés] biztosított jogait sértik.

8. Az indítványozók egyike szerint a Polgári Törvénykönyv 226. § (2) bekezdésével ellentétes az Lt. 63. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely a fővárosi kerületi önkormányzatokat arra kötelezi, hogy az elidegenítésből származó bevételeiknek keretében az 1970. január 1. és 1993. december 31. között kötött adásvételi szerződésekből befolyó vételárhátralékok 50 százalékát is átengedjék a fővárosi önkormányzatnak.

9. Indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, mely az Lt. 75. § (1) bekezdésének a szolgálati lakásra kötött szerződések megszűnésére vonatkozó szabályait kifogásolja. Az indítványozó szerint az, hogy a lakással rendelkező szervvel fennálló munkaviszony megszűnése, illetve a szolgálati lakásra jogosító munkakör vagy tevékenység megszűnése automatikusan megszünteti a bérleti szerződést, alkotmányellenes megkülönböztetést jelent a házfelügyelői szolgálati lakásokban élők számára, veszélyeztetve szociális biztonságukat.

10. Több indítványozó álláspontja szerint az önkormányzati autonómia megsértését jelenti az Lt. 76. § (2) bekezdése is, mert az ebben a rendelkezésben foglalt lakbéremelési tilalom egyrészt bevételeiket csökkenti, másrészt a jogszabály hatálybalépését megelőző időre is kötelezettséget állapít meg az önkormányzat számára.

A belügyminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére kifejtette álláspontját.

II.

1. Az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása olyan jogalkotási folyamat keretében ment végbe, amelynek lezárásaként értékelendő az Lt. hatálybalépése. Az Lt. 1. § (1) bekezdése értelmében a törvény hatálya minden lakásra és a nem lakás céljára szolgáló helyiségekre terjed ki, vagyis a helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásokra és az önkormányzat tulajdonában lévő, nem lakás céljára szolgáló helyiségre is.

Az önkormányzatok tulajdonszerzésének folyamatát a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény indította el. Az Öt. 107. §-ának (1) bekezdése rendelkezett az állami tulajdonban lévő vagyontárgyaknak arról a köréről, amelyek az önkormányzatok tulajdonába kerültek. E bekezdés e) pontja értelmében ilyen vagyontárgynak minősültek a tanácsi, illetőleg a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében lévő állami bérlakások. E lakások közül a tanácsi kezelésben lévők az Öt. 107. § (2) bekezdése szerint a törvény erejénél fogva (ex lege), annak hatálybalépésének napján (1990. szeptember 30-án) önkormányzati tulajdonba kerültek.

2. Megállapítható, hogy az önkormányzati lakások és helyiségek köre szélesebb az Öt. 107. § (2) bekezdésében meghatározottnál. Az ezt meghaladó vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adása érdekében az Öt. 107. § (3) bekezdése értelmében külön törvény megalkotása volt szükséges. Az egyik ilyen külön törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Vátv.), amelynek 1. § (1) bekezdése szerint a megszűnt tanács által alapított ingatlankezelő vállalat kezelésében álló lakóépület, valamint vegyes rendeltetésű és nem lakás céljára szolgáló épület, a bennük lévő állami bérlakások és állami tulajdonú nem lakás céljára szolgáló helyiségek, a hozzájuk tartozó állami tulajdonú földdel - a más állami szerv által kezelt épületrész kivételével - a települési önkormányzat tulajdonába kerülnek. Az 1. § (2) bekezdése kimondja, hogy az épület e törvény erejénél fogva, a törvény hatálybalépésének napján a fekvése szerinti községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi önkormányzat tulajdonába kerül, az e törvényben meghatározott épületek (épületrészek) kivételével.

A Vátv. 2. § (7) bekezdés úgy szól, hogy az önkormányzati tulajdonba kerülő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elosztására, bérletére, bérére és elidegenítésére vonatkozó szabályokat külön törvény állapítja meg. A (8) bekezdés értelmében pedig a lakások és helyiségek elosztása és elidegenítése, illetve bérlete és bére tárgykörében a helyi önkormányzat - a (7) bekezdésben említett törvény keretei között - a helyi sajátosságok érvényesítése érdekében rendeletet adhat ki. A Vátv. 2. § (7) bekezdésében említett külön törvény az Lt.

A Vátv. e külön törvény meghozataláig továbbra is alkalmazni rendelte az addigi joganyagot, a lakások elosztásáról és a bérletről szóló 1/1971. (II. 8.) Korm. rendeletet és ennek végrehajtási jogszabályait, az értékesítés tekintetében pedig a 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendeletet, a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletére vonatkozó szabályokat, valamint a Polgári Törvénykönyvnek a lakásbérletre vonatkozó rendelkezéseit.

III.

1. Az Lt.-nek a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésére vonatkozó szabályai - a törvény harmadik és negyedik része - a jogalkotó szándéka szerint lezárják a „tulajdoni rendszerváltásnak” az ingatlanokra vonatkozó részét, megteremtve a piaci viszonyokhoz igazodó lakásgazdálkodás jogi feltételeit és megszüntetve a bérlakásrendszer ellentmondásait. (Lásd a törvény preambuláját.)

Az Alkotmánybíróság már a kárpótlással kapcsolatos határozataiban is hangsúlyozta, hogy kizárólag a vizsgált törvény egyes rendelkezései alkotmányosságáról foglалhat állást, a szabályozási koncepciót a törvény szövegétől függetlenül nem minősítheti. [28/1991. (VI. 3.) AB, 15/1993. (III. 12.) AB] Az Lt.-ben megtestesülő lakáspolitikai és tulajdonbaadási célkitűzések köréből is csak azok törvényi megvalósításának alkotmányossága lehet az alkotmánybírósági vizsgálat tárgya.

Az Alkotmánybíróság feladatának e korlátai között is tekintettel van az egyes ügyek kapcsán lényeges történelmi körülményekre. Ez azonban sohasem jelentette azt, hogy a rendszerváltás rendkívüliségére hivatkozva az alkotmányosság követelményeiben lehetségesnek tartott volna engedményt. [28/1991. (VI. 3.) AB, 11/1992. (III. 5.) AB]

Az „átalakulás” alkotmányos korlátok között zajlik. Az egyes átalakulási rendelkezések kapcsán meghatározott alkotmányos feltételek a későbbi lépéseket is megkötik. A folyamat során esetlegesen elkövetett koncepcionális hibák kijavítása már csak e kötöttségek figyelembevételével, és a szerzett jogok tiszteletben tartásával történhet. Az Lt. vizsgálata során tekintettel kell lenni arra, hogy a „tulajdoni rendszerváltásnak” a korábbi társadalmi tulajdon magántulajdonba adása éppúgy része, mint az önkormányzati tulajdonnak - nagyrészt ugyanebből a forrásból történő - megteremtése és kifejezett védelme az Alkotmányban.

2. Az önkormányzatok a volt állami lakásokat az Öt.-vel, illetve a Vátv.-vel tulajdonba kapták. A tulajdon átszállását tekintve egyik törvény sem hagy kétséget: „a törvény erejénél fogva, a törvény hatálybalépésének napján a helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek” a felsorolt vagyontárgyak. [Öt. 107. § (2) bekezdés, illetve Vátv. 2. § (2) bekezdés.]

3. A Vátv.-vel átadott lakásokat és nem lakás céljára szolgáló helyiségeket az önkormányzatok a Vátv. 2. § (7), (8) és (9) bekezdésében meghatározott teherrel - az akkor hatályos elidegenítési szabályok továbbélése mellett - szerezték meg.

Az önkormányzatoknak nem volt és nincs alanyi joga arra, hogy meghatározott tulajdoni tárgyat vagy a tulajdont meghatározott feltételekkel szerezzék meg (1582/B/1990. AB). Az önkormányzatok tulajdonnal való ellátása az állami tulajdonból ingyenes szerzés volt, amelyre érvényesek a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban az ilyen tulajdon megterhelhetőségéről mondottak.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a vagyon átszállása után - anélkül, hogy a körülmények lényegesen megváltoztak volna - csakis az ingyenes vagyonátszállás egésze képezheti alkotmányossági vizsgálat tárgyát, például azon az alapon, hogy a vagyonátadási törvények nem részesítették volna az önkormányzatot a működéséhez

elengedhetetlen vagyoni juttatásban, vagy hogy a vagyonyjuttatás számára csupán terhet jelentene. Csupán az átszállott vagyon terheit vitatni azonban nincs alkotmányos alap.

Az átszálláskori teher másrészt nem szükségképpen változatlan. A körülmények megváltozásával és hosszabb idő után - rendszerint egy újabb szabályozás kapcsán, annak indítékait is figyelembe véve - a teher már felülvizsgálható. A teher súlyosbítása viszont azért lehet mindig alkotmányossági vizsgálat tárgya, mert ekkor már nem a megszerzési teherrel van szó, hanem a már megszerzett tulajdonról.

Alkotmányossági vizsgálat folyhat az elvont teher meghatározásáról is. Ennek az ügynek a tárgya éppen az, hogy a Vátv. 2. § (7) bekezdése szerinti „absztrakt” terhek közül az a teher, hogy a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek „elidegenítésére vonatkozó szabályokat külön törvény állapítja meg”, alkotmányosan magában foglalhatja-e az Lt. szerint a bérlőknek adott vételi jogot.

4. Az Lt. az önkormányzatokra nézve súlyosabbá tette a lakáselidegenítés terheit ahhoz képest, ahogy az önkormányzatok a tulajdont megszerezték.

Az Lt. szerinti vételi jog súlyosabb megterhelése az önkormányzati tulajdonnak, mint a 32/1969. (IX. 2.) Korm. rendeletben szabályozott „vásárlási jog”. Noha voltak bírói ítéletek, amelyek a vásárlási jogot úgy értelmezték, hogy azt az ingatlant, amelynek elidegenítését a jogosult kezdeményezte, az önkormányzatnak ki kell jelölnie elidegenítésre, ez az értelmezés eseti és vitatott maradt. Ezzel szemben az Lt.-ben megadott vételi jog egyértelmű és vitathatatlan.

Súlyosabb terhet jelent az Lt. az elidegenítés ellenértékét tekintve is. A 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet alapján a lakások legmagasabb vételára a forgalmi érték 25-70%-a lehetett, azaz a felső határ 70%, szemben az Lt. szerinti maximum 50%-kal. (Nem lakás céljára szolgáló helyiségek esetén a korábbi 80% helyett az Lt. 60%-ban határozza meg a vételár felső határát.) A rendelet szerint a részletfizetés engedélyezése nem volt kötelező, az Lt. szerint igen.

5. A vételi jog természetét tekintve különbözik az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kisajátítástól. A 16/1991. (IV. 20.) AB és a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat értelmében a vételi jog - akár szerződésen, akár törvényen alapul - nem tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog megterhelése, vagyis korlátozása. A tulajdonváltás ugyanis attól függ, hogy a vételi jog jogosultja gyakorolja-e ezt a jogát. A vételi jog törvénnyel való alapítása rendkívül súlyos megterhelése a kötelezett tulajdonának, hiszen, ha a jogosult él vételi jogával, a tulajdon átszáll rá. A tulajdonjogot tehát nem veszti el a kötelezett a törvény erejénél fogva (mint a törvény általi kisajátításnál), de a jogosult egyoldalú aktusával szemben, amellyel az a tulajdonátszállásról rendelkezik, nincs ahhoz hasonlítható bírói felülvizsgálati lehetőség, mint a (szintén törvényen alapuló) egyedi, igazgatási határozattal való kisajátítás esetében. A vételi jog gyakorlásának jogszerűsége tehát bíróság előtt nem vitatható, s csak a körülmények jelentős változása elvének alkalmazása nyújthat szabadulást rendkívüli méltánylást érdemlő esetekben a tulajdonosnak.

A tulajdon védelmére szolgáló bírói utat a vételi jog törvényi alapításának alkotmánybírósági vizsgálata pótolhatja; s ez az Lt.-vel alapított vételi jog alkotmányossági vizsgálatát az önkormányzatok helyzetének egyéb súlyosbodása nélkül is szükségessé teszi.

IV.

1. A tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai - amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik - nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.

A tulajdon közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet, vagy a teherviselés alkotmányosságának elismeréséhez, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítéséhez. Ez utóbbinak az Alkotmányban kifejezetten szabályozott szélső esete a 13. § (2) bekezdésében szabályozott kisajátítás, de az értékgarancia belépésének más esetei is lehetségesek.

A tulajdon „elvonása” alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet.

Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.

Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre). A másik oldalról viszont, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a - más alapjogoknál fel nem lelhető - sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása.

Az alapjogi tulajdonvédelem mai helyzetének megfelelően terjesztette ki az Alkotmánybíróság a tulajdoni alapjogvédelmet már korábban is bizonyos, polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra [17/1992. (III. 30.) AB], illetve tartotta megengedhetőnek a tulajdon védelmében a megkülönböztetést a tulajdon funkciója szerint, például a közcélú tulajdon fokozott védelme érdekében [6/1992. (I. 30.) AB].

Az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogi Bíróság ítélezésével. Az Egyezmény eredetileg nem vette fel a jogok és szabadságok közé a tulajdont. (Nem vették át az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 17. cikkében szereplő tulajdonhoz való jogot az immár jogilag is kötelező Egyezségokmányok sem.) Az Európai Emberi Jogi Egyezményhez csak később, az első jegyzőkönyv fűzte hozzá a „javak békés élvezetéhez” való jogot. Ez a megfogalmazás szélesebb védelmet nyújt a technikai értelemben vett, polgári jog szerinti tulajdonénál. Másrészt viszont az Európai Egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a „javak” közérdekből való elvonására, mind a tulajdon használatára felelt szükségesnek mutakozó állami ellenőrzésre.

2. A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a „klasszikus kisajátítás” fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlan-tulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás „közérdekűségének” tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a „köz” javára) - mint pl. a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetében.

3. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátítást csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. Ez a szabály a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. A tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti azonban az Alkotmány alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet. A közérdekből szükséges korlátozás esetében is szólhat valamely más alkotmányosan figyelembe veendő szempont mellett, hogy a tulajdonos veszteségét mégis ki kell egyenlíteni, vagy legalábbis mérsékelni. Ilyen szempont lehet például a korlátozás súlya vagy az, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti a teherviselésre, összehasonlítható más tulajdonosokat azonban nem. Ezekben az esetekben a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogséremlme közötti arányosság követeli meg a kiegyenlítést.

Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a „közérdeket” kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb „szükségesség” nem alkotmányos követelmény. A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a „közérdeket” igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem - még ha formálisan nem is a „közérdek” fennállására irányul, hanem a „szükségesség-arányosság” ismérveit alkalmazza - arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát). Ebben a szellemben járt el az Alkotmánybíróság a 7/1991. (II. 28.)

AB és a 13/1992. (III. 25.) AB határozattal eldöntött ügyekben. (A tsz-ek tömeges földeladásai csakis az akkor még csak tervezett kárpótlási és földtörvény koncepciója vonatkozásában minősíthetők „visszaélésszerűnek”, és az eladások engedélyhez kötése „szükségsszerűnek”. Az Alkotmánybíróság tehát a törvényhozói szándékot nem minősítette.)

A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek „szükségességének” korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [Lásd a fent idézettekén kívül a 24/1992. (IV. 21.) AB határozatot is.] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás. Az Alkotmány a 13. § (2) bekezdés szerinti kisajátításhoz azonnali, feltétlen és teljes kártalanítást követel meg. Az Alkotmánybíróság azonban megállapíthatja a tulajdonkorlátozás más eseteiben is, hogy az arányosság csak adott kártalanítás mellett áll fenn.

A jelen ügyben azt kell eldönteni, hogy az Lt. szerinti vételi jog sajátosságai, beleértve az önkormányzati tulajdon keletkezésének és terheinek történetét is, magát a vételi jog törvényi alapítását teszik-e alkotmányellenessé, vagy hogy kártalanítás (és milyen kártalanítás) fejében arányos megterhelésnek minősülhet-e ez a vételi jog.

V.

Előkérdésként az önkormányzatokat megillető tulajdonvédelem természetét, továbbá a Vátv. 2. § (7), (8) és (9) bekezdésének jelentőségét kell tisztázni.

1. Az Alkotmány 12. § (2) bekezdése értelmében az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. Az Alkotmány alapján nem merülhet fel a kérdés, hogy a helyi önkormányzatok, mint a közhatalom gyakorlói, alapjogi védelemben részesülnek-e az állami közhatalommal szemben. Az Alkotmány 42. §, 43. § és 44/A. §-ának együttes olvasata kétségtelenné teszi az alapjogi védelmet az említett alkotmányi rendelkezések által meghatározott körben. A 3/1993. (II. 4.) AB határozat indokolásának IV. része tartalmazza az AB állásfoglalását az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott alapjogok természetéről és korlátairól. Eszerint az alapjogvédelem az általános, illetve az Öt. felhatalmazása alapján hozott törvények keretében érvényesül; a 44/A. §-ban megjelölt alapjogok valójában az önkormányzatok önállóságát szolgáló hatáskörsoportok; az önkormányzati tulajdon mint eképpen értelmezett alapjog az önkormányzat tulajdonosi jogállásának sérthetlenségét biztosítja.

A jelen ügyben érintett önkormányzati lakástulajdon minősítéséhez figyelembe kell venni az alábbi törvényi rendelkezéseket. Az Öt. 1. § (6) bekezdése *b)* pontja szerint a helyi önkormányzat tulajdonával a törvény keretei között rendelkezik önállóan. Az Öt. 80. § (1) bekezdése kinyilvánítja: „A helyi önkormányzatot - e törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik.” A 80. § (3) bekezdése kimondja, hogy „a helyi önkormányzat vállalkozása a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti.” Az Lt. önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseinek többsége kötelező feladatot ír elő. Végül a Polgári Törvénykönyv - az 1993. évi XCII. törvény által módosított - 685. § *c)* pontja úgy szól, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, kivéve, ha a törvény eltérő rendelkezést tartalmaz. Az Lt. tárgyi hatálya alá tartozó kapcsolatokra szabályként nem a Ptk., hanem az Lt. irányadó; az Lt. 1. § (3) bekezdése szerint ugyanis a Ptk. csak az Lt.-ben nem szabályozott kérdésekben irányadó.

Azok a korlátok, amelyeket a Vátv., illetve az Lt. az önkormányzati lakástulajdonra kiró, ebben a keretben értelmezendők.

Nincs ellentmondás a tulajdonvédelem, illetve az önkormányzatok mint alkotmányos közhatalmi szervek tulajdonosi minőségéből adódó lakásgazdálkodási hatáskör, illetve - az Lt. keretében maradó - rendeletalkotási kötelezettség között. A tulajdonvédelem, illetve az önkormányzati önállósághoz szükséges hatáskör sértetlensége itt ugyanannak a tárgynak két oldala.

2. A Vátv. 2. § (7) bekezdése a Vátv. szerint önkormányzati tulajdonba kerülő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésére vonatkozó szabályozást külön törvényre utalta, s a (9) bekezdés annak meghozataláig a régi elidegenítési szabályokat - módosításuk lehetőségének érintetlenül hagyása mellett - hatályban tartotta.

A tulajdonátadással egyidejű terhelés („az elidegenítés törvényi szabályozásának fenntartása”) feleslegessé teszi annak vizsgálatát, hogy a bérlakás-tulajdon szociális kötöttsége nem tenné-e egyébként is alkotmányossá a tulajdonosok (bérbeadók) rendelkezési jogának jelentős törvényi korlátozását. A szabályozás megengedettsége (de nem a tartalma) eredeti teher ezen a tulajdonon.

Különösen jelentős ez az eleve meglévő teher a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérlete és elidegenítése törvényi szabályozásának megengedettsége szempontjából, itt ugyanis a lakások esetében egyébként meglévő tartalmi igazoló szempontok nem lelhetők fel.

A (7) bekezdés miatt nem kell foglalkozni azzal sem, hogy alkotmányosan szorítkozik-e csakis az önkormányzati bérletekre az Lt.-ben adott vételi jog: a terhet az (1) és (2) bekezdés szerint átadott épületekre telepíti a törvény.

A Vátv. 2. § (8) bekezdésében foglalt felhatalmazó szabály értelmében az önkormányzati rendeletalkotás csakis a (7) bekezdésben említett törvény keretei között történhet. Ezért a lakáselidegenítés akkor sem lesz „törvény által nem szabályozott helyi viszony” [Öt. 16. § (1) bekezdés], ha az AB megsemmisíti az Lt.-t, és ennek folytán a Vátv. 7. § (2) bekezdésében meghatározott törvényi szabályozás éppen hiányzik. Az önkormányzatoknak a rendeletalkotással meg kell várniuk az új törvényt.

VI.

A törvényhozó jogosult tehát a lakások elidegenítését szabályozni; az önkormányzat a Vátv. alapján átszállt lakásokon eleve a rendelkezési jog eme korlátozásával szerzett tulajdont.

1. Az „elidegenítésre vonatkozó szabályozás” fenntartása külön törvény számára elvileg az elidegenítés teljességét átfogja, az eladás tilalmától kezdve az elidegenítés kötelezővé tételéig. *Nem feltétlenül szükséges, hogy e fenntartás alkotmányos korlátait az elidegenítésről való rendelkezés korlátozásában keressük.* Az önkormányzati lakástulajdon sajátosságai - keletkezése, alanya, tárgya, funkciója, a törvényi szabályozás módja - alkotmányosan indokoltta tehetik az elidegenítési kötelezettség jogszerűségének elismerését, de csak az adott ügyhöz igazodó kompenzáció mellett.

Az, hogy az elidegenítésről való rendelkezést a törvényhozó fenntartotta magának, fogalmilag is azzal jár, hogy az állam a tulajdont azzal a teherrel adta át az önkormányzatnak, hogy az átadott tulajdon *állagának* védelméért nem vállalhatott garanciát. A fenntartás alapján az önkormányzatoknak számolniuk kellett azzal az állami lakáspolitikával, amely őket a lakások elidegenítésére készíteti. Ennek a vételi jog megadása kétségkívül egyenes, súlyos és jogilag közvetlenül megragadható formája. A lakások magánkézbe juttatásának állami politikáját tette kétségtelenné az erre vonatkozó hatályos szabályok életben tartása is - a módosítási lehetőség kifejezett érintetlenül hagyásával.

„Az elidegenítés szabályozásának” fenntartása esetén a tulajdon védelmének az a tágabb garanciája jön értelemszerűen számításba, amely a tulajdon *értékéért* kezekszik, amely tehát az adott konkrét dolgokon kezdettől bizonytalanná tett tulajdon helyett az átadott vagyon értékéért áll jól. Ez a tulajdonvédelem végső határa és biztosítéka az Alkotmányban is.

2. A lakások törvényen alapuló vételi joga és tulajdonvédelme az Lt.-ben a vételi jog időtartamának jelentős megrövidítésével és az értékgarancia érvényesítésével alkotmányosan összhangba hozhatók.

a) A törvényhozó viszonylag nagy szabadsággal szabályozhatja a lakásgazdálkodással összefüggő kérdéseket. A lakáspolitikát megállapítása, a lakáshoz jutás, a lakásbérlet feltételeinek megállapítása a jogalkotó kötelessége és hatásköre. Alapvető szociális kérdés a lakástulajdon és lakásbérlet feltételeinek szabályozása is. Ennek során tekintetbe veendő, hogy a bérlő számára a bérlakás lényegében ugyanazt a funkciót látja el, mint a lakástulajdon; s ennek megfelelően a bérlőnek a bérlet biztos és tartós fennállásához fűződő érdeke adott esetben alkotmányos tulajdonvédelemben részesülő vagyoni jognak minősülhet. Az állami lakáspolitikára tartozik, hogy a lakáskérdés megoldását milyen arányban építi a magántulajdonban álló lakásokra, illetve a köztulajdonban álló bérlakásokra. Ennek az arálynak a megváltoztatása is rá tartozik. A lakásbérleti jog tulajdonjoggá való változtatása esetén azonban a korábbi tulajdonos tulajdonvédelmét is érvényesíteni kell, s csakis a konkrét helyzet körülményei dönthetik el ennek alkotmányos lehetőségét.

A törvényen alapuló vételi jog felhasználása a tulajdonosváltásra nem eleve és minden körülmények között alkotmányellenes, de nem is eleve alkotmányos. Emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának teljes ülése egy, a jelen ügyhöz hasonló esetben - amelyben a tulajdonosok azt sérelmezték, hogy egy angol törvény vételi jogot adott bizonyos fajta, hosszú időre szóló házbérletek bérlőinek - egyhangú ítéletében nem állapította meg az 1. Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét. (Eur. Court H. R., James and Others judgement of 21. February 1986, Series A no. 98.)

b) A lakások biztosításával kapcsolatos feladatoknak az a része, amelyet korábban az állami bérlakásrendszerrel oldottak meg, ezeknek a lakásoknak önkormányzati tulajdonba adásával az önkormányzatokhoz került, míg a lakáspolitikát továbbra is kormányzati és törvényhozói hatáskörben maradt. A lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja. Az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében

erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében.

Ennek megfelelően az Lt. esetében további szempontok indokolják a korlátozás szükségességét. A helyi önkormányzatok közszolgáltatási feladatokat látnak el, ezek keretében az Öt. 8. § (1) bekezdése a lakásgazdálkodást kifejezetten ilyen feladatként írja elő. Az Lt. tehát az Alkotmány 44/A. §-a szerinti önkormányzati alapjogok szempontjából olyan törvény, amely mind a tulajdoni, mind a rendeletalkotási szabadságnak kerete, azaz korlátja is. Az Lt. előírása az önkormányzatokra nem egyszerűen csak mint tulajdonosokra, hanem egyúttal mint alkotmányos közhatalmi szervekre is vonatkoznak, amelyek számára az Lt. kötelező feladatkört és hatáskört létesít.

c) A lakásrendszer piaci alapokra helyezése, a lakásvagyon privatizációja a gazdasági rendszerváltás része. Az állami tulajdonban álló házingatlanok elidegenítése már 1969-ben megindult a 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet hatálybalépésével. Ez a folyamat az utóbbi években erőteljesen felgyorsult, és a lakosság körében kialakult az a várakozás, hogy a lakások eladása az új Lt. életbelépésével folytatódik. A lakásvagyont az önkormányzatoknak átadó törvényből is egyértelmű volt, hogy az állam az elidegenítést folytatni kívánja, s hogy a törvény szándéka szerint e politikáját a tulajdonosváltás nem változtathatja meg.

d) A lakástulajdon tárgyát, funkcióját és az átadás körülményeit is mérlegelő fenti megfontolások és - mindezek előtt - az elidegenítés szabályozásának a Vátv. 2. § (7) bekezdésében írott, és a (9) bekezdésben a hatályos szabályok módosítása lehetőségével mintegy megerősített fenntartása együttesen azt alapozzák meg, hogy a vételi jog alapításával a törvényhozó nem lépte túl azt az ésszerű határt, amelyen belül a tulajdonkorlátozás közérdekből való szükségességéről dönthet.

Az Alkotmánybíróság ismételt felhívja azonban a figyelmet arra, hogy az újraszabályozás során különböztetni kell azok között a lakások között, amelyek az Öt., illetve, amelyek a Vátv. alapján szálltak át az önkormányzatokra. A fenti érvelés kizárólag azokra a lakásokra érvényes, amelyek tulajdonjogát a Vátv. alapján, és az abban meghatározott teherrel szerezték meg az önkormányzatok.

3. A vételi jog alapította súlyos teher alkotmányosságához azonban a tulajdonkorlátozás szükségessége, illetve önmagában vett közérdekű volta nem elegendő. Az önkormányzatok ugyanis tulajdonosává váltak a volt állami bérlakásoknak, s ennek jelentőségét nem csökkentheti, hogy a lakáspolitikai elképzelése szerint a végső cél a lakások magántulajdonba adása volt. Ezt a célt már csak a tulajdonbaadásból fakadó alkotmányos kötelezettségek figyelembevételével lehet elérni.

Az önkormányzati lakásvagyonnak az Lt. szerinti megterhelése a vételi joggal különbözik attól - az Alkotmánybíróság által a 16/1991. (IV. 20.) AB és a 28/1991. (VI. 3.) AB határozatokkal alkotmányosnak minősített - vételi jogtól, amelyet a kárpótlási törvények a termőfölddel való kárpótlásra bevezettek. Ott ugyanis a vételi jog törvényi alapítása a tsz-tagok és más jogosultak ingyenes tulajdonszerzésének szabályozásával egyszerre történt, s nem a megszerzett tulajdon későbbi, tényleges formájában előre nem látható megterheléseként. Az új tulajdonosok a föld egy részét e teherrel mentesen szerezték meg. Végül vételi joggal csak az árverésen kialakult áron lehetett vásárolni. Ezzel szemben az önkormányzati tulajdoni keletkeztető törvények a vételi jogról nem rendelkeztek, hanem - elvont teherként - csak az elidegenítés szabályozását tartották fenn - ezt azonban az egész újonnan keletkezett önkormányzati lakástulajdon terheként. Az Lt. továbbá nem a beköltözhető lakás forgalmi árát, hanem annak felét jelöli meg a legmagasabb vételárként, s erre is részletfizetést tesz kötelezővé.

Az Alkotmánybíróság fenti határozatai az átalakulás terheinek eloszthatóságáról szólva külön kiemelik a jogbiztonság megkövetelte korlátot: ha az adott vagyontárgyra nézve az átalakulás, azaz a társadalmi tulajdonból magántulajdonba vagy önkormányzati tulajdonba kerülés megtörtént, az új tulajdon védelme természetesen teljes, „azaz e vonatkozásban nincs alkotmányos lehetőség a társadalmi átalakulás terhének utólagos vagy visszamenőleges szétosztására” [16/1991. (IV. 20.) AB határozat]. Az önkormányzat vonatkozásában az átalakulás megtörtént, ezért a lakástulajdon terhelésének alkotmányossága csakis az e határozatban felvetett szempontok alapján dönthető el.

Ha tehát az önkormányzatok tulajdonosi jogainak korlátozása a vételi joggal a lakástulajdon vonatkozásában alkotmányosan megengedhető is, részleteiben vizsgálendő, hogy a korlátozás megfelel-e az arányosság követelményeinek.

a) A vételi jog önmagában súlyos teher. Ha a jogosult nem is él a vételi jogával, ez a jog a lakásra elidegenítési tilalmat jelent. Az a bizonytalanság, hogy a bérlők öt évig évente jelenthetik be vételi szándékukat, rendkívül megnehezíti az önkormányzat számára a lakásgazdálkodást. Ha a jogosult él a vételi jogával, az önkormányzat elveszíti a lakás tulajdonjogát. A vételi jog tehát a tulajdon olyan korlátozása, mely eshetőlegesen a tulajdonjog megszűnéséhez vezet. E teher súlya miatt az Lt. által megnyitott ötéves határidő aránytalanul hosszú. Ez az egyik oka az Lt.-ben szabályozott vételi jog alkotmányellenességének.

b) Mivel a vételi jog, gyakorlása esetén, a tulajdon elvesztésével jár, a közérdek és tulajdonelvonás arányossága megköveteli a kártalanítást. A vételi jog csakis az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos. Ezért az Lt. szerinti kártalanításnak közel kell állnia a klasszikus kisajátításhoz alkotmányosan megkövetelt teljes

kártalanításhoz; azzal, hogy az egyéb feltételeket, így az azonnaliságot az ügy természetének megfelelően szabályozzák. Az önkormányzatnak a vételi jog folytán elvesztett lakásokért olyan ellenszolgáltatást illetve kártalanítást kell kapnia, hogy vagyonaiban az az érték megmaradjon, amelyet a Vátv.-vel neki átadott lakások képviseltek.

Az értékgarancia nyújtásának módját a törvényhozás alakítja ki. Ennek során figyelemmel kell lenni az Lt. összes rendelkezésére. Természetesen nem követelmény az, hogy az összes terhet a bérlők viseljék. Lehetséges a hatályos rendelkezések minden olyan változata és kiegészítése, amely kielégíti azt az alkotmányossági feltételt, hogy az értékgarancia hiánytalanul érvényesüljön. Egyes támadott rendelkezések alkotmányossága - így például a kárpótlási jegyek névértékben való elfogadásának kötelezettsége - csakis a kártalanítás egészét tekintve ítéltető meg. Ha ugyanis az eredmény az elvont tulajdon értékének megmaradása az önkormányzatnál, az ehhez vezető részletszabályok önmagukban nem kifogásolhatók.

4. A lakástulajdon szerepére vonatkozó érvek, amelyek a 2. pontban kifejtettek szerint megengedhetővé tették az önkormányzati lakástulajdon vételi joggal való megterhelését, nem állnak a nem lakás céljára szolgáló helyiségekre. Az Alkotmánybíróság a 29/1993. (V. 4.) AB határozatban alkotmányellenesnek ítélte a korábbi, kötött helyiséggazdálkodás jogszabályait. Nem lát az Alkotmánybíróság az Lt. esetében sem alkotmányos indokot arra, hogy az önkormányzati tulajdont ezen - a szabad vállalkozás körébe tartozó - tulajdoni tárgyak tekintetében ilyen vételi joggal megterhelhesse. Ezért az Lt.-ben megszabott vételárcsökkentés aránytalansága már csak további érv az enélkül is fennálló alkotmányellenesség mellett. A nem lakás céljára szolgáló helyiségekre nézve tehát a vételi jog még a forgalmi érték megfizetése esetén is szükségtelen, és aránytalan megterhelése lenne az önkormányzati tulajdonnak.

VII.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Lt. 20. §-ának (2) bekezdése nem jelent-e hátrányos megkülönböztetést a házfelügyelőkkel szemben. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Lt. kifogásolt rendelkezése csak abban az esetben teszi lehetővé a használati díj emelését a jogcím nélküli használat kezdetétől számított hat hónap elteltével, ha a jog cím nélküli használó másik lakásra nem tarthat igényt. Márpedig a házfelügyelőkre vonatkozóan az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (Vátv.) 43. § (6) bekezdése értelmében az önkormányzati tulajdonban álló házfelügyelői szolgálati lakást csak akkor lehet elidegeníteni, ha a lakás szolgálati jellegének megszüntetésével egyidejűleg a bentlakó bérlő, illetőleg jóhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó elhelyezéséről gondoskodtak. A használati díj emelését megakadályozó szabályozáson nem változtatott az Lt. sem, hiszen a 67. § (2) bekezdése értelmében az a jóhiszemű volt bérlő (bérlőtárs), akinek a bérleti joga a törvény hatálybalépéséig megszűnt, a megszűnéskor hatályos jogszabályok alapján megfelelő másik lakásra tarthat igényt. Ez a rendelkezés vonatkozik a jogcím nélküli használó volt házfelügyelőkre is. Ennek alapján az Alkotmánybíróság sem a hátrányos megkülönböztetést, sem az emberi méltóság sérelmét nem állapította meg a kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban, ezért az erre irányuló indítványt elutasította.

2. Az Lt. 34-35. §-aival kapcsolatos indítvány, amely az önkormányzat korábbi törvényben már előírt rendeletalkotási kötelezettségének ismételt megállapítását kifogásolja, nem megalapozott. Alkotmányellenesség csak akkor állhatna fenn, ha a szabályozás a rendelkezések kollíziója miatt, vagy más okból jogbizonytalanságot eredményezne. Ez esetben nem erről van szó, az Alkotmánybíróság a vitatott szakaszok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére nem látott okot, ezért az erre vonatkozó indítványokat elutasította.

3. Az Lt. 43. § (1) bekezdésében a határozatlan idejű helyiségbérlet felmondására vonatkozó szabályok hátrányos megkülönböztető volta nem állapítható meg azon az alapon, hogy a 43. § (2) bekezdése az önkormányzati helyiségekre határozatlan időre kötött szerződésekre nézve eltérő, kedvezőbb szabályokat állapít meg. Az ilyen eltérő szabályozás a törvényhozó mérlegelési körébe tartozik. A kifogásolt szabályozás a munka és a foglalkozás szabad megválasztására vonatkozó alkotmányos joggal nem hozható összefüggésbe. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Lt. 43. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság a vételi jog alkotmányellenes szabályozása miatt megsemmisített Lt. 45. § (5) bekezdés d) pontját külön indítvány alapján arra tekintettel is vizsgálta, hogy a műemléképületben lévő lakások kizárása a vételi jog köréből nem valósít-e meg alkotmányellenes diszkriminációt. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vételi jog alkotmányos szabályozása esetén nem alkotmányellenes, ha az állam a műemléképületekkel és az azokban lévő lakásokkal kapcsolatos védelmi feladatát oly módon kívánja teljesíteni, hogy e lakásokra nézve nem teszi lehetővé a vételi jog előírását. Ez a feladat ugyanis megköveteli, hogy csak olyan vevők szerezhessék meg a műemlékek tulajdonjogát, akik képesek az ebből adódó sajátos védelmi és karbantartási követelményeknek megfelelni. A vételi jog ilyen szempontú változtatásra nem ad lehetőséget.

5. Az Alkotmánybíróság az Lt. 47. § (5) bekezdésének ugyancsak megsemmisített rendelkezését külön erre irányuló indítvány alapján abból a szempontból is alkotmányossági vizsgálatnak vetette alá, hogy az épületnek a vételről való megállapodás létrejöttével egyidejűleg kötelező társasházzá történő alakítása és ezzel a lakásszövetkezeti forma kizárása nem sérti-e az Alkotmánynak a tulajdonjogra, illetve a szövetkezetek állami támogatására vonatkozó rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényalkotó az elidegenítés szabályozásakor nincs meghatározott jogi formákhoz kötve, tehát a társasházi forma választása nem alkotmányossági kérdés. Emellett az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az elidegenítést követően semmi akadálya annak, hogy az új tulajdonosok lakásszövetkezetet alapítsanak.

6. A vételi jog alkotmányellenes szabályozása folytán szintén megsemmisített Lt. 63. § (1) bekezdését külön indítvány alapján arra tekintettel is vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy az a Polgári Törvénykönyv 226. § (2) bekezdésének sérelmén keresztül esetleg nem ellentétes-e a szerződési szabadság alkotmányos elvével. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezés nem ellentétes a Ptk. hivatkozott szabályával, hiszen a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelezése az elidegenítésből származó bevételek 50 százalékanak a fővárosi önkormányzat részére történő átengedésére nem jelenti az adásvételi szerződések tartalmának megváltoztatását. Ennek következtében nem állapítható meg, hogy a kifogásolt rendelkezés sértene a szerződési szabadság elvét.

7. Az Lt. 75. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, mely szerint a szolgálati lakásra kötött szerződés megszűnik akkor, ha a bérlőnek a lakással rendelkező szervvel fennálló munkaviszonya, vagy a szolgálati lakásra jogosító munkaköre vagy tevékenysége megszűnik, nem jelenti sem a házfelügyelői szolgálati lakásra szoruló emberek hátrányos megkülönböztetését, sem szociális biztonsághoz való joguk sérelmét, hiszen ez a szolgálati lakások fogalmából eredő rendelkezés. Ezért az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította. Az Alkotmánybíróság megállapítja egyébként, hogy a házfelügyelők jogait a Vátv. korábban hivatkozott 43. § (6) bekezdése és az Lt. 67. § (2) bekezdése mellett az Lt. 75. § (2) bekezdése is védi oly módon, hogy cserelakás felajánlását írja elő annak a bérlőnek a részére, akinek nem neki felróható okból szűnt meg a szolgálati lakásra kötött szerződése.

8. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Lt. 76. § (2) bekezdésében foglalt, határozott időre szóló lakbéremelési tilalom nincs közvetlenül összefüggésben az önkormányzatnak, mint tulajdonosnak a jogállásával. Az indítványozó azon érve, mely szerint a lakbéremelés korlátozása csökkenti az önkormányzat bevételeit, és ezért sérti tulajdonosi jogait, nem bír alkotmányos relevanciával. Az Alkotmányból, illetve az önkormányzatnak alkotmányosan garantált tulajdonosi jogállásából ugyanis meghatározott jövedelemhez való jog nem vezethető le.

A kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban azonban felmerülhet a szerződési szabadság alkotmányellenes korlátozása. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a szerződési szabadság alkotmányos intézményével. A 13/1990. (VI. 18.) AB határozatban megállapította, hogy a szerződési szabadság önálló alkotmányos jog, és utalt a Ptk. 200. § (1) bekezdésére, amely szerint a szerződés tartalmát a felek szabadon határozhatják meg. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat kifejti, hogy a szerződési szabadság a piacgazdaság egyik lényegi eleme, amely azonban alkotmányos alapjognak nem tekinthető. Alapjog jellege önálló alkotmányos jogként való felfogásából sem következik. Ezért a szerződési szabadságra nem vonatkoznak az alapjogok korlátozásához az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott követelmények. A 43/1991. (VII. 12.) AB határozat megállapítja, hogy a szerződési szabadság korlátlan érvényre juttatását a polgári jog szabályai [így a Ptk. 198. § (2) bekezdése a kötelező szerződéskötés jogszabály általi elrendelhetőségéről és 226. § (1) bekezdése, a szerződés egyes tartalmi elemeinek jogszabályi meghatározásáról] nem teszik lehetővé, és az nem következik az Alkotmányból sem. Megállapítja továbbá: „Abban a kérdésben, hogy a szerződési szabadságot korlátozó konkrét jogszabályok alkotmányosérték-e, a szabályozás tárgyával összefüggő jogforrási szintre és a szabályozás tartalmára figyelemmel esetenként lehet állást foglalni.”

Emlékeztet az Alkotmánybíróság a lakberek jogszabályi megkötésével kapcsolatos korábbi gyakorlatára is [például a 4/1991. (II. 16.) AB és az 5/1991. (II. 16.) AB határozatokra], amelyekben kifejtette, hogy ezek a korlátozások a piacgazdaságra való átmenet körülményei között alkotmányosak.

Az Lt. vitatott rendelkezése meghatározott időszakra állapít meg lakbéremelési tilalmat. E tilalom áttételesen érinti az önkormányzás kollektív alapjogát annyiban, amennyiben az önkormányzati lakásállomány a helyi választópolgárok közösségének érdekeit szolgálja. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a korlátozás - figyelemmel a helyi közösség jelentős részét alkotó bérlők jogos érdekeire, és az így létrejövő állapot átmeneti jellegére - arányos, és ezért nem jelenti az önkormányzat, mint bérbeadó jogainak alkotmányellenes korlátozását.

9. Az Alkotmánybíróság - tekintettel arra, hogy az Lt. megsemmisített rendelkezéseit alkotmányellenesnek találta -, nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy ezeket az elidegenítéssel kapcsolatos rendelkezéseket az Országgyűlés milyen szavazataránnyal fogadta el. Minthogy azonban az indítványok az Lt. egészére nézve állítják a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával történő elfogadás szükségességét, az Alkotmánybíróság

rámutat arra, hogy az Lt. a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban kifejtettek alapján nem minősül olyan törvénynek, amelynek elfogadásához minősített többség lenne szükséges.

*Dr. Sólyom László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró*

Dr. Ádám Antal s. k., *Dr. Kilényi Géza s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k., *Dr. Schmidt Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k., *Dr. Tersztyánszky Ödön s.*
alkotmánybíró *k.,*
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k., *Dr. Zlinszky János s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye

A határozat indokolása nincs összhangban annak rendelkező részével, mivel az indokolás nem az Lt.-ben az önkormányzati tulajdonban álló lakásokra nézve kodifikált vételi jogot, hanem csupán gyakorlása időtartamát és azt tartja alkotmányellenesnek, hogy a vételár nem azonos a forgalmi értékkel. Ez viszont csak és kizárólag az Lt. 47. § (1) bekezdésének és 49. §-ának megsemmisítését alapozza meg, míg az Lt. lakások vonatkozásában vételi jogot intézményesítő 45. §-a tekintetében irreleváns.

A vételi jog Lt.-beli intézményesítésének alkotmányellenességét - a megsemmisítés megalapozása érdekében - már csak azért is indokolni kell, mivel az Lt. 47. § (1) bekezdése és 49. §-a önállóan is megsemmisíthető.

1. Az önkormányzat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Öt.) kifejezett rendelkezése alapján, tehát ex lege jogi személy [9. § (1) bekezdés].

1.1. A jogi személyt a jog kreálja, így jogállását is a törvény határozza meg. Az Alkotmány ugyan az ember alapvető jogairól beszél, ám a jogi személy alapjogi jogalanyiságát az Alkotmánybíróság számos határozatában [először: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, majd 7/1991. (II. 28.) AB határozat; 1441/B/1990/2. AB határozat; az 1582/B/1990. AB határozat kifejezetten a helyi önkormányzat alapjogáról beszél] elismerte, minek folytán ez a tétel az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatává vált.

Az alapjogi jogvédelmet azonban az Alkotmánybíróság sohasem általános érvénnyel ismerte el, hanem mindig konkrét alapjoggal összefüggésben foglalt állást a tekintetben, hogy a szóban forgó alapjog alkalmazható-e jogi személyre. A jogi személyeket tehát - ha alapjog által védett szférában tevékenykednek - alapjogi védelem illeti meg, amennyiben az adott alapjog fogalmilag alkalmazható jogi személyre.

1.2. A jogi személyek különleges csoportja a közjogi jogi személy, amelyet a közjog létesít, és jogállását az államhoz való viszonyának nagyobb intenzitása határozza meg. A közjogi jogi személyek önállóan látnak el - a közhatalom gyakorlóiként - olyan feladatokat, melyeket az adott közjogi jogi személy hiányában az állam látna el. Jogi személyiségüket, ennek megfelelően jogállásukat, önállóságuk terjedelmét a jog, az önkormányzatok esetében pedig maga az Alkotmány határozza meg (IX. fejezet).

A közjogi jogi személy ugyanúgy lehet alapjogi jogalany, mint bármely más jogi személy. Az állam és más közjogi jogi személyek ugyan általában nem hivatkozhatnak alapjogi jogvédelemre, ez alól azonban kivételt képeznek azok a közjogi jogi személyek, amelyek az Alkotmány kifejezett rendelkezése alapján alapjogi jogalanyok (Alkotmány 43-44/A. §). Az alapjogi garanciarendszer ennek megfelelően az eredetileg az alapjogokkal védeni kívánt egyénállam reláción kívül eső jogviszonyok garantálására is szolgál, ha az Alkotmány - e jogviszonyokat és az azok által megtestesített jogokat és kötelezettségeket hordozó jogalanyokat alapjogilag védett területhez sorolva - így rendelkezik.

1.3. Az Alkotmány 42. §-a a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illetően a helyi önkormányzás jogáról beszél. Ez a jog a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézésére és a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlására irányul. A 43. § szól az önkormányzat alapjogairól, melyeket a 44/A. § részletesen felsorol.

Az Alkotmány e három rendelkezése oly módon függ össze, hogy a 42. § általánosan, generálklauzula-szerűen megfogalmazza a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogot. Ennek az alapjognak, mint a helyi önkormányzat alapjogi jogalanyisága szempontjából „anyajognak” a részletezett, de nem kimerítő felsorolását tartalmazza a 43-

44/A. §. A 44/A. § már csak azért sem tekinthető kimerítő, hanem csupán önkormányzat-specifikus felsorolásnak, mivel az önkormányzatot jogi személyként egyébként mindazok az alapjogok megilletik, melyek jellegükénél fogva jogi személyekre is alkalmazhatók. A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogot tehát tartalommal részben a 44/A. §-ban felsorolt, részben pedig azok az alapjogok töltik meg, amelyeket az Alkotmány alapjogokról rendelkező XII. fejezete, továbbá az Alkotmány más fejezetei tartalmaznak, de amelyeket az Alkotmánybíróság - állandó gyakorlata szerint - jogi személyekre is alkalmaz. Az önkormányzathoz való kollektív alapjog tehát nem választható el a tartalmát adó konkrét alapjogoktól anélkül, hogy ez ne vezetne a kollektív alapjog lényeges tartalmának korlátozásához, sérelméhez, sőt adott esetben akár a kiüresedéséhez.

1.4. A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog alanya a helyi választópolgárok közössége azzal azonban, hogy a választópolgárok ezt a kollektív alapjogot: „a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.” [Alkotmány 44. § (1) bekezdés]. Minthogy a helyi önkormányzathoz való alapjog tartalma általános megfogalmazásban a helyi közügyek önálló intézése és a helyi közhatalom gyakorlása (Alkotmány 42. §), ez a kollektív alapjog nem pusztán a képviselő-testület általában történő, formális megválasztásának jogát foglalja magában, hanem olyan képviselő-testületét, amely a helyi közügyek intézésére, azok önálló szabályozására és igazgatására, a helyi önkormányzati autonómia gyakorlására a megfelelő jogosítványokkal felruházottan képes is.

1.5. A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog ezért olyan szerv, a képviselő-testület megválasztását jelenti, amely az önkormányzati autonómia tartalmát kitevő - adott esetben alapjogi természetű és ezért garanciális jellegű - jogosítványok gyakorlása során az állammal szemben is alkotmányosan garantált önállósággal rendelkezik. Ha tehát a helyi önkormányzat alapjogi jogviszonyban jogalányként - az Alkotmányban biztosított joga alapján - fellép, az állammal szemben is védelemben, alapjogi védelemben részesül. (Ebből a szempontból közömbös - és inkább jogszabály-szerkesztési pontatlanságra vezethető vissza - az, hogy az Alkotmány 43. §-a a helyi önkormányzatok alapjogairól, míg a 44/A. §-a a képviselő-testületet megillető jogokról szól.)

2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] alapjog, amely azonban nem korlátozhatatlan [21/1990. (X. 4.) AB határozat; 7/1991. (II. 28.) AB határozat; 16/1991. (IV. 20.) AB határozat; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat; 4/1993. (II. 12.) AB határozat IV.2. d) pont].

2.1. A tulajdonhoz való alapjog azonban nem azt jelenti, mintha eme alapjog alanyának alkotmánybiztosította alanyi joga lenne a tényleges tulajdonhoz jutásra. A tulajdonhoz való jog annyit jelent, de annyit feltétlenül, hogy az állam alapvetően és főszabályként - kivételes esetektől eltekintve, amelyeket azonban szintén az Alkotmánynak kell tartalmaznia - tartózkodjék az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába való behatolástól. A tulajdonhoz való jog tehát azt az állammal szembeni közjogi igényt fejezi ki, hogy az állam köteles biztosítani a tulajdonhoz jutás elvi lehetőségét és a már megszerzett tulajdon védelmét. A tulajdonhoz való jog ezért főszabályként negatív jellegű, tartalmilag tartózkodási kötelezettséget megfogalmazó - az állam beavatkozását elhárító - parancs, amely a tulajdonhoz való jogból fakadó jogi helyzet zavartalan fennállását és élvezetét garantálja.

A tulajdonhoz való jogra az állam - kivéve akkor, ha maga is tulajdonos - nem hivatkozhat a jog alanyához való viszonyában; éppen ellenkezőleg: ezek a jogalanyok hivatkozhatnak az állammal szemben erre az alapjogukra. A tulajdonhoz való jog tehát korlátokat állít az államnak a tulajdonosokat érintő cselekvése útjába.

A tulajdonhoz való jog azonban nem egyszerűen individuális alapjog, hanem egyben szociálisan kötött is: az Alkotmány szociálisan kötött tulajdont véd. A tulajdon szociális kötöttsége részben a köztulajdon létében nyilvánul meg, amikor a szociális kötöttség a köztulajdon immanens, jellegadó vonása, részben pedig a magántulajdon terhére kívülről, a jogalkotó által konstituált különböző korlátozásokban.

A szociális kötöttségnek, mint a tulajdonhoz való jog egyik lehetséges korlátozásának csak addig a határig van alkotmányosan létjogosultsága, ennek megfelelően csak addig a határig fogadható el alkotmányosnak, amíg még van mit megkötni. Ha ennek az alapjognak a tartalmát a szociális kötöttségre hivatkozva oly módon töltené ki a jogalkotó, hogy a szociális kötöttséget mintegy totálissá téve az alapjogból - például a rendelkezési jognak egy bizonyos határon túli korlátozása révén - voltaképpen semmi sem marad, a szociális kötöttség elveszti értelmét és csupán egy alkotmányellenes tulajdonelvonást - például általános államosítást - leplez.

2.2. A tulajdonhoz való elvont jogot a konkrét tulajdonosi helyzetre, a konkrét tulajdonlásra nézve a törvényhozó tölti meg tartalommal. E tekintetben a jogalkotó adott esetben a tulajdonhoz való jog gyakorlása útjába - a szociális kötöttség konkrét esetétől függetlenül is - korlátokat állíthat. A törvényhozó azonban csak olyan konkrét tartalommal töltheti meg a tulajdonhoz való elvont jogot, amely az Alkotmány keretei között marad: ez a szabályozás szabadságának korlátja.

2.3. Összegezve: A tulajdonhoz való elvont alapjogot tehát a törvényhozó tölti meg a konkrét tulajdonlás tekintetében tartalommal. Az alapjognak az adott esetben korlátokat is magában foglaló szabályozása tekintetében a törvényhozó viszonylag szabad. A szabályozásnak azonban alkotmányosnak kell lennie: a szabályozás nem vezethet

oda, hogy a korlátozás tulajdonképpen tárgya megszűnik. A tulajdonhoz való jognak fenn kell maradnia ahhoz, hogy a korlátozás alkotmányossága követelményként egyáltalán még értelmezhető legyen.

3. A tulajdonhoz való alkotmányos alapjognak három vonatkozása van.

3.1. Annak egyrészt garantálnia kell a tulajdonosi jogállást, vagyis azt, hogy az alapjog alanya egyáltalán tulajdonossá válhasson. A tulajdonosi jogállás ugyanis a jogképességgel összefüggő egyik vonatkozása, melynek korlátozása kizárt (eltekintve a tulajdoni tárgyban rejlő, és nem a személyre vonatkozó sajátosságokból - robbanószer, gépjármű - adódó korlátoktól).

A tulajdonhoz való alapjog másrészt garantálja a megszerzett (polgári jogi) tulajdonjog védelmét az elvonás ellen. Harmadrészt az alapjog garanciát nyújt a tulajdonjog korlátozása ellen is azon keretek között, melyeket az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában kialakított [a korlátozás alkotmányos, ha valamely másik alapjog, alkotmányos érték vagy cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, és az elérni kívánt célhoz képest arányos - először: 7/1991. (II. 28.) AB határozat].

3.2. Az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képező Lt.-nek az indítványokkal érintett, az önkormányzati tulajdonban álló lakások és helyiségek elidegenítésére vonatkozó rendelkezései szempontjából különösen a megszerzett tulajdonjog elvonása elleni védelemnek van különös jelentősége.

A tulajdonjog elvonás elleni védelme ugyan már az Alkotmány 13. § (1) bekezdése által nyújtott védelemből következően is a piacgazdaság és a polgári demokratikus közjogi berendezkedés jellegadó kategóriája. A tulajdonjog elvonásának kizártságától függetlenül azonban az Alkotmány lehetővé teszi a tulajdon közjogi természetű elvonását a kisajátítás [13. § (2) bekezdés], a tulajdontól való megfosztás eseteként az elkobzás, mint a törvény szerinti büntetés [57. § (4) bekezdés], végül az Alkotmány 70/I. §-a keretei között mozgó közteherviselés (adózás) formájában. Az Alkotmány éppen azért rendelkezik három különböző szakaszban - és nem a tulajdonvédelmet megfogalmazó 13. § (1) bekezdésben - ezekről a tulajdonelvonásokról, mert magánjogi-tulajdonvédelmi összefüggések - közjogi intézményekről lévén szó - nincsenek.

Az Alkotmánybíróság csak egyetlen esetben fogadta el - a rendszerváltozás egyszeri, sajátos történelmi körülményeire tekintettel - a társadalmi tulajdon lebontásának alkotmányos feladatával összefüggésben azt, hogy a tulajdoni rendszert átalakító törvények a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó terheket elosszák azok között, akik a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerzik [16/1991. (IV. 20.) AB határozat; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat]. „Amint azonban az átalakulás folyamata megtörtént, az új tulajdon védelme teljes, azaz e vonatkozásban nincs alkotmányos lehetőség a társadalmi átalakulás terhének utólagos vagy visszamenőleges szétosztására.” [16/1991. (IV. 20.) AB határozat.]

A fenti alapelvek következetes figyelembevételével fogadta el alkotmányosnak az Alkotmánybíróság 28/1991. (VI. 3.) AB határozatával a mezőgazdasági termelőszövetkezetek termőföldtulajdonára vonatkozóan később a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvénybe foglalt vételi jogot. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a vételi jog intézményesítésére csak a rendszerváltással összefüggő egyszeri, sajátos történelmi körülmények folytán és csak a társadalmi tulajdon lebontása összefüggésében van lehetőség. Rámutatott az Alkotmánybíróság továbbá arra is, hogy csak a társadalmi tulajdon lebontásából származó terheket lehet szétosztani és csak azok között, akik majdan a társadalmi tulajdont az említett 1991. évi XXV. törvény alapján megszerzik.

A tulajdonjog elvonásával szemben az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott védelmet - mint a tulajdonhoz való jog egyik vonatkozásának érvényét - tehát nem gyengíti a tulajdonjog vételi joggal való elvonásával kapcsolatban megfogalmazott egyszeri alkalomra szóló és szigorú feltételekhez kötött kivétel. Az Alkotmánybíróság szigorúan megszabott követelményei kizárják azt, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése által átfogott körben - tehát ha nem kisajátításról, elkobzásról vagy közteherviselésről van szó - a tulajdoni átalakulástól függetlenül és az új tulajdonosok létrejöttét követően azok terhére bármilyen tulajdonjog-elvonás történhessen. A tulajdoni átalakulás folyamatának adott területen történő befejeztével, az új tulajdonosok létrejöttével nem lehet utólagosan - akár vételi jog formájában - a tulajdoni átalakulásra, privatizációra hivatkozni.

3.3. A privatizálás egyébként - amint arra az Alkotmánybíróság korábban utalt - az állami tulajdon magántulajdonba adását jelenti. Az állam idegen javakat nem, csak olyan javakat privatizálhat, melyek tulajdonában állnak; a privatizáció tulajdonosi döntés, ezért az állam privatizáláshoz való joga tulajdonosi szabadságából következik. Mindebből az következik, hogy privatizációra egyébként sincs senkinek alanyi joga [21/1990. (X. 4.) AB határozat A/IV. rész; 836/B/1990. AB határozat; 1443/B/1990/4. AB határozat].

4. Az Alkotmány 12. § (2) bekezdése értelmében az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. Az Alkotmány 44/A. § b) pontja kimondja, hogy a helyi képviselő-testület „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat...”

4.1. Az önkormányzat tulajdonosi jogállásának eme megfogalmazását az Öt. 77. § (1) bekezdése konkretizálja:

„Saját tulajdonnal rendelkezik és költségvetési bevételeivel, kiadásaival önállóan gazdálkodik.” Az Öt. 78. § (1) bekezdése az önkormányzat tulajdonát és vagyoni értékű jogait összefoglalóan az önkormányzat vagyonának (Öt. 77-80. §) nevezi. Az önkormányzati vagyon tekintetében az önkormányzat ugyan az Öt. 77. § (1) bekezdése alapján is egyértelműen tulajdonos, de e jogállását aláhúzza az Öt. 80. § (1) bekezdése 1. mondata, amikor leszögezi: „A helyi önkormányzatot - e törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik.”

Az Öt. 80. § (1) bekezdése második mondata ugyanakkor jogszabályi alátámasztást ad az Alkotmánybíróság álláspontjának, mely szerint az önkormányzathoz való alapjog az ennek tartalmát kitevő jogosítványok gyakorlására képes szerv megválasztását jelenti. E jogszabályhely ugyanis - a tulajdonosi jogállás 77. § (1) bekezdését és 80. § (1) bekezdése első mondatában történő rögzítését követően - kifejezetten leszögezi a következő, második mondatban: „A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.”

Az önkormányzat tulajdonjogának rendelkezési részjogosítványa azonban korlátozott: egyrészt az Öt. 80. § (2) bekezdése adott vagyontárgy elidegenítését, megterhelését vagy vállalkozásba való bevitelét helyi népszavazáshoz kötheti. Az Öt. 80. § (3) bekezdése továbbá rögzíti, hogy az önkormányzat vállalkozási tevékenysége kötelező feladatainak [Öt. 8. § (4) bekezdés] ellátását nem veszélyeztetheti.

4.2. Az önkormányzatok tulajdonosi jogállásának megteremtése tudatos, a többpártrendszeren alapuló polgári demokratikus politikai rendszer melletti alkotmányos döntésből fakad. Ez fejeződik ki abban, hogy az Öt. - a 77-80. §-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint - az önkormányzatok működése egyik meghatározó feltételének tekinti a feladatai ellátásához szükséges, megfelelő vagyon feletti rendelkezést. A korábbi tanácsrendszerbeli alanytalan állami tulajdonnal szemben - melynek az akkori helyi tanács csak kezelője volt - a tulajdonával való rendelkezési jogot „valódi tulajdonként” kell az önkormányzatok részére biztosítani - hangoztatja a miniszteri indokolás.

5. Bár a tulajdonjog elvonása általában sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, utalni kell arra, hogy az önkormányzat nem magánjogi, hanem közjogi jogalany. Törvény ugyanis állami feladattá minősíthet át önkormányzat által ellátott feladatot; az önkormányzat ekkor nem hivatkozhat a tulajdonhoz való alkotmányos jog sérelmére, mivel az önkormányzat tulajdoni tárgyainak azon köre kerül állami tulajdonba, amely kizárólag az átminősített feladat ellátását szolgálja [például az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. tv. (a továbbiakban: Vátv.)]. Az önkormányzati tulajdon elvonásánál - de korlátozásánál is - a tulajdonhoz való jog védelmét a magánjogi jogalanyokhoz képest differenciálja, adott esetben gyengíti, relatívvá teszi a közjogi jogalanyiság ténye. Az elvonás (korlátozás) viszonylagosabbá válásának alkotmányos határát az jelenti, hogy az elvonás vagy korlátozás a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog sérelméhez, illetve az önkormányzati autonómia kiüresedéséhez vezet-e.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése éppen ebben különbözik a 12. § (2) bekezdésétől: az utóbbiban nevesített önkormányzati tulajdonhoz való alapjog az általános tulajdonhoz való joghoz képest lényegesen, de szigorúan megfogalmazott feltételekkel korlátozott.

5.1. Az önkormányzati vagyon tehát az ellátott funkcióhoz kötődő tulajdoni tárgyaktól függően nem homogén.

a) Az önkormányzat legalapvetőbb feladataihoz kapcsolódó törzsvagyon (1. Öt. 78-79. §) tekintetében is áll az, hogy az önkormányzat közjogi jogalany, aminek két következménye van. Egyfelől a törzsvagyonba tartozó vagyontárgyak elvonása egyértelműen az önkormányzati autonómia kiüresedéséhez vezetne, ezért az önkormányzatot közjogi jogalanyként is a magánjogi jogalanyoknak kijáró feltétlen és abszolút védelem illeti meg.

A törzsvagyon másfelől az önkormányzat legkötöttebb, legkorlátozottabb (forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes) vagyonrészét jelenti: rendelkezési joga ex lege korlátozott. Tulajdonhoz való joga eme korlátozása tekintetében az önkormányzat azonban nem hivatkozhat alapjogi jogsérelemre, mivel a tilalom nem korlátozza az önkormányzati autonómiát. Éppen ellenkezőleg: a törvény által korlátozott, megkötött törzsvagyon az önkormányzat működéséhez szükséges legalapvetőbb anyagi feltételek fennmaradását garantálja. Ha azonban a korlátozás ezen a szemponton alkotmányos indok nélkül túlmenne, felmerülne az alapjogi jogsérelem.

b) Az alapjogi védelem a másik csoport: az önkormányzatok hatáskörébe utalt közszolgáltatásokhoz kapcsolódó vagyontárgyak esetén relatív, tekintettel arra, hogy a tulajdonjog elvonása az önkormányzati tulajdoni mivoltukat indokoltá tevő hatáskör sorsában osztozik: amíg a hatáskör önkormányzati, a hozzárendelt tulajdon is az, ha azonban az adott hatáskör ex lege államivá válik, a tulajdon is átszállhat az államra. Az önkormányzat közjogi jogalanyisága e tekintetben abban mutatkozik meg, hogy e törzsvagyonnak nem minősülő vagyontárgyak közvetlenül szolgálják valamely önkormányzati feladat végrehajtását, illetve azok valamely önkormányzati hatáskör ellátásának tárgyi feltételei. Ennek megfelelő megkülönböztetést tartalmaz a Vátv. 2. §-a (a feladat- és hatáskörök összhangjának követelményét emeli ki az ehhez a rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás).

Mivel rendeltetésük az, hogy az adott hatáskör, illetve feladat ellátását biztosítsák, a törzsvagyonhoz hasonló abszolút és feltétlen védelem nem indokolt. Adott esetben ugyanis nem az önkormányzat tulajdonhoz való jogának sérelméről, hanem arról van csupán szó, hogy a tulajdonjog együtt mozog a hatáskörrel (funkcióval).

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati autonómia határai a törvény által meghatározottak [Öt. 1. § (3) bekezdés], az önkormányzat feladatkörének terjedelmét - így az ahhoz tartozó vagyontárgyakat - illetően nem feltétlenül van alapjogi helyzetben. Valamely önkormányzati funkció államivá válása esetében annak alkotmányosságát az dönti el, hogy a feladat átminősítése nem jelenti-e az önkormányzati önállóság alkotmányellenes korlátozását.

c) Mindazon vagyontárgyak, melyek sem az első, sem a második csoportba nem tartoznak, az önkormányzat ex lege nem kötött, „szabad” vállalkozási vagyontárgyuk [például: Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pont].

Az önkormányzat közjogi jogalanyiságából adódó korlátozással azonban itt is találkozunk: az Öt. 80. § (3) bekezdése - a már említett 80. § (2) bekezdés mellett - ugyanis kimondja: a helyi önkormányzat vállalkozása kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti, továbbá csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Jóllehet elsődlegesen e rendelkezések az önkormányzatot is megillető vállalkozás jogának [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] korlátozásáról szólnak, mögöttesen az egyébként „szabad” önkormányzati vállalkozási vagyontárgy fölötti rendelkezési jog közvetett megkötéséről van szó. Ezekről - a törvényben tételesen felsorolt - korlátoktól eltekintve azonban e harmadik csoportra nézve az önkormányzatot megillető tulajdonhoz való jogra vonatkozó alkotmányos védelem egyebekben azonos a magánjogi jogalanyokéval.

5.2. Az önkormányzatra mint tulajdonosra - a közjogi jogalanyiságból fakadó eltérésekkel (korlátozásokkal), melyeket maga az önkormányzatokat, mint jogi személyeket éppen ilyen jogállással konstituáló, valamint tulajdonhoz való alapjogukat éppen ilyen tartalommal kitöltő Öt. határoz meg -, ugyanúgy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) megfelelő rendelkezései irányadók, mint minden más tulajdonosra. Ezt a Ptk.-t módosító 1991. évi XIV. törvény is megerősítette, amikor a Ptk. hatályát „az önkormányzati ... szervezetekre és vagyoni viszonyaikra” is kiterjesztette.

6. Az Lt. 45. és 54. §-a az önkormányzatok tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérlői javára alapít vételi jogot.

6.1. Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy a vételi jog a polgári jogi tulajdonjog korlátozása - nem pedig kisajátítás -, ahol a tulajdonosváltás attól függ, hogy a tulajdonos gyakorolja-e vételi jogát. A vételi jog nem minősül kisajátításnak, alkotmányosságát ezért nem az Alkotmány 13. § (2) bekezdése, hanem 13. § (1) bekezdése, valamint 8. § (2) bekezdése alapján kell elbírálni. A törvényen alapuló vételi jog akkor sem minősül át kisajátításnak, ha alkotmányellenes: ilyenkor a vételi jogot alapító (alkotmányellenes) törvényt kell megsemmisíteni [16/1991. (IV. 20.) AB határozat III. 3. pont; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat I. A/3. 2. pont].

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor óvakodott attól, hogy az adott ügyben lefolytatott - az egykori társadalmi tulajdon egyik formájára: a mezőgazdasági termelőszövetkezetek termőföldtulajdonára vonatkoztatott és korlátozott - alkotmányossági vizsgálat eredményét (melynek során a törvényen alapuló vételi jogot az adott esetben a társadalmi tulajdon lebontásának a rendszerváltozásból adódó feladatával összefüggésbe hozva alkotmányosnak találta) általánosítsa. A kárpótlással kapcsolatban rögzített - a vételi joggal kapcsolatos - megállapításoknak nincs precedens jellege, és azokra újabb törvényen alapuló vételi jog esetén - hacsak a rendszerváltozás és a társadalmi tulajdon lebontásának közös feladata nem fogja egységbe a kárpótlási és az újabb jogszabályt - hivatkozni nem lehet.

6.2. Az Lt. esetében rendszerváltozással kapcsolatos vonatkozásokról, a társadalmi tulajdon lebontásának alkotmányos feladatáról nincs szó. Az Lt. által alapított vételi jog alkotmányosságát ezért önállóan kell vizsgálni.

Az Lt. által alapított vételi jog az önkormányzat tulajdonjogát megterheli azáltal, hogy a tulajdonjog rendelkezési részjogosítványának gyakorlásától a tulajdonost öt évre megfosztja. Az adott esetben a tulajdonjog a tulajdonos akaratától függetlenül, sőt esetleg kifejezetten akarata ellenére száll át a vételi jog jogosultjára.

6.3. A Ptk. 375. §-ában szabályozott vételi jog fogalmi eleme az, hogy a tulajdonos maga enged vételi jogot a jogosultnak, amikor ebben az akaratmegegyezésben a tulajdonos akarati autonómiája megfelelően kifejezésre jut: polgári jogi tulajdonjogát maga korlátozta, annak rendelkezési részjogosítványáról maga mondott le a jogosult javára az opciós szerződéssel. A tulajdonos ezért az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogának sérelmére annál kevésbé hivatkozhat, mivel a korlátozásban, a rendelkezési részjogosítványról való lemondásban éppen akarati autonómiája nyilvánult meg, így a tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozása során saját jognyilatkozatával, mint jogi ténnyel kerülne ellentmondásba.

6.3.1. Az Lt. által alapított vételi jog ezzel szemben a tulajdonos akarati autonómiáját a vételi jog alapításából teljességgel kizárja, így a tulajdonos akarati autonómiájának megnyilvánulása nélkül kerül olyan helyzetbe, hogy tulajdonjoga egy határidőhöz és egy feltételhez kötötté válik. A vételi jog gyakorlására nyitva álló öt év ugyanis egyrészt olyan időhatározás, amelynek leteltéig fennáll tulajdonjoga akár akarata ellenére történő átszállásának lehetősége: az Lt. által konstituált vételi jog tehát megnyitja a tulajdonjog elvonásának lehetőségét. A jogosult egyoldalú akaratnyilatkozata másrészt olyan feltétel, amelynek bekövetkeztére a tulajdonosnak szintén nincs befolyása: akarati autonómiája e korlátozással kapcsolatban sem jut kifejezésre.

6.3.2. A tulajdonjog azonban - mint a dologi jog intézménye - fogalmilag abszolút szerkezetű és negatív tartalmú jogviszonyt jelent. A polgári jogi tulajdonjog fennállása időhatározástól és feltételtől való függést nem tűr. A tulajdonjog gyakorlása természetesen korlátozható, ennek keretében korlátozható a rendelkezési részjogosítvány is. Ha azonban a rendelkezési részjogosítványt törvénnyel úgy korlátozzák, hogy a tulajdonos akarati autonómiáját, közreműködését a vételi jog alapításából teljesen kizárva megnyitják a tulajdonjog átszállásának lehetőségét, akkor ez a korlátozás már a tulajdonjog fennállását és nem csupán gyakorlását érinti.

A tulajdonjog elvonásának állandó veszélye miatt a tulajdonjog fennállása időhatározástól és feltételtől válik függővé. A tulajdonjog jogszabállyal történő olyan korlátozása, megterhelése, amely a tulajdonos akarati autonómiáját e tekintetben teljesen kizárja, legfeljebb és csak a tulajdonjog gyakorlására, de nem fennállására vonatkozhat. Amikor az Alkotmánybíróság a mezőgazdasági termelészövetkezetek földeladásaira nézve alkotmányosnak találta elidegenítési ügyleteiknek jogszabály által a vagyonellenőrző bizottságok hozzájárulásához kötését, éppen a tulajdonjog gyakorlásának megterheléséről és nem fennállásának (elvonásának) alkotmányosságáról nyilatkozott, annál is inkább, mert az adott ügyletekben a tulajdonátszállást, az elidegenítést maguk a tulajdonosok: a szövetkezetek kezdeményezték [7/1991. (II. 28.) AB határozat].

6.3.3. Az Lt. által alapított vételi jog a tulajdonos önkormányzat akarati autonómiáját a tulajdon átszállásából teljesen kizárja, így az - a tulajdonjog fennállását érintve - már nem a tulajdonjog átszállásának, hanem a tulajdonjog elvonása lehetőségének minősül. Az Lt. által konstituált vételi jog olyan jogi helyzetet létesít, amelyben a tulajdonos formailag-jogilag ugyan tulajdonosa marad dolgának, valójában azonban e jogának csupán a birtoklási és használati részjogosítványát gyakorolhatja. A rendelkezési részjogosítvány megszüntetése folytán a jogilag tulajdonos ténylegesen már csak használója marad a dolognak.

Megítélésem szerint az elidegenítési és terhelési tilalom - bár természetét tekintve (a rendelkezési részjogosítványt érintvén) e tekintetben hasonló a vételi joggal való megterheléshez - nem vet fel általában alkotmányossági aggályokat, mert nem eredményezi a dolog tulajdonjogának átszállását; éppen az átszállás megakadályozását célozza.

A polgári jogi tulajdonosnak - akarata ellenére - pusztán használóvá degradálása ugyan nem változtat (egyenlőre) azon, hogy a dolognak változatlanul formáljogilag tulajdonosa, hiszen a tulajdonjog átszállásáig ő a tulajdonos, azonban ez a tulajdonjog már nem tartalmazza a rendelkezési részjogosítványt. Márpedig a rendelkezési részjogosítvány fennállása - akár korlátozottan biztosított részjogosítvány-gyakorlási lehetőséggel - az, amely a tulajdonost dogmatikailag - megkülönböztetve őt a birtokostól vagy a használatól (Ptk. XIII. fejezet) - tulajdonossá teszi. A tulajdonos alapvetően a rendelkezési részjogosítvány fennállásától az, ami.

6.3.4. Ha viszont a tulajdonos-önkormányzatot akarati autonómiája kikapcsolásával, adott esetben kifejezetten akarata ellenére az Lt. rendelkezése (az általa alapított vételi jog) hozza az említett jogi helyzetbe, alkotmányjogi értelemben tulajdonhoz való joga sérelmének lehetősége felmerül. Ez a jogi helyzet nem elsősorban polgári jogilag aggályos, hiszen nem jár feltétlenül és automatikusan, hanem csak feltételesen (a jogosult egyoldalú nyilatkozatától függően) a tulajdonjog elvonásával. Az önkormányzat tehát polgári jogilag tulajdonos marad, azonban tulajdonjogának - rendelkezési részjogosítványára vonatkozó akarati autonómiája kikapcsolásával megvalósuló - átszállása alkotmányjogilag már tulajdonelvonásnak minősül, és ez felveti a tulajdonhoz való joga esetleges sérelmének lehetőségét. Az Lt. által alapított vételi jogot ezért az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és 8. § (2) bekezdése függvényében kell vizsgálni.

Amíg az önkormányzat polgári jogilag akár vételi joggal terhelten is tulajdonosa marad dolgának, alkotmányjogilag a tulajdonelvonás pusztán lehetősége is a tulajdonhoz való jog sérelmét jelenti akkor, ha e lehetőség megnyílt nem feltételezi a tulajdonhoz való jog alanyának legalább minimális közreműködését, akarati autonómiájának legalább egy minimális szinten történő megőrzését. Sérelmet szenved ugyanis ekkor a tulajdonhoz való jog azon vonatkozása, mely védelmet biztosít a megszerzett tulajdon elvonása ellen. A tulajdonos tehát még polgári jogilag ugyan tulajdonos lehet, amikor alkotmányjogilag tulajdonhoz való jogának sérelme már felmerül, hiszen tulajdonjogát akarati autonómiája legfontosabb szeletének, tulajdonjoga rendelkezési részjogosítványának megszüntetésével vonhatják el.

A tulajdonjog elvonása lehetőségének a tulajdonos - rendelkezési részjogosítványra vonatkozó - akarati autonómiája kikapcsolásával való megteremtése a tulajdonjog fennállását (és nem gyakorlását) érintő megterhelésként, korlátozásként már a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát érinti, hiszen az állam az alapjogi jogosult ezen alapjogi pozícióját szünteti meg. Az Lt. által az önkormányzati tulajdon terhére létesített vételi jog tehát a tulajdonhoz való jog olyan korlátozása, amely - legalábbis az Lt. által bevezetett formában - még törvénnyel sem lehetséges.

Az Lt. által alapított vételi jog következképpen sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, 13. § (1) bekezdését és az önkormányzati tulajdonot kiemelten, nevesítetten védő 12. § (2) bekezdését, a 42. §-át, valamint a 44/A. § (1) bekezdés b) pontját, ezért alkotmányellenes.

7. Megítélésem szerint a vételi jog Lt.-beni alapítása alkotmányos indok nélkül, önkényesen különbséget tesz az önkormányzati tulajdon és az egyéb tulajdon között. Ez a megkülönböztetés nem önmagában tilos, hanem azért, mert az alkotmányos indok hiánya mellett [21/1990. (X. 4.) AB határozat] olyannak sem minősül, amely az állami gazdaságpolitika mérlegelésen alapuló döntési körébe esne, és esetleg ezen az alapon lenne alkotmányosnak elfogadható. Ez a megkülönböztetés sérti az Alkotmány 70/A. §-át, ezért alkotmányellenes.

8. Utalni kell azonban arra, hogy az önkormányzat nem természetes, hanem jogi személy, ezen belül is közjogi jogalany, ezért már ennél fogva sem bírhat a természetes személyekhez hasonló szélesebb körű és kevésbé feltételes, inkább abszolutizálható alapjogi védelemmel. A közjogi jogalany - mint amelyet eleve jogszabály konstituál - tulajdonhoz való joga, amelynek konkrét tulajdonjogi pozícióját is a jogalkotó tölti ki tartalommal, kétszeresen is korlátozható. Egy ilyen korlátozás nem feltétlenül és nem önmagában véve alkotmányellenes. Mód van arra, hogy a törvényhozó eleve korlátozásokkal terhelt tulajdonjogot rendeljen oda a közjogi jogalanyhoz, amint ez a korábban állami tulajdonban és tanácsi kezelésben volt lakások és helyiségek önkormányzatok részére történő átadásakor történt. Az említett 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet éppen ilyen korlátozást kodifikált. Arra is mód van, hogy a jogalkotó a megszerzést követően utólag konstituáljon a közjogi jogalany tulajdonjogát érintő korlátozásokat. Mindkét esetben azonban természetes követelmény a korlátozás alkotmányossága. A kérdés az, hogy a törvényhozó a számára kétszeresen is nyitva álló korlátozási lehetőséggel élve, vagy azzal - alkotmányellenes helyzetet kodifikálva - visszaélve töltötte-e meg tartalommal a számára nyitva álló közjogi jogalanyiság tényéből adódóan a természetes személyhez képesti nagyobb szabályozási mozgásteret. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Öt. maga is korlátozott tulajdonjogot rendelt az önkormányzatokhoz.

Megítélésem szerint az önkormányzatok lakás- és helyiségtulajdonára vonatkozó tulajdonjogának Lt.-beli korlátozása sérti az Alkotmány által általában és az önkormányzatok tekintetében nevesítetten is megfogalmazott és védett tulajdonhoz való jogot, valamint a diszkrimináció-tilalmat; a jogalkotó a számára a közjogi jogalany polgári jogi tulajdonjoga korlátozó jellegű szabályozására nyitva álló lehetőséggel - alkotmányellenes helyzetet teremtve - visszaélt.

Az Öt.-nek és az 1991. évi XXXIII. törvény 2. § (7) bekezdésének az elidegenítéssel kapcsolatos későbbi törvényi szabályozásra utalása semmiféle logikai kapcsolatba nem hozható a tulajdonhoz való jog olyan értelmezésével, amely szerint a piacgazdaságnak és a többpártrendszeren alapuló parlamentáris demokráciának egyaránt alapintézményét és alapvető garanciáját képező ezen alapjog tartalma nem az állagra, hanem csak az érték garantálására vonatkozik. Egy későbbi „külön” törvény megalkotására történő - szokásos kodifikációtechnikai - utalás az adott esetben a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog tartalmára nézve semmiféle támponttal nem szolgál. A tulajdonhoz való elvont alapjognak az Alkotmányban történő kinyilvánítása konkrét tartalom - a védett tárgy - meghatározása nélkül üres szándéknyilatkozattá degradálódik. Az abszolút szerkezetű és negatív tartalmú polgári jogi tulajdonjognak az alkotmányjogi tulajdonhoz való jogtőli eloldása ezt az alapjogot kiüresíti és azt minden hitelétől megfosztva - tartalmatlan kategóriaként deklarálja. Arra az alapjogra, amelynek védett jogtárgya nincs, hivatkozni ugyan lehet, de többé nem érdemes. A tulajdonosi jogállást és a dolog tulajdonjogát az értékgarancia - mint védett jogtárgy - azért nem helyettesítheti, mert az értékgarancia a kisajátítás által védett jogtárgy - közérdek által indokolt, azonnali, feltétlen és teljes kártalanítással kísért közjogi természetű tulajdonelvonás - egyik eleme. Mindez természetesen azt is jelenti, hogy a hatályos magyar Alkotmány értelmében - hacsak nem kisajátítás formájában - sem államosításra, sem ahhoz hasonló már tulajdonelvonásra nincsen alkotmányos lehetőség. Ilyen lehetőséget csak alkotmányozással lehet megnyitni.

Mindezekre tekintettel egy forgalmi értéken történő kvázi-kisajátítást magában foglaló vételi jog esetleges kodifikálása aggályos, mivel így elmosódik az Alkotmány által szabályozott tulajdonhoz való jog és a kisajátítás közötti határ. A tulajdonhoz való jogba kisajátítási lehetőség értékgaranciával sem fér bele. A teljes kártalanítás melletti tulajdonelvonásnak ugyanis a kisajátítás [Alkotmány 13. § (2) bekezdés] szigorú feltételrendszerének kell megfelelnie. Az önkormányzatok tulajdonában álló lakások bérlői számára biztosított törvényen alapuló vételi jog még akkor sem válik alkotmányos kisajátítássá, ha teljes kártalanítás mellett történik, mert a bérlők kedvezményezése esetében hiányzik a közérdek, mint feltétel. A lakásgazdálkodás nem ilyen indok, mert az önkormányzati lakásállománynak a bérlők tulajdonába adása éppen hogy végképp lehetlenné tesz bármiféle állami lakáspolitikát, lakásgazdálkodást. Ettől eltekintve sincs lehetőség arra, hogy az állam más tulajdonának rovására alkotmányos korlátozás nélkül lakáspolitikát (vagy bármely más gazdaság- vagy társadalompolitikát) folytasson. Ha e politikák a tulajdon elvonásával járnak, akkor ez csak a kisajátítás keretei között lehetséges. Az Lt.-beli törvényen alapuló vételi jog intézményének - akár az egyébként is a kisajátítás fogalomkörébe tartozó értékgaranciával - alkotmányoskénti elfogadása kijátssza mind a tulajdonhoz való jog, mind a kisajátítás által előírt szigorú alkotmányos biztosítékokat azáltal, hogy e vételi jognak sem a tulajdonhoz való jog, sem a kisajátítás feltételeit nem kell már teljesítenie.

Megítélésem szerint az Lt.-beli vételi jog alkotmányellenessége szempontjából a két intézmény világos elhatárolása sarkalatos kérdés. Ha ugyanis a tulajdonhoz való jogba bele lehet értelmezni egy „sajátos” kisajátítási lehetőséget, elmosódik a határ a tulajdonhoz való jog és a kisajátítás között. Nem lehet a jövőben tudni, hogy mire terjed ki a tulajdonhoz való jog alkotmányos biztosítéka és mitől véd meg a kisajátítás garanciális feltételekhez kötése. Az értékgaranciára redukált tulajdonhoz való jogba foglalt - az állag és az érték közötti - átválthatóság úgy teszi viszonylagossá, bizonytalan tartalmúvá a tulajdonhoz való jogot, hogy nem vált át kisajátítássá: úgy kerül ki az előbbi védelme alól, hogy nem kerül át az utóbbi alkotmányos intézménynek a védőszárnyai alá. Az a tulajdonjog, amelyre nem vonatkozik sem a tulajdonhoz való jog, sem a kisajátítás garanciája, tehát amelyre nézve a forgalmi érték megtérítése mellett - kisajátítást megalapozó közérdek nélkül - tulajdonelvonás lehetséges, már nem tulajdonjog.

Dr. Vörös Imre s. k.,

alkotmánybíró

Fenntartás nélkül csatlakozom:

Dr. Szabó András s. k.,
alkotmánybíró

57/1994. (XI. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján - *dr. Zlinszky János* alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot.

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló, az 1994. évi XVII. törvénnyel módosított 1993. évi LXXVIII. törvény 62. § (1) és (2) bekezdésében az „és nem lakás céljára szolgáló helyiségek”, továbbá a 63. § (1) és (2) bekezdésében az „és nem lakás céljára szolgáló helyiségek” rendelkezés alkotmányellenes, ezért ezeket a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

A 62. § (1) és (2) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„(1) Az önkormányzat, az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került lakóépületeinek (a bennük lévő lakások) elidegenítéséből származó, 1994. március 31. napját követően befolyó - az (5) bekezdés szerint csökkentett - teljes bevételét a számláját vezető pénzügyintézetnél elkülönített számlán köteles elhelyezni.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott kötelezettség az állami tulajdonú lakóépületek (a bennük lévő lakások) elidegenítéséből származó, önkormányzatot megillető bevételekre is vonatkozik, tekintet nélkül arra, hogy az elidegenítésről a megszűnt tanácsi szerv vagy az önkormányzat döntött-e.”

A 63. § (1) és (2) bekezdésének hatályos szövege e határozat közzétételét követően a következő:

„(1) A fővárosi kerületi önkormányzat a 62. § (1) bekezdésében említett lakóépületeinek (a bennük lévő lakások) elidegenítéséből származó - 1994. március 31. napját követően befolyó, és a 62. § (5) bekezdése szerint csökkentett - bevételének ötven százalékát a fővárosi közgyűlés számláját vezető pénzügyintézethez, elkülönített számlára köteles befizetni.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott kötelezettség az állami tulajdonú lakóépületek (a bennük lévő lakások) elidegenítéséből származó, a kerületi önkormányzatot megillető bevételekre is vonatkozik, tekintet nélkül arra, hogy az elidegenítésről a megszűnt tanácsi szerv vagy az önkormányzat döntött-e”.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvény 62. § (3) bekezdésében, valamint 63. § (1) és (2) bekezdésében foglalt, hatályban maradt rendelkezések 1994. december 31-ig nem alkalmazhatók.

3. Az Alkotmánybíróság a törvény 46. § a) pont második fordulata, a 61. §-a, a 62. § (3) bekezdése, valamint a 62. § (1) és (2) bekezdésének, továbbá a 63. §-nak a rendelkező rész 2. pontjában el nem bírált előírásai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatával (ABH 1993, 373, 391) e törvény számos rendelkezését megsemmisítette. A határozat közzétételét követően az Országgyűlés megalkotta az 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1994. évi XVII. törvényt. (Mivel a módosítás kiegészítette a korábbi törvényt, így az egységes szerkezetbe foglalt törvény megjelölése a továbbiakban: Lt.). Tekintettel arra, hogy több indítványozó is kezdeményezte az Lt. különböző rendelkezései alkotmányosságának vizsgálatát, az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesített eljárásban bírálta el.

1. Az Lt. 46. § a) pontja második fordulata azzal az indokolással támadta az egyik indítvány, hogy ez a rendelkezés nem biztosít vételi jogot a bérlőnek arra a lakásra, amely az Ötv. 107. § (2) bekezdése alapján került az önkormányzat tulajdonába. Az indítványozó szerint ez az előírás a kisvárosok lakosait hátrányos helyzetbe hozza.

2. Az egyik indítványozó az Lt. 61. §-a alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kérte. Azt kifogásolta, hogy ez a törvényi rendelkezés eltérő módon értelmezhető, s a megszorító értelmezés nem teszi lehetővé

a vételi vagy elővásárlási joggal érintett önkormányzati, illetőleg állami lakások és helyiségek tulajdonjogának gazdasági társaságba vitelét. Az indítványozó szerint az önkormányzat apportálási jogának elvonása az Alkotmány 9. § (2) bekezdésébe, 13. § (1) bekezdésébe és 70/C. § (1) bekezdésébe ütközik, s ellentétes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 1. § (6) bekezdés *b*) pontjával.

3. *a*) Indítvány érkezett az Lt. 62. §-a alkotmányosságának vizsgálatára vonatkozóan is. Az e §-ban foglalt rendelkezések a lakások, valamint a nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséből származó bevétel elkülönített számlán történő elhelyezését és bizonyos lakáscélú felhasználását írják elő.

b) Más indítványozók úgy ítélték meg, hogy a nem lakás céljára szolgáló helyiségek értékesítéséből származó vételár felhasználására vonatkozó korlátozás ellentétes az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében, 43. § (1) bekezdésében és 44/A. § (1) bekezdés *b*) pontjában, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 200. § (1) bekezdésében és az Ötv. 80. § (1) bekezdésében előírtakkal.

Indítványukban negatív diszkriminációnak minősítették, hogy „a nem lakás céljára szolgáló helyiségek eladási árából befolyó összeg is csak a lakóépületek felújítására lehet fordítani”.

c) Az indítványozók egyike a már említett 64/1993. (XII. 22.) AB határozatra is hivatkozott, amely szerint, a már önkormányzati tulajdonba adott vagyon utólagos megterhelése alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet. Az Lt. 62. §-ában foglaltakat ilyenek tekintette az indítványozó. Megállapítása szerint ugyanis „az államháztartási törvény által meghatározott határidőre megalkotandó önkormányzati költségvetési rendeletek elfogadása idején nem volt hatályban olyan rendelkezés, amely a bevételek - a cél- és címzett támogatási formákon kívüli - szabad felhasználását akadályozta volna. Az utólag meghozott előírás viszont alapvetően érinti a helyi költségvetést, különösen a több ezer lakással és helyiséggel rendelkező városok esetében”.

4. Az Lt. 63. § (3) bekezdését azért is kifogásolta az egyik indítványozó, mert az e rendelkezésben foglaltak szerint az önkormányzat a lakás- (és helyiség-) privatizációból származó bevételét - a lakásfelújításon kívül - „az állampolgár tulajdonában álló lakásra - ideértve az államosított lakást is - 1953. április 1. napja előtt bármilyen jogcímen, illetőleg azt követően a lakásügyi hatóság kiutaló határozata alapján létrejött lakásbérlet (a továbbiakban együtt: kényszerbérlet) felszámolására használhatja fel”.

Az indítványozó álláspontja szerint az „1953. április 1. napja előtt bármilyen jogcímen” meghatározás hátrányos helyzetbe hozza azokat a bérlőket, akik ebben az időszakban kényszer nélkül, a felek közös akaratából kötöttek magánlakás tulajdonosával bérleti szerződést, mivel nem illetik meg őket az Lt. 24-25. §-ában megállapított jogok. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy a támadott rendelkezés „nem ad semmilyen lehetőséget annak vizsgálatára, hogy az 1953. április 1. előtt kötött bérleti szerződés kényszerből, vagy a felek akaratából jött létre”.

Az indítványozó a támadott rendelkezésnek az Alkotmány 70/A. és 70/K. §-ával, valamint a Ptk. 2. §-ával és a 205. § (1) bekezdésével való ütközésére hivatkozott.

5. Az Lt. 63. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok azt kifogásolták, hogy a lakások és a nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséből származó bevétel ötven százalékát a fővárosi kerületi önkormányzat a fővárosi közgyűlés rendelkezésére köteles bocsátani. Az indítványozók ezt az előírást is a már megszerzett önkormányzati tulajdon utólagos alkotmányellenes megterhelésének minősítették.

Másik indítványozó szerint az ilyen tartalmú szabályozás „államosítást jelent, mivel az állam valamely jogi személy tulajdonát elveszi és másiknak adja át azzal, hogy azt később harmadik jogi személy javára használja fel”. Arra hivatkozott, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése tiltja az államosítást, a 13. § (2) bekezdése pedig csak kivételes kisajátítást tesz lehetővé, ezt is teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett.

Az indítványozó úgy vélte, hogy az önkormányzatok 50%-os vagyonszűrés mellett mellőzni fogják a helyiségértékesítést és inkább a bizonytalanabb bérleti formát alkalmazzák. Sérelmezte, hogy a nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséből származó bevétel korlátozása (elvonása) „visszamenőleges hatályú beavatkozást jelent az önkormányzat gazdasági rendjébe, és sérti a rendeletben elfogadott költségvetés stabilitását”.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az Alkotmány és az indítványokban is hivatkozott törvényi rendelkezések, az önkormányzatok tulajdonszerzését szabályozó előírások, valamint a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, és az abban a határozatban is többször idézett 16/1991. (IV. 20.) AB határozat (ABH 1991, 58, 65) figyelembevételével alkotta meg.

1. Az Lt. 46. § *a*) pontjának második fordulata szerint nem áll fenn vételi jog „az 1990. évi LXV. törvény 107. §-ának (2) bekezdése alapján az önkormányzat tulajdonába került önkormányzati lakásra”.

Ezzel a rendelkezéssel a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat megalkotását követően, az 1994. évi XVII. törvény egészítette ki az Lt.-t. Az Alkotmánybíróság ugyanis e határozatában úgy foglalt állást, hogy a lakások törvényen

alapuló vételi joga és tulajdonvédelme a vételi jog időtartamának jelentős megrövidítésével és az értékgarancia érvényesítésével alkotmányosan összhangba hozható, azonban vételi jog a lakásoknak kizárólag arra a körére alapítható, amelyeken az önkormányzat az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Vátv.) rendelkezései alapján, és az abban meghatározott teherrel szerzett tulajdont. Ez a teher a Vátv. 2. § (9) bekezdésében foglalt - a tulajdonátadással egyidejű - terhelés, az elidegenítés szabályozásának fenntartása (ABH 1993, 386).

Az Ötv. 107. § (2) bekezdésével átadott lakásokra azonban ilyen, a tulajdonátadással egyidejű terhelést nem állapított meg a törvényhozó, ezért azokra az Lt. utólagosan, vagy visszamenőlegesen semmilyen terhet, így vételi jogot sem alapíthatott alkotmányosan. A lakásoknak erre a körére is érvényesíthető azonban az elővásárlási jog, amely a bérlő számára bizonyos védettséget jelent.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány nem megalapozott. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette álláspontját a diszkrimináció vonatkozásában. A 108/B/1992. AB határozatban rámutatott arra, hogy „alkotmányellenes megkülönböztetés csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben levő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minden személyek közötti jogi megkülönböztetés minősül tehát alkotmányellenesnek” (ABK 1994. január, 31, 33). A 881/B/1991. AB határozat szerint pedig nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás „eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket” (ABH 1992, 474, 477).

Az indítványozó által hivatkozott, a kisvárosok önkormányzati tulajdonú lakásainak bérlőit „hátrányosan érintő” jogszabályi megoldást illetően, az Alkotmánybíróság az előbbieket figyelembevételével megállapítja, hogy az Lt. vizsgált rendelkezése nem eredményezett alkotmányellenes diszkriminációt, mivel a bérlők eltérő csoportjára vonatkozik, és az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sem sérti.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Lt. 46. § a) pont második fordulatában foglalt előírás alkotmányellenességét nem állapította meg, és a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat - a tulajdonviszonyok rendezése érdekében az állam által, az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló törvényjavaslat bizonyos rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata során - megállapította: amennyiben a volt társadalmi tulajdonból valamely új tulajdonforma (a jelen esetben önkormányzati tulajdon) már létrejött, „az új tulajdon védelme természetesen teljes, azaz e vonatkozásban nincs alkotmányos lehetőség a társadalmi átalakulás terhének utólagos vagy visszamenőleges szétosztására” (ABH 1991, 64).

Az önkormányzatok a volt állami lakásokat és nem lakás céljára szolgáló helyiségeket az Ötv., illetve a Vátv.

rendelkezései alapján, tulajdonba kapták. Az 1993. évi LXXVIII. törvény a lakás- és a helyiségelidegenítés terheit az önkormányzatokra nézve súlyosabbá tette ahhoz képest, ahogy az önkormányzatok a tulajdont megszerezték. Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában ezért az említett törvény 45. § (1) bekezdésével, illetve az 54. § (1) bekezdésével alapított vételi jogot alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.

Az Lt. az önkormányzati tulajdonba került lakásokra vonatkozó vételi jogot új tartalommal szabályozta, a nem lakás céljára szolgáló helyiségek esetében pedig vételi jogot nem, csak elővásárlási jogot biztosított.

Az Lt. 83. § (1) bekezdésének első mondata a következőket tartalmazza: „1993. december 31-ig a bérbeadás útján hasznosított önkormányzati lakás és helyiség tulajdonjoga nem pénzbeli hozzájárulásként nem bocsátható gazdasági társaság rendelkezésére”. E bekezdés második mondatát - amely szerint „ugyanaz a tilalom vonatkozik a törvény hatálybalépése után a vételi joggal érintett önkormányzati lakásra és helyiségre” - a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat megsemmisítette.

Az Lt. 61. §-a pedig így rendelkezik: „A vételi vagy elővásárlási joggal érintett önkormányzati, illetőleg állami lakás és helyiség tulajdonjoga nem pénzbeli hozzájárulásként nem bocsátható gazdasági társaság rendelkezésére”.

A lakásvagyon jogi természetének jellegzetességeiről a korábbi törvényi szabályozás alkotmányosságát vizsgáló, többször is említett AB határozat már megállapította, hogy „a lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja”. Ezzel függ össze az Alkotmánybíróság határozatának az a következtetése is, hogy „az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében” (ABH 1993, 385).

A 29/1993. (V. 4.) AB határozat pedig arra hívta fel a figyelmet, hogy „a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága stb. alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet a közhatalmi beavatkozásnak, a tulajdonjog - a tulajdon funkciója szerinti - korlátozásának”.

Ez a határozat - a 13/1990. (VI. 18.) AB határozatra (ABH 1990, 54, 56) hivatkozással arra is felhívta a figyelmet, hogy „a közcélú felhasználás, a hiánygazdálkodás, vagy más, a korlátozást elkerülhetetlenné tevő szempont ...a

tulajdonjog korlátozásának alkotmányos indoka lehet, ha a korlátozás megfelel az arányosság követelményének is” (ABH 1993, 227, 231).

Ez a korlátozás a vételi és elővásárlási joggal érintett önkormányzati lakások, illetve helyiségek vonatkozásában kifejezetten arra irányul, hogy az önkormányzat az ilyen vagyontárgyakat e jogok fennállásának időtartama alatt csak e jogok épségének megóvásával idegeníthesse el. Az Lt. 61. §-a - e jogok érvényesítésének biztosítása érdekében - azt is megtiltja, hogy a vételi és elővásárlási joggal érintett lakás és helyiség tulajdonjogát az önkormányzat gazdasági társaság rendelkezésére bocsássa.

Megjegyzést érdemel, hogy a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvénynek a korlátozott felelősségű társaságra vonatkozó 161. § (3) bekezdése a következő előírást tartalmazza: „Nem pénzbeli betétként - a 22. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén is - csak olyan végrehajtható dolgot, továbbá olyan szellemi alkotást vagy jogot lehet figyelembe venni, amelyet utóbb a gazdasági társaság harmadik személy hozzájárulása (engedélye) nélkül ruházhat át.” [Ezzel a szabályozással azonos tartalmú e törvénynek a részvénytársaságra vonatkozó 253. § (1) bekezdése is.]

Míndezekből az következik, hogy a vételi joggal, illetve az elővásárlási joggal terhelt önkormányzati tulajdon a gazdasági társaságokra vonatkozó törvényi szabályozás idézett előírásai szerint sem adható át gazdasági társaság rendelkezésébe.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a 61. §-ban megállapított korlátozás nem alkotmányellenes, mert az az Lt.-ben meghatározott vételi és elővásárlási jog biztosítását szolgálja. Ezért az Alkotmánybíróság az Lt. 61. §-a alkotmányellenességét nem állapította meg, s az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

3. a) Az Lt. 62. § (1) és (2) bekezdése arra kötelezi az önkormányzatokat, hogy az állam tulajdonából önkormányzati tulajdonba került lakóépületek elidegenítéséből származó bevételüket, továbbá az állami tulajdonú lakóépületek elidegenítéséből az önkormányzatot megillető bevételt elkülönített számlán helyezték el; s e bevételeket kizárólag a (3) bekezdésben meghatározott célokra engedni felhasználni. Ez a megkötés egyaránt vonatkozik a lakóépületben lévő eladott lakásokra és nem lakás céljára szolgáló helyiségekre. A fővárosi kerület önkormányzatát ez a kötelezettség csak a bevétel ötven százaléka erejéig terheli, a fennmaradó ötven százalékot ugyanis az Lt. 63. § értelmében a fővárosi közgyűlés számlájára köteles befizetni.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy alkotmányos-e a vételár felhasználásának kivételt nem tűrő célhoz kötése, különösen, hogy az ilyen megkötés a nem lakás céljára szolgáló helyiségek vételára vonatkozásában alkotmányosan lehetséges-e.

Amint az említett AB határozat már megállapította, az Lt. „az Alkotmány 44/A. §-a szerinti önkormányzati alapjogok szempontjából olyan törvény, amely mind a tulajdoni, mind a rendeletalkotási szabadságnak kerete, azaz korláta is. Az Lt. előírásai az önkormányzatokra nem egyszerűen csak mint tulajdonosokra, hanem egyúttal mint alkotmányos közhatalmi szervekre is vonatkoznak, amelyek számára az Lt. kötelező feladatkört és hatáskört létesít” (ABH 1993, 385, 386). A vizsgált tárgykörben az Lt. hatálybalépéséig az állami tulajdonban álló házingatlanok elidegenítésének szabályozásáról szóló 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: R.) és a végrehajtására kiadott 16/1969. (IX. 30.) ÉVM-MÉM-PM együttes rendeletet kellett alkalmazni. Az R. 10. §-a (4) bekezdésének a) pontja szerint a házingatlanok elidegenítéséből származó bevételt „a tanácsok elsősorban lakásépítésre és az állami tulajdonban álló lakóépületek lakóház javítási munkáinak elvégzésére, továbbá a vegyes tulajdon megszüntetésére” használhatták fel. Az R. 1. § b) pontja szerint a társasházban lévő, az ingatlan-nyilvántartásba önálló ingatlanként bejegyzett, állami tulajdonban lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség is házingatlannak minősült. A lakás- és helyiségértékesítésből származó bevétel felhasználása tehát az Lt.-vel hatályon kívül helyezett, korábbi szabályozás szerint is nagyrészt célhoz kötött volt.

Az önkormányzatok az állami tulajdonú lakásokat és a nem lakás céljára szolgáló helyiségeket meghatározott teherrel - az akkor hatályos elidegenítési szabályok továbbélése terhével - szerezték meg. Az Alkotmánybíróság szerint a teher súlyosbítása mindig alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet, mert ekkor nem megszerzési terhelésről, hanem a már megszerzett tulajdon megterheléséről van szó (ABH 1993, 378).

A vételár felhasználása szempontjából „eredeti terhet” megfogalmazó R. egyaránt vonatkozott lakásra és nem lakáscélú helyiségre. A befolyt vételár felhasználása azonban nem volt abszolút kötött: az R. csupán a lakáscélú felhasználás elsőbbségét írta elő, s ezzel világosan kivételt is engedett.

A tehernek az a súlyosbítása, amelyet az Lt. kivételt nem tűrő szabálya előír, ezért önálló alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezi.

Amint az a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kifejtette, a tulajdoni alapjogvédelemben a minőségi határ nem a közérdekű korlátozás és elvonás között húzódik, hanem az vált alkotmányossági kérdéssé, mikor kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra. A közérdekre hivatkozásnak az Alkotmánybíróság csak alaposságát vizsgálja, viszont annál tüzetesebben kell megvizsgálnia a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságát (ABH 1993, 381, 382).

b) Az Ötv. 1. § (6) bekezdés b) pontja azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a törvény keretei között rendelkezik önállóan tulajdonával, s gazdálkodik önállóan bevételeivel. A lakások elidegenítéséből származó bevételek kötelezően előírt felhasználása tekintetében indokolt a közérdekre hivatkozás, s a törvényhozó által közérdekűnek tartott megoldás más - a tulajdonon kívüli - alkotmányos jogot sem sért. A tömeges privatizáció eredményeként előreláthatóan a legrosszabb lakások maradnak vissza. Ezek rendbehozatala, új lakások építése és a kényszerbérletek felszámolása olyan feladatok, amelyek az önkormányzatot terhelő lakásgazdálkodásba tartoznak, s amelyek körében a törvényhozó erőteljesebben korlátozhatja az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében (ABH 1993, 385). Ezért az Lt. 62. § szerinti tehernek az R. eredeti megkötéseinél súlyosabb volta a lakások vételára vonatkozásában nem alkotmányellenes.

c) A fenti érvelés nem találó azonban a nem lakás céljára szolgáló helyiségek eladására. Az utóbbiak jellege ugyanis az R. óta megváltozott. Korábban azokat is zömmel állami vagy szövetkezeti gazdálkodó szervezetek bérelték vagy használták alacsony összegért, mára mind a bérlők, mind a vagyon jellege megváltozott. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat szerint más megítélés alá esik a szociális indokú tulajdonkorlátozások közérdekűsége a lakások, illetve az üzlethelyiségek tekintetében. Az utóbbiak ugyanis az önkormányzat ama vagyontárgyai közé tartoznak, amelyekkel szabadon vállalkozhat (ABH 1993, 387, 388). A nem lakás céljára szolgáló helyiségekkel való kötött gazdálkodás szabályait például már a 29/1993. (V. 4.) AB határozat alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette (ABH 1993, 227). A vállalkozói vagyont képező nem lakás céljára szolgáló helyiségek tekintetében az Lt. 62. §-ában előírt kötelező vételár-felhasználás olyan tulajdonkorlátozás, amelyet a közérdek nem indokol.

Ezért az Alkotmánybíróság a 62. § (1) és (2) bekezdésében a nem lakás céljára szolgáló helyiségekre vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítette.

d) A visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközik - s ekként összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonsággal -, ha a jogalkotó a költségvetési év tartama alatt bár ex nunc hatállyal, de ellentételezés nélkül, akként avatkozik bele az önkormányzatok költségvetésébe, hogy a költségvetésről szóló önkormányzati rendelet elfogadásakor még szabadon felhasználható költségvetési bevételeket célhoz kötött bevételekké minősíti át, avagy a korábban is célhoz kötött bevételek felhasználási feltételeit szigorítja, s ekként meghiúsítja a jogszerűen elfogadott költségvetés alapján vállalt kötelezettségek teljesítését.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Következésképpen az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit - erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint - a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Ennek megfelelően nyilvánította a 7/1992. (I. 30.) AB határozatban alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság az illeték mértékének akként történő felemelését, hogy a szigorító rendelkezést a jogalkotó alkalmazni rendelte az új jogszabály hatálybalépése előtt kötött, de a hatósághoz az erre megállapított határidőn belül, de már a szigorító rendelkezés hatálybalépése után benyújtott szerződésekre (ABH 1992, 45, 48).

Az önkormányzatok gazdálkodása önkormányzati rendeletben foglalt éves költségvetés alapján történik. A költségvetési gazdálkodást számos, előre nem látható bizonytalansági tényező zavarja. Így pl. a költségvetési év tartama alatt bekövetkező áremelkedések vagy a minimális munkabér év közbeni felemelése széles körben és számottevő mértékben kihat az önkormányzatok gazdálkodására is. Ilyen körülmények között a költségvetési gazdálkodásnak az a jogbiztonsági minimumkövetelménye, hogy az állam a költségvetési év tartama alatt ellentételezés nélkül, az önkormányzatokra nézve hátrányos módon ne változtassa meg az önkormányzati költségvetések forrásszerkezetét, így egyebek között a szabadon felhasználható bevételeket ne minősítse át célhoz kötött bevételekké, illetőleg a korábban is célhoz kötött bevételek felhasználási céljait ne szűkítse.

E jogbiztonsági minimum hiányában - ha tehát a költségvetési év tartama alatt az állam korlátozás nélkül és a forrásszerkezetre is kiható módon avatkozik be az önkormányzatok költségvetésébe - az önkormányzatok gazdasági önállósága gyakorlatilag megszűnne, emellett az állami beavatkozás korlátlanúsága összeegyeztethetetlen lenne az önkormányzatoknak az Alkotmány IX. fejezetében meghatározott alkotmányjogi helyzetével.

Tekintettel arra, hogy az 1994. évi önkormányzati költségvetések elkészítésének időszakában - az Alkotmánybíróság korábbi megsemmisítő határozata folytán - az önkormányzati tulajdonban lévő lakások értékesítésére befolyt összeg felhasználására nézve semmiféle korlátozó rendelkezés nem volt hatályban, az előbbieken vázolt elvekkkel összhangban mondotta ki a testület e határozat rendelkező részében, hogy a 62. § (3)

bekezdése, valamint a 63. § (1) és (2) bekezdésének a rendelkező részben megállapított szövege - bár önmagában véve nem alkotmányellenes - 1994. december 31-éig nem alkalmazható.

4. Az Alkotmánybíróság nem tartotta alkotmányellenesnek az Lt. 62. § (3) bekezdésében foglalt, a kényszerbérletek felszámolására irányuló rendelkezést. Az említett előírás szerint a kényszerbérlet az állampolgár tulajdonában álló lakásra 1953. április 1. napja előtt bármilyen jogcímen, vagy azt követően a lakásügyi hatóság kiutaló határozata alapján létrejött bérlet.

Ez a fogalom meghatározás azt a helyzetet tükrözi, amelyben a II. világháború utáni lakáshiány miatt - hatósági kiutalással, beköltözéssel vagy más módon, illetőleg az említett időpontot követően kiutalással - magántulajdonra lakásbérletek jöttek létre. A törvénynek ez a rendelkezése kiterjed az egyes házingatlanok állami tulajdonbavételéről szóló 1952. évi 4. törvényerejű rendelet alapján az állampolgártól elvett, majd az állami tulajdonba vett házingatlanokkal kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 1957. évi 28. törvényerejű rendelet szerint a részére lakottan visszaadott lakások kényszerbérletként történő elismerésére is.

Az ilyen bérletek esetén a tulajdonos évtizedekig csak a tanácsi bérlakásokéval azonos mértékű, alacsony lakbér megfizetését kérhette, amelyből képtelen volt finanszírozni az épület fenntartásával összefüggő kiadásait.

A lakásbérekről, továbbá az albérleti és ágybérleti díjakról szóló 45/1982. (X. 7.) MT rendelet végrehajtására kiadott 19/1987. (X. 7.) ÉVM rendelet 16. § a) pontja is kötött bérűnek tekintette az állampolgár tulajdonában álló olyan lakást, „amelyre a fennálló lakásbérleti jogviszony 1953. április 1. napja előtt bármilyen jogcímen, illetőleg azt követően a lakásügyi hatóság kiutaló határozata alapján keletkezett”. Ennek a korlátozásnak csupán részleges feloldását jelenti, hogy az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvénynek - az Lt. hatályos szövegét megállapító 1994. évi XVII. törvénnyel módosított - rendelkezése szerint a kényszerbérlet alapján létrejött vagy azt folytató lakásbérleti jogviszony keretében hasznosított lakás bérét a települési önkormányzat képviselő-testülete árhatósági jogkörében állapíthatja meg.

Az idézett rendelkezésekben említett időpontban - 1953. április 1-jén - lépett hatályba az ún. második lakáskódex, a lakások és egyéb helyiségek bérleti jogviszonyának rendezéséről szóló 11/1953. (III. 24.) MT rendelet (a továbbiakban: MTr.) és a végrehajtására kiadott, 2.253/1953. (IX. 23.) Kip.M. utasítás. Ez a szabályozás a lakásokat lényegében három csoportba sorolta és ennek megfelelően határozta meg a bérleti jogviszony létrehozására, tartalmára, megszüntetésére stb. vonatkozó rendelkezéseket.

A lakások legnagyobb csoportját képezte az ingatlankezelő vállalatok által kezelt állami lakások és a rendelet hatálybalépése előtt épült személyi tulajdonban lévő lakások köre. E lakásokra nézve a lakásügyi hatóság kiutalása alapján a bérbeadó és a bérlő között kötött szerződés hozta létre a bérleti jogviszonyt. Ezeket a lakásokat tehát csak hatósági kiutalás alapján lehetett bérbe adni, és megüresedésük esetén 3 napon belül a bérbeadónak bejelentést kellett tennie a lakásügyi hatósághoz.

A lakások másik csoportja az ún. szolgálati lakások köre. Ezek részben nem az ingatlankezelő vállalatok, hanem a munkáltató szervek kezelésében álltak. Ezekre nézve a bérleti jogviszonyt a munkáltató szerv intézkedése hozta létre. Szolgálati lakásnak volt minősíthető az olyan lakás is, amelyet az ingatlankezelő szerv kezelt. Ilyen lakásoknál szükség volt a lakásügyi hatóság kiutaló határozatára, azonban a bérlő személyét a munkáltató szerv jelölte ki.

A lakások harmadik csoportjába tartoztak azok a személyi tulajdonban lévő lakások, amelyek az MTr. hatálybalépését követően épültek. Az MTr. 2. § (1) bekezdés b) pontja szerint ugyanis a bérleti jogviszonyt „a jelen rendelet hatálybalépése után épített, a dolgozók tulajdonát képező lakóházakban lévő lakásokra a tulajdonosnak és a bérlőnek, az albérlet tárgyául szolgáló helyiségekre a bérlőnek és az albérlőnek a szerződése” is létrehozta.

Az indítványozó az Lt.-ben megállapított időpont vonatkozásában a diszkrimináció tilalmának sérelmére, az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtti érvényesíthetőségére, a személyhez fűződő jogok és a szerződéses akarat védelmére hivatkozott.

A magánszemélyek lakásbérleti szerződés létrehozására irányuló akaratát az MTr. csak a hatálybalépését követően, az idézett előírásban foglaltaknak megfelelően ismerte. Amíg tehát az Lt. vizsgált rendelkezése az 1953. április 1. napja előtt az állampolgár tulajdonában álló lakásra létrejött bármilyen (így a magánszemélyek közötti) szerződést is kényszerbérletnek minősíti, addig a jelzett időpontot követően pedig csak a lakásügyi hatóság kiutaló határozata alapján keletkezett lakásbérletet tekintik kényszerjellegűnek. A lakásbérletek eme két csoportjának az Lt. által elvégzett kényszerbérlettel minősítését az a körülmény teszi jogi szempontból megalapozottá, hogy 1953. április 1. óta az első csoportba tartozó, tehát az itt jelzett időpontnál korábban az állampolgár tulajdonában álló lakásra létrejött lakásbérletek is a hatósági kiutalással 1953. április 1-je után létesített lakásbérletek súlyosan hátrányos sorsában osztoztak.

A jogalkotónak az a törekvése, hogy a lakásprivatizációból származó bevételét az idézett rendelkezéseknek megfelelően kényszerbérletnek minősülő lakásbérletek felszámolására is felhasználja, az elmúlt társadalmi rendszerben okozott sérelmek orvoslására irányuló törvényi szabályozások sorába illeszkedik. A vázoltakból kitűnik,

hogy a jogalkotó által választott időpont semmiképpen sem tekinthető önkényesnek - megalapozottságát az MTr. 2. § (1) bekezdés *b*) pontja is bizonyítja.

Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy az Lt. nem biztosított lehetőséget annak vizsgálatára, hogy a kérdéses időpont előtt kötött bérleti szerződés kényszerből, vagy a felek szabad akaratából jött-e létre, s ily módon a kényszerből sokszorosán hátrányos helyzetbe került. Ez az indítványozói álláspont nem megalapozott. A sérelmezett törvényi rendelkezés ugyanis nem írja elő az egykori kényszerbérletek egyoldalú felmondását, s nem zárja ki az Lt. általános (így a felmondásra, új bérleti szerződés kötésére és a cserehelyiség biztosítására vonatkozó) előírásai, valamint az Lt. 1. § (3) bekezdésének megfelelően a Ptk. alkalmazását sem. (Az Lt. említett előírása szerint az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a Ptk. rendelkezései az irányadók.) Az Lt. azonban a kényszerbérletek felszámolásának elősegítésére vonatkozóan több, speciális előírást is tartalmaz. A 85. § a következőket állapítja meg.

„(1) A lakás fekvése szerint illetékes önkormányzat köteles 1996. december 31-ig a kényszerből részére önkormányzati cserelakás bérbeadását felajánlani.

(2) Ha az önkormányzat a lakás bérbeadását a kényszerből felajánlotta, a bérbeadó a bérleti szerződést a következő hónap utolsó napjára felmondhatja”. Ezzel összefüggésben az Lt. 90. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az önkormányzatot a 85. § (1) és (2) bekezdésben meghatározott feladatának ellátásához költségvetési támogatás illeti meg”. E § (2) bekezdése a támogatás mértékét határozza meg, míg a (3) bekezdés a következőket írja elő: „A (2) bekezdésében említett

támogatás az önkormányzatot akkor is megilleti, ha a bérbeadó és a bérlő a kényszerbérletet közös megegyezéssel szünteti meg, és az önkormányzat a bérlőnek lakás biztosítása helyett pénzbeli térítést fizet”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Lt. 62. § (3) bekezdése - azáltal, hogy az Lt. előbbieken idézett 85. és 90. §-ának előírásai figyelembevételével kötelezettséget vállal az állampolgár tulajdonában álló lakásra (beleértve az államosított lakást is) 1953. április 1. napja előtt - illetve azt követően a lakásügyi hatóság kiutaló határozata alapján - létrejött kényszerbérletek felszámolására - önmagában véve nem sért alkotmányi rendelkezést. E törvényi előírásnak a jogalkalmazás során történő megvalósítása pedig utólagos normakontroll keretében nem képezheti alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is megalapozatlannak minősítette és elutasította.

Az indítványozó az Lt. és a Ptk. ütközésére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint két törvényi előírás ütközésére kizárólag abban az esetben irányulhat az alkotmánybírósági eljárás, ha a kollízió valamely Alkotmányban védett jogot sért, vagy alkotmányi előírással ellentétes. Mivel az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban ilyen kollíziót nem tárt fel, ezért alkotmányellenességet ebben a vonatkozásban sem állapított meg.

5. Az Lt. 63. §-a úgy rendelkezik, hogy a fővárosi kerületi önkormányzat a lakóépületek elidegenítéséből származó bevételei ötven százalékát a fővárosi közgyűlés elkülönített számlájára köteles befizetni. Ezt a bevételt a fővárosi közgyűlés rendeletében szabályozott pályázat alapján, csakis a kerületi önkormányzati tulajdonú lakóépületek (lakóépületrészek) felújítására lehet felhasználni.

Az indítványi hivatkozások alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a fővárosi kerületek által megszerzett lakástulajdon alkotmányellenes korlátozását jelenti-e a lakásprivatizációból származó kerületi bevétel ötven százalékának a fővárosi közgyűlés számára történő befizetését előíró törvényi rendelkezés. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat a hasonló tartalmú korábbi szabályozást kizárólag a szerződéses szabadság alkotmányos elvével ütköztette.

Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy „a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelezése az elidegenítésből származó bevételek 50 százalékának a fővárosi önkormányzat részére történő átengedésére nem jelenti az adásvételi szerződések tartalmának megváltoztatását. Ennek következtében nem állapítható meg, hogy a kifogásolt rendelkezés sértene a szerződési szabadság elvét”. (ABH 1993, 389)

Az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének első mondata szerint „a helyi önkormányzati jogokat és kötelezéseket törvény határozza meg”. Az Ötv. 80. § (1) bekezdése pedig a következőket állapítja meg: „A helyi önkormányzatot - e törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik”.

Az Ötv. 62. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a főváros önkormányzatára - a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepére és sajátos helyzetére figyelemmel - e törvény rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni”.

E § (3) bekezdése arra utal, hogy „a fővárosi önkormányzat - törvény alapján - azokat a feladatokat és hatásköröket gyakorolja, amelyek a főváros egészét vagy nagy részét érintik.”

Az Ötv. 63. § (1) bekezdésének második mondata pedig azt írja elő, hogy „a fővárosi kerület főként az alapfokú közszolgáltatások biztosításával kapcsolatos feladatokat látja el, míg a fővárosi önkormányzat azokat a feladat- és hatásköröket gyakorolja, amelyek a főváros egészét vagy nagy részét érintik”.

A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Ftv.) a lakás- és helyiség értékesítéséből származó bevételt nem említi sem a fővárosi, sem a kerületi önkormányzatot kizárólagosan megillető bevételként, s nem tekinti ezt a forrást a fővárost, illetve a kerületet osztottan megillető bevételnek sem.

Az Ftv. 8. § (1) bekezdése szerint a „a fővárosban a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörét - törvényben meghatározott kivételekkel - a kerületi önkormányzatok gyakorolják”. Az Ftv. 10. § (3) bekezdésének *p*) pontja azonban a lakásgazdálkodás keretében a fővárosi önkormányzat számára is megállapít feladat- és hatásköröket. Erre utal az Lt. 86. § (1) bekezdése is, amikor így rendelkezik: „A fővárosi közgyűlés - a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény 10. § (3) bekezdés *p*) pontja alapján - rendeletben határozza meg a kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő lakások

a) bérbeadása során érvényesítendő szociális, jövedelmi, vagyoni feltételeket;

b) cseréje esetén a hozzájárulás, illetőleg a megtagadás feltételeit”.

E § (2) bekezdése pedig a következő rendelkezést tartalmazza: „A kerületi önkormányzat e törvény és a fővárosi közgyűlés (1) bekezdésén alapuló rendeletének keretei között alkot önkormányzati rendeletet”. A lakásgazdálkodással kapcsolatos önkormányzati feladatot állapít meg a fővárosi közgyűlés számára az Lt. vizsgált 63. § (3) bekezdése is azáltal, hogy előírja: az e § (1) és (2) bekezdésében megjelölt bevétel „csak pályázat útján, a kerületi önkormányzati tulajdonú lakóépületek (lakóépületrészek) felújítására használható fel. A juttatás feltételeit és a pályázati eljárást rendjét a fővárosi közgyűlés rendeletben határozza meg”.

Az Lt. 63. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a fővárosi közgyűlés megalkotta a Fővárosi Városrehabilitációs Keret kerületi önkormányzatok részére történő juttatásának feltételeiről és a pályázati eljárás rendjéről szóló 34/1994. (VI. 10.) rendeletét (a továbbiakban: Ör.), amely kihirdetése napján hatályba lépett. Az Ör. 1. §-a szerint az Lt. 63. § (1) bekezdésében meghatározott bevételekből képződik a Fővárosi Rehabilitációs Keret, amelynek szétosztása pályázat útján történik.

A fenti rendelkezéseket is figyelembe véve az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg:

a) A lakóépületek értékesítéséből befolyt vételár 50%-ának kötelező befizetése a fővárosi közgyűlés számlájára nem volt eredeti teher. Az R. 10. § (2) bekezdése szerint ugyanis „...a bevétel a ...fővárosi kerületi tanács pénzalapját illeti meg”. Az Lt. tehát súlyosbítja az önkormányzati lakástulajdon terheit; a teher súlyosbítása pedig mindig alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet (ABH 1993, 378).

Azok a lakóépületek, amelyekben lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek vételárának felét a fővárosi önkormányzatnak kell befizetni, a kerületi önkormányzatok tulajdonában voltak, a vételár is az ő tulajdonukba kerül. Az Lt. 63. §-a a vételár felét kifejezetten az átcsoportosítás szándékával vonja el, úgy, hogy a végösszeg csak a 23 kerület összességét tekintve változatlan. A pályázati újraelosztás eredményeként egyes tulajdonosok tulajdont veszítenek, mások az elvont összeg többszörösét kaphatják vissza. Aki veszít, annak a tulajdonát igen jelentős mértékben korlátozzák. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy ez az elvonás nem az önkormányzati vagyonnak a kerületek és a főváros közötti, hatáskörökhöz igazodó megosztását jelenti; a főváros ugyanis csak az újraelosztási mechanizmust szabályozza, vagyis jogköre a koordinációs feladaton belül marad.

b) A 63. §-ban meghatározott tulajdonkorlátozás - a tulajdonkorlátozás alkotmányossága vizsgálatáról a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban kifejtettek szerint - az Lt. eredeti rendelkezéseinek összefüggéseiben tekintve aránytalanul súlyos.

A kerületek bérlakásai állapota közötti különbségek fővárosi közvetítéssel és tervezéssel való kiegyenlítése elfogadható közérdekűnek. A fővárosi közgyűlésnek - a fent ismertetett jogszabályok szerint - valóban vannak lakásgazdálkodási feladatai, amelynek keretében az egész főváros lakásállománya állapotáról kell intézkednie. A törvényben előírt újrafelosztás azonban arra vezethet, hogy a rehabilitáció kifejezetten a korábban jobb állapotban lévő egyes kerületek leromlása árán folyik, de legalábbis ezeket készleten fokozott teherviselésre. Még ha az ilyenfajta nivellálás közérdekűsége megállapítható is, a kerületek vételárbevétele 50%-ának kártalanítás nélküli elvonása más kerületek javára - különös tekintettel az önkormányzati lakástulajdon az Lt. alapján már terhelő rendkívüli mértékű, olyan szociális kötöttségekre, mint a vételi jog és a részletre eladás kötelezettsége - megközelíti a tulajdon klasszikus kisajátítását.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a kiszámíthatatlan tulajdonkorlátozást aránytalanak tartja. Logikailag kizárt, hogy a vételi jog gyakorlására nyitva álló első évben, amikor a legjelentősebb árbevételek folynak be és kerülnek egyszersmind felerészben elvonásra, minden kerület egyenlő eséllyel számíton visszatérítésre (akárcsak részlegesre is). Ha ugyanis mindenki arányosan kapna vissza, nem is lenne értelme az elvonásnak és fővárosi prioritásokat érvényesítő pályázati elbírálásnak. A pályázati újraelosztás visszatérítő hatása tehát bizonytalan, sőt a

kerületek nagy része számára kizárt. A bevezetett rendszer a tulajdonosok bizonyos hányada számára a vizsgált árbevétel 50%-a végleges elvesztését jelenti. A további 25 éven belüli pályázatnyerés pusztán lehetősége nem arányos kompenzáció.

c) Mindezen aránytalanságok ellenére az Alkotmánybíróság mégsem állapította meg az Lt. 63. §-a alkotmányellenességét, mert a jelen határozat egyéb rendelkezései a jövőre nézve már kiküszöbölik a tulajdonkorlátozás alkotmányellenes aránytalanságát.

Másrészt a határozat kimondja, hogy ezek a rendelkezések 1994. december 31-ig a lakások elidegenítéséből származó bevételekre sem alkalmazhatók. Tekintettel arra, hogy a vételi jogból származó bevételek nagyrésze 1994-ben folyik be a kerületi önkormányzatokhoz, a lakásvagyonuk értékesítéséből származó legjelentősebb tétel náluk marad. A törlesztőrészek felének újraelosztásra való későbbi befizettetése ehhez képest csekély jelentőségű. Ez a terhelés az elvonás céljához képest már nem aránytalan.

Végül megváltozik a bevételek 50%-a elvonásának megítélése azért is, mert a helyi önkormányzati képviselők 1994. évi választásának napján (december 11.) hatályba lép az Ötv. módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvénynek a fővárosról szóló új VII. fejezete. A törvény a főváros önkormányzati rendszerét immár kétszintű önkormányzatként határozza meg, amely a főváros és kerületei önkormányzataiból áll [Ötv. 62. § (1) bekezdés]. Ezzel minőségileg megváltozik, és szorosabbá válik a kerületek és a főváros viszonya. Az ugyanazon önkormányzati rendszer részeként szereplő kerületek közötti vagyónátcsoportosítás, és az átcsoportosítás szervezeti kereteinek meghatározása a fővárosi közgyűlés által - tekintettel a szóba jövő vagyonnak, a fentiek szerint 1995. január 1-jétől számítható összetételére és értékére is - többé nem minősül aránytalanak.

E határozata indokolásában az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel hívja fel a figyelmet a következőkre. Ha az állami tulajdonban lévő vagyontárgyakhoz közfeladatok kötődnek, akkor ez a körülmény a vagyontárgyak átcsoportosítását is eredményezheti. Amennyiben a törvény által meghatározott önkormányzati feladatokat az állam átcsoportosítja, akkor az e feladatokhoz kapcsolódó önkormányzati vagyont is átrendezheti. Abban az esetben, ha a vagyon átcsoportosítása év közben történik, és az eredeti önkormányzati tulajdonos az önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó vagyon bevételeit költségvetésébe tervezte, a vagyonkiesés pótlására állami visszatérítésre tarthat igényt.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Lt. nem alkotmányellenes módon írta elő, hogy a fővárosi kerületi önkormányzatnak a lakásértékesítésből származó bevétele ötven százalékát a fővárosi közgyűlés számlájára kell befizetnie, s ezért az indítványt a vizsgált törvény 63. §-a vonatkozásában - a rendelkező részben foglaltakon túlmenően - elutasította.

d) Az Alkotmánybíróság a nem lakás céljára szolgáló helyiségek értékesítéséből származó bevétel felhasználásának meghatározására vonatkozó törvényi rendelkezéseket az e fejezet 3. c) pontjában megfogalmazott indokolással alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette. Azonos okok miatt alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette az ilyen bevétel ötven százalékának a fővárosi kerületek részéről a fővárosi közgyűlés számára történő befizetését előíró törvényi előírásokat is.

Dr. Sólyom László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke, előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye

A lakástügyi jogszabályok területén az alkotmányosság érvényesítése nehéz, bonyolult és hosszantartó folyamat. A jogállam kinyilatkoztatása óta többször merült fel az igény, hogy a tulajdon, bérlet, a lakásfenntartás és lakbér, a szociális járadékok értéke és a lakás mint létszükséglet összefonódott viszonyai között a jogbiztonságnak, a szociális biztonságnak, a tulajdon védelmének és a piacgazdaságnak megfelelő jogviszonyokat kell létre hozni, de ezek az

alkotmányos szempontok keresztezik egymást és tiszta, együttes érvényesítésük jogalkotási igényeit és gazdasági követelményeit nem sikerült egy csapásra megoldani. Az Alkotmánybíróságnak már működése első évében az volt az álláspontja, hogy e téren az alkotmányos kívánalmak felé előrelépést jelentő jogi megoldások is elfogadhatók [Vö.: a 31/1990. (XII. 18.) AB hat. és ahhoz párhuzamos véleményem ABH 1990, 136, 144; a 32/1991. (VI. 6.) AB hat. és ahhoz különvéleményem ABH 1991, 146, 168; 436/B/1990/13. AB hat. (ABH 1991, 708); 432/B/1992. AB hat. (ABH 1992, 608)].

A kérdésben sok félmegoldás és szükségszerűnek tűnő, de utóbb elhamarkodottnak bizonyult intézkedés született, s alkotmányossági követelményeket azokkal szemben érvényesíteni egyre nehezebb. Nem lehet álláspontom szerint közteherként a lakosságra terhelni olyan intézkedések terheit, amelyek ilyen vagy olyan, egyébként alkotmányos szempontból bizonyos rétegeket vagy egyedeket kedvezményeznek, hanem az intézkedések terhét a közteherviselés és az egyenlő elbírálás alkotmányos szempontjai szerint mindenkor a kedvezményezettel kell, legalábbis a juttatás értékéig, viseltetni.

A most tárgyalt jogszabállyal kapcsolatos alkotmánybírósági álláspontnál ez két szempontból is aggályt ébreszt. Egyrészt a kerületeknek juttatott lakásvagyon minősége és értéke különböző, annak tehát tulajdonkénti kezelése a hátrányosabb lakástömeghez juttatott kerületek teherviselő lakosságának anyagi többletterhet jelent, miközben a lakásvételi joggal kedvezményezett lakóknak az a része, amelynek megéri lakását a jogszabályban írott feltételekkel kedvezményesen megvásárolni (és erre kerületenként különbözők az esélyek), a többi közteherviselő költségére indokolatlan közajándékban részesül. (A terhet jelentő lakások fenntartása úgy marad közteher, hogy azt a nagyobb értéket jelentő ingatlanokból nyerhető haszon többé nem ellentételezi, hisz ezek olcsón magánkézbe kerülnek.)

A másik aggályom a panaszosok által is felvetett azon önkormányzati kötelezettségnek szól, amely a kényszerbérlet által lakott összes lakások tulajdonosait megszabadítja ilyen bérletiktől, ha a bérleti jogviszony 1953. április 1. előtt keletkezett. Két szempontból önkényes a csoportmeghatározás. Egyrészt kedvezményezi az összes érintett tulajdonosokat, tekintet nélkül arra, hogy az ő lakástulajdonukba (vagy jogelődjükébe) helyezett-e a Hatóság valaha kényszerbérlet, vagy pedig ők a tulajdont már ilyen védett bérlet által lakottan szerezték - mely esetben semmi hátrány sem éri őket akkor, ha bérletjükkel szemben a felmondást a rendes szabályok szerint kell érvényesíteniök. Másrészt nincs tekintettel a jogszabály arra sem, hogy a bérlet (vagy jogelődje) kiutalással jutott-e a lakáshoz, vagy ún. „lelépéssel” a bérleti értéket megváltva (előző bérletől vagy éppen a tulajdonostól).

A jogszabályi kedvezés a hatósági beutalással terhelt tulajdonos és az azzal nem terhelt tulajdonos, illetve a beutalt, és a lakásért ellenértéket fizetett bérlet között különböztetne helyesen, a jelenlegi szabályozás formalisztikus, önkényes, ezért ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe, midőn célja szerint az egyenlőtlenséget feloldani kívánó intézkedést tesz annak (3) bekezdése szerint [9/1990. (IV. 25.) AB hat. (ABH 1990, 48); 752/B/1990. AB hat. (ABH 1990, 513); 28/1991. (VI. 3.) AB hat. (ABH 1991, 102); 61/1992. (XI. 20.) AB hat. (ABH 1992, 282)]. Önmagában az alkotmányos cél nem helyettesíti és nem pótolja a helyesen megválasztott csoportalkotó szempontot a kedvezmény megadásakor.

Emiatt a támadott jogszabály 62. § (3) bekezdését alkotmányellenesnek tartom.

42/2000. (XI. 8.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának közösen előterjesztett, az Alkotmány értelmezésére és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványai tárgyában - *dr. Czúcz Ottó* és *dr. Kiss László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bagi István* és *dr. Holló András* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. § értelmezése alapján a következőket állapítja meg:

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonságához való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok - így a „lakhatáshoz való jog” -, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.

Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről - így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról - gondoskodni.

2. Az Alkotmánybíróság a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának közösen előterjesztett indítványa kifogásolta, hogy az állam nem tesz eleget az Alkotmány 15., 16., 17., valamint 70/E. §-aiból fakadó jogalkotási feladatának.

Az indítványozók szerint sem a szociális ellátásokról, sem a társadalombiztosításról szóló törvényi rendelkezések „nem fedik le teljes egészében a hivatkozott alkotmányos rendelkezésekből az államra háruló szabályozási kötelezettségeket, hiszen álláspontjuk szerint a szociális biztonságához való alapjognak a hajlékhoz (lakhatáshoz) való jog nélkülözhetetlen részét képezi, mert annak hiányában egyetlen szociális intézkedés sem érheti el a célját.”

Továbbá az indítványozók szerint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, valamint a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény rendelkezései nem határozzák meg a megjelölt alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően a szociális lakásgazdálkodással kapcsolatos állami feladatokat, valamint azok állami és önkormányzati szervek közötti megosztását. Egyrésztől ugyanis a hatályos jogszabályok kizárólag a helyi önkormányzatok kötelezettségévé teszik a szociális lakásgazdálkodással kapcsolatos „állami felelősség érvényesítését”, másrésztől pedig az önkormányzatok jelentős része „ennek a feladatnak az ellátására nem alkalmas”. Ez pedig az állampolgári jogok régióként eltérő biztosítására, s ennek következtében diszkrimináció kialakulására ad lehetőséget.

A probléma megoldásához az indítványozók szerint „elengedhetetlenül szükséges a szociális biztonságához való alapjog alkotmányos tartalmának a lakhatással összefüggésben való értelmezése, valamint a szociális biztonságához való alapjoggal és a lakásgazdálkodással kapcsolatos állami felelősség alkotmányos alapjainak és terjedelmének meghatározása.”

Míndezeekre tekintettel az indítvány elsődlegesen az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezésére irányult azt a kérdést téve fel, hogy

- a szociális biztonságához való alkotmányos alapjog részét képezi-e a lakhatáshoz való jog, és e jog milyen terjedelmű [Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés];

- megállapítható-e az állam felelőssége a lakhatáshoz való jog érvényesülésének biztosításában [Alkotmány 70/E. § (2) bekezdés].

Az indítványozók másodlagosan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték, mivel az állam elmulasztotta a szociális biztonsághoz való alapjogból származó „lakhatáshoz való jog” biztosítására vonatkozó szabályozó és intézményrendszer megalkotását.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványozók által értelmezni kért rendelkezése a következő:

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátásra való jogot a társadalombiztosítás útján és szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

2. Az indítványozók által felhívott további alkotmányi rendelkezések:

„15. § A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.”

„16. § A Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit.”

„17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”

III.

1. Az indítvány első része kapcsán az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § g) pontjában meghatározott hatáskörében járt el. Az Abtv. 1. § g) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése. Az Abtv. 21. § (6) bekezdése alapján az 1. § g) pontja szerinti eljárást *a)* az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, *b)* a köztársasági elnök, *c)* a Kormány vagy annak tagja, *d)* az Állami Számvevőszék elnöke, *e)* a Legfelsőbb Bíróság elnöke, *f)* a legfőbb ügyész indítványozhatják. Az Abtv. 21. § (8) bekezdése szerint törvény másokat is feljogosíthat alkotmányértelmezési eljárás indítványozására. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. §-ának *e)* pontja az állampolgári jogok országgyűlési biztosát is feljogosította alkotmányértelmezés kezdeményezésére. Az indítvány tehát az annak előterjesztésére jogosultól származik.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint [először: 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136, 137.; legutóbb: 652/G/1994. AB határozat. ABH 1998. 574, 576.] az Abtv. 1. § g) pontjában szabályozott, elvont alkotmányértelmezésre vonatkozó indítvány esetében az alábbi követelményeket kell figyelembe venni. Az indítványnak az Abtv. 21. § (6) bekezdésében meghatározott szervtől vagy személytől kell származnia; nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kell kezdeményeznie az eljárást; az Alkotmány egy ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését kell kérnie. Végül az adott alkotmányossági problémának közvetlenül - más jogszabály közbejötté nélkül - levezethetőnek kell lennie az Alkotmányból. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ezeknek a feltételeknek megfelel.

2. Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy az indítványozók álláspontja szerint a szociális biztonsághoz való jognak a „lakhatáshoz való jog” tartalmi eleme. Erre hivatkozva (jóllehet az indítványuk elsődlegesen éppen annak alkotmányértelmezés révén történő tisztázására irányul, hogy a szociális biztonsághoz való jognak van-e ilyen tartalma, az milyen terjedelmű és melyek az állam ebből fakadó kötelezettségei) az indítványozók állították az államnak a „lakhatáshoz való jog” általuk feltételezett létéből adódó kötelezettségeit, továbbá azok megsértését is.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozóknak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelme csak az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezését követően dönthető el. Ezért az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmet csak az Alkotmány értelmezésének függvényében, mindazonáltal azzal egy eljárásban bírálta el.

IV.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörében eljárva több ízben foglalkozott az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezésével. Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában rámutatott arra, hogy „a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne. Az államnak polgárai szociális biztonsága

tekintetében fennálló kötelezettségeit az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglaltak általános jelleggel nevesítik.” [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146, 163.]

Majd az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésének idézett rendelkezéséből tehát csak az következik, hogy az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogaik realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Az Alkotmány azonban e rendszerek működésére vonatkozó alapvető elveket és szempontokat már nem határozza meg.” Az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „az Alkotmány szerint ugyanis az egyedüli követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa”. [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196, 199.]

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben a 38/1994. (VI. 24.) AB határozatban (ABH 1994. 429, 433.) ismételten hangsúlyozza, hogy „amint arra az Alkotmánybíróság 26/1993. (IV. 29.) AB határozatában rámutatott az Alkotmány e rendelkezéséből következik, hogy az állam olyan társadalombiztosítási és szociális intézményrendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni, amely biztosítja a polgárok számára a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogaik érvényesülését (ABH 1993. 196.)”.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az alkotmányi feladatok és a szociális jogok megvalósítása eszközei és mértéke tekintetében a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez. Alkotmányossági probléma abban a határesetben keletkezhet, ha az állam beavatkozása, vagy - gyakrabban - az állam mulasztása az Alkotmányban előírt feladat teljesítését, vagy valamely védett intézmény, illetőleg jog megvalósulását nyilvánvalóan lehetetlenné teszi; e minimális követelmény felett azonban - más alapjog sérelmét kivéve - nincs alkotmányi ismérv az államcél vagy szociális jogot szolgáló jogszabályok alkotmányosságának minősítésére.” [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134, 140.]

Az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB számú határozata a szociális ellátások mértékének megváltoztatásával kapcsolatban utalt arra, hogy „az állam a 70/E. §-ban megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait.” Ezzel kapcsolatban rámutatott arra is, hogy „az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra”. Ugyanakkor azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy „az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá”. (ABH 1995. 188, 191-192.)

Ez utóbbi határozatot idézi az Alkotmánybíróság a 731/B/1995. számú határozatában: „Az Alkotmány e rendelkezéséből nem következik, hogy a lakáshoz jutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joga lenne, de az sem, hogy az állam a lakáscélú támogatásoknak meghatározott formáját és rendszerét köteles volna biztosítani.

Az Alkotmány e szabálya csak az állami szociálpolitika működtetését írja elő, és alkotmányos követelményként pedig csak azt határozza meg, hogy a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. §-ban meghatározott minimális szint alá.” (ABH 1995. 801, 803.)

Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában - a szociális biztonság alapjogával kapcsolatos jellemzők és követelmények meghatározása kapcsán - a minimális mértékű ellátás minősége tekintetében foglalt állást, kimondva, hogy „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”. (ABH 1998. 251, 254.)

Az alkotmányossági mérce ezzel - az emberi méltósághoz való jog bevonása folytán - a 70/E. § (1) bekezdésének elvontságából (szociális ellátórendszer fenntartása a megélhetéshez szükséges ellátás biztosítására) a minőség tekintetében is konkrétta vált: a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni.

A szociális jogok esetében a megélhetési minimumot az ellátórendszer részjogosítványainak összessége kell, hogy biztosítsa. Ennek összességében kell megfelelnie az általános mércének: az emberi méltósághoz való jognak, mely az Alkotmánybíróság értelmezésében az emberi élethez való joggal „egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele”. [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990. 88, 93.] Az emberi élethez való joggal összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság „az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelességét” állapította meg, mely szerint: „az élethez való jogból az államnak nem csupán az a kötelessége keletkezik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védenie kell”. [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998. 333, 342.]

1. Az alkotmányjogi dogmatikában immár hagyományosnak tekinthető az ún. első és második generációs emberi és állampolgári jogok megkülönböztetése. Eszerint az első nemzedékhez tartoznak a klasszikus szabadságjogok, melyek a közhatalmat gyakorló állami szervek elé állítanak korlátokat az egyéni szabadság védelmében. A második generációt a gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotják. Ezek érvényesülése az állam kifejezett cselekvését feltételezi. Nyilvánvaló, hogy ezen jogok garantálása a társadalom mindenkor gazdasági teljesítőképességének függvénye. Ez irányadó az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jogra is.

2. Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. Az állam ugyanis nagyfokú szabadságot élvez a szociális biztonság megvalósítása konkrét eszközeinek meghatározása tekintetében. Amennyiben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ából eredő általános ellátási kötelezettségen belül egyes részjogosítványokat (pl. lakhatáshoz való jog, megfelelő ételmezéshez, tisztálkodáshoz, ruházkodáshoz való jog) állapítana meg és kényszerítene ki az alkotmányos alapjog szigorúságával, akkor ez a szociális ellátás újabb és újabb elemeinek alkotmányos alapjogként történő elismeréséhez vezetne. Egy ilyen értelmezés nem lenne tekintettel az alkotmányozó hatalomnak az alkotmányos alapjogok meghatározásával kapcsolatos jogára. Figyelmen kívül hagyná azt az alkotmányos követelményt is, hogy a jogalkotó széles körű szabadságot élvez a szociális biztonság megvalósítása konkrét eszközeinek meghatározása tekintetében. Ilyen módon az Alkotmánybíróság a jogalkotót a nemzetgazdaság mindenkor teljesítőképességétől függetlenül kötelezné egyes konkrét ellátási formák biztosítására. Így nem érvényesülhetne az állam kötelessége a szociális ellátások mértékének növelésére a nemzetgazdaság teljesítőképessége függvényében, mert csak egyes, állandó jelleggel meghatározott konkrét támogatási formák nyújtására lenne köteles. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az emberi életet és méltóságot biztosító, valamint a nemzetgazdaság teljesítőképességének megfelelő általános ellátási kötelezettség kimondásán túlmenően tartózkodik egyes konkrét részjogok alkotmányos alapjogként történő elismerésétől. Mindebből következően a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására irányuló állami kötelezettség nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a végső helyzetben köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önjelőlő nem tudják megteremteni.

3. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem állapítható meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a „lakhatáshoz való jog” biztosítása vonatkozásában, hiszen az Alkotmány 70/E. §-a alapján nem következik ilyen konkrét jog szabályozására vonatkozó jogalkotói kötelezettség. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló részét elutasította.

4. Az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény az állam ellátási kötelezettségével kapcsolatban részletes rendelkezéseket tartalmaz, amelyek vonatkoznak a rászorultak elhelyezésének biztosítására is. Az állam többek között a hajléktalan személyek számára nappali melegedő lehetőséget, átmeneti szállást, éjjeli menedékhelyet biztosít, valamint hajléktalanok otthona, illetve rehabilitációs intézménye keretében nyújt szállásjellegű ellátást. Ezen túlmenően létezik még a települési önkormányzat által nyújtható lakásfenntartási támogatás, amely nyilvánvalóan a lakással rendelkező, de a lakás fenntartására nem elegendő jövedelmű személyek számára jelent szociális ellátást. A gyermekvédelmi törvény ismeri az otthonteremtési támogatásnak, a családok átmeneti otthonának, a gyermekek átmeneti gondozásának, valamint az utógondozói ellátásnak az intézményét. Ezen támogatási formákkal összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételt hangsúlyozza, hogy az államnak a mindenkor nemzetgazdasági lehetőségek figyelembevételével törekednie kell a támogatások mértékének növelésére, illetőleg a társadalom teljesítőképességéhez is igazodóan a szociális ellátások bővítésére.

5. Bár konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, az államnak az általános ellátási kötelezettsége alapján törekednie kell a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására. Ezt nemzetközi kötelezettségvállalásai is előírják számára. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra a korábbi megállapítására, miszerint „az emberi élet és méltóság egységéből fakadó alapjogokat az alkotmányos jogállam a vonatkozó nemzetközi egyezmények és az alapvető jogelvek

figyelembevételével, az Alkotmányban meghatározott közösségi és egyéni érdekek szolgálatában hivatott szabályozni”. [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990. 88, 93.]

A szociális biztonság megvalósítására vonatkozó jogállami kötelezettséget határoz meg többek között az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, melynek 9. Cikke előírja: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is.” Ennél részletesebb rendelkezést tartalmaz a fenti Egyezségokmány 11. Cikk 1. pontja, mely külön hangsúlyt helyez az életkörülmények javítása érdekében az egyes létfeltételek megteremtésére irányuló folyamatos tevőleges állami cselekvésre: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.” Ehhez hasonló intézkedési kötelezettséget fogalmaz meg a részes államok számára az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény 16. Cikke, amely a család szociális, jogi és gazdasági védelmének széles körű megvalósítását írja elő: „A család mint a társadalom alapvető egysége, teljes körű fejlődéshez szükséges feltételek biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házasoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök.”

VI.

1. Az Alkotmánybíróság nem foglalkozott az Alkotmánynak az indítványban említett 15., 16. és 17. §-ával, mivel a kérelem a 70/E. § értelmezésére vonatkozott, valamint tárgyi összefüggés hiánya miatt sem volt szükséges a 15-16. §-ok figyelembevétele az indítványozók által kért alkotmányértelmezés kapcsán. Az Alkotmány 17. §-ában foglalt szociális intézkedésekkel kapcsolatban pedig „az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejezésre juttatta, hogy az „általános rendelkezések” körében található tétel vizsgálata az „alapvető jogok és kötelezettségek” körében fellelhető alkotmányos rendelkezések tükrében - éppen azokkal mutatott szoros összefüggése miatt - végzendő el” (3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642, 644.). Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezésénél nem tért ki külön a 17. § rendelkezéseire.

2. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 51. § (2) bekezdése alapján rendelte el.

*Dr. Németh János s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke*

*Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Czucz Ottó s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Strausz János s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Czucz Ottó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozat és az indokolás valamennyi elemével egyetérték, e párhuzamos indokolásban mindössze a döntés életvédelmi aspektusainak jelentőségét kívánom nyomatékosabbá tenni, kiemelni.

1. Kiemelkedően fontos alkotmányos követelménynek tekintem a határozat rendelkező részének azon elemét, amely megállapítja, hogy „az állam köteles... az életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról - gondoskodni”. Ez a tétel egyfelől világosan tükrözi azt az (elméleti modellelemzésekkel is igazolható) felismerést, amely szerint az olyan populációk, amelyek nem alakítanak ki megfelelő mechanizmusokat a létveszélybe került tagjaik védelmére, kihalással fenyegető versenyhátrányba kerülhetnek más közösségekkel szemben. Emellett azonban e követelmény - meggyőződésem szerint - egyértelműen következik az Alkotmány 70/E. § és 54. § (1) bekezdéseinek összevetéséből, továbbá megfogalmazása szervesen illeszkedik az Alkotmánybíróság eddig követett - életvédelemmel összefüggő - értelmezési gyakorlatához.

2. Mindennapi tapasztalatainkból tudjuk, hogy az életben - többnyire valamilyen természeti csapás, emberi tragédia, haláleset nyomán, vagy egyéb, előre nem látható ok következtében - időnként kialakulhatnak olyan különleges élethelyzetek, amikor kizárólag egy - az alapvető létszükségletek körébe tartozó - elem (pl. elegendő élelem, megfelelő ruházat vagy szállás) hiánya is az érintett életét közvetlenül fenyegető veszély forrásává válhat. Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívüli munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásokra jogosultak.” S a (2) bekezdés szerint: „A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

Helyesen idézi ezzel összefüggésben a határozat indokolása azokat a korábbi alkotmánybírói döntéseket, melyek kifejtik, hogy a szociális jogok megvalósításának eszközei és mértéke tekintetében a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez, s hogy az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változásokra. Olyan esetekben azonban, amikor valakinek az élete kerül veszélybe egy meghatározott megélhetési feltétel hiánya miatt, már változik az állami kötelezettség szerkezete. Ilyenkor már nem elégséges különféle szociális intézményeket pusztán fenntartani és (azokat a mindenkori szociálpolitikai felfogásnak megfelelően) működtetni, ilyen esetekben az állam köteles a rendelkezésére álló erőforrásokat úgy csoportosítani, hogy a konkrét veszély elhárításához szükséges eszközök - időben, s a veszély elhárításához szükséges mértékben - az érintettek rendelkezésére bocsáthatók legyenek. Ezzel összefüggésben utalnunk kell az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatára, amelyben kifejtette: „Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyrészt minden ember számára garantálja az élethez való jogot, másrészt - a 8. § (1) bekezdésével összhangban - „az állam elsődrendű kötelességévé” teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteletben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 297, 302.] Hasonlóan érvel a 60/1993. (XI. 29.) AB határozat, a 28/1994. (V. 20.), valamint az 58/1994. (XII. 14.) AB határozat is.

Mindebből világossá válik, hogy az állam kötelezettségei más dimenzióba kerülnek akkor, ha a szokványos szociális gondok között olyan eset bukkan fel, amelynél a megélhetési feltételek valamelyik elemének hiánya miatt az érintett élete is közvetlen veszélybe kerül. Ilyenkor az állam életvédelmi funkciója miatt az ellátási kötelezettségei is a szokásosnál intenzívebbé, „sűrűbbé” válnak.

Megjegyzem, hogy az intenzitás növekedése nem jelenti egyben azt is, hogy ezek a kötelezettségek abszolút szerkezetűvé válnának, vagyis, hogy az állam köteles lenne bárkinek az egyszerű bejelentése alapján ellátásokat nyújtani, ha az érintett úgy érezné: élete veszélybe került. Az államnak ilyen esetekben is körültekintően szabályozni kell, hogy milyen ismérvek alapján, milyen eljárás keretében állapítsák meg azt, hogy a szállás hiánya miatt az adott körülmények között valóban veszélyeztetett-e az érintett élete (s az sem kizárt, hogy amennyiben szükséges, bizonyos célszerűen megválasztott magatartási szabályokat is meghatározzanak az érintettnek, a tőle elvárható kooperációra hívják fel a veszélyhelyzet mielőbbi elhárítása érdekében).

Ezek az eljárási és tartalmi feltételek azonban a másik oldalon nem válhatnak olyan súlyúvá és terjedelművé, hogy alkalmazásukkal kiüresedjenek az állam életvédelemmel összefüggő kötelezettségei. S emiatt az ilyen helyzetbe került személyek számára csak azok a védelmi eszközök, megoldások álljanak rendelkezésre, amelyek a nehéz helyzetben lévő, de közvetlen életveszélynek nem kitett állampolgárok szociális problémái kezelésére egyébként adottak. A szabályozás ilyen részletkérdéseinek alkotmányos megítélésére azonban nyilvánvalóan csak egy erre irányuló indítvány alapján indított külön vizsgálat nyomán kerülhet sor.

3. Egyetértek a rendelkező rész azon pontjával is, mely szerint a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében az Alkotmánybíróság nem állapította meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak ne lehetnének szerteágazó szabályozási feladatai az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szükséges szállás biztosítása kapcsán. E körben feltehetően célszerű lesz ellenőrizni, hogy a jelenlegi szabályok megfelelnek-e az említett követelményeknek. E kérdések azonban már túlmutatnak az Alkotmánybíróság által most tárgyalt ügyön.

Dr. Czúcz Ottó s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bagi István alkotmánybíró különvéleménye

I.

Az Alkotmány értelmezésére és mulasztás megállapítására irányuló eljárásban hozott 5/G/1998. sz. határozat rendelkező részének 1. pontja első bekezdésével, valamint a második bekezdés első mondatában foglaltakkal, továbbá a 2. pontjában rögzített megállapításokkal egyetértek.

Alapvetően nem értek egyet azonban a rendelkező rész második bekezdésében tett megállapítással, mely szerint az állam köteles hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni.

A fenti gondolat erkölcsi és szociológiai tartalmát magam is igaznak ismerem el, ugyanakkor egyetértek a határozat azon megállapításával, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből a megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok nem vezethetők le.

Álláspontom szerint az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésének értelmezése során ugyanez a megállapítás tehető, tehát konkrét „részjogok” - így ezen belül „szállás” biztosításának állami kötelezettsége - közvetlenül az Alkotmány rendelkezéséből nem vezethető le, figyelembe véve azt is, hogy a konkrét kötelezettség megjelölése normaként értelmezhető.

Az Alkotmánybíróóság hatásköre ún. absztrakt alkotmányértelmezésre terjed ki. Nem lehet pontosan megállapítani, hogy mi tartozik a „szállás” fogalmi körébe - pusztán a fedél, vagy annál több, így pl. nagy hidegben fűtési kötelezettség, életet fenyegető veszélyhelyzet esetén élelmezés biztosítása, vagy más, a veszélyhelyzet esetén szükséges intézkedés -, véleményem szerint az alkotmányi rendelkezés ilyen jellegű értelmezése nem tekinthető elvontnak.

Ellenkező értelmezés, olyan álláspont esetén, amely szerint a szállás biztosítása egyértelmű és konkrét kötelezettséget jelent, ennek kimondása már a törvényhozó normaalkotási feladata, az Alkotmány esetleges módosításával.

II.

Véleményem szerint az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdését - a Magyar Köztársaság az ellátásra való jogot a társadalombiztosítás útján és szociális intézmények rendszerével valósítja meg - a határozat által is idézett korábbi alkotmánybíróági határozatok absztrakt módon és kellőképpen értelmezték, konkrét állami kötelezettség kimondása már mintegy az Alkotmány „szövegszerű kiegészítését” jelentené.

A „hajléktalanság” és az „életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet” túl tág értelmezése lehetőséget adnak, de az utóbbi fogalom meghatározás a más jogágakban szereplő voltára tekintettel a megállapítás elvontságát veszélyezteti.

Magam az általam konkrétan tartott állami kötelezettség kimondását az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésének értelmezése során mellőztem volna.

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

1. Egyetértek a határozat 2. pontjával, a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány elutasításával, továbbá a határozatnak az Alkotmány 70/E. § értelmezését tartalmazó 1. pontjával, kivéve annak utolsó mondatával. Az általam kifogásolt mondat a következő: „Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről - így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról - gondoskodni.”

Álláspontom szerint ezzel az értelmező mondattal az Alkotmánybíróság túllépett az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörén és a törvényhozó hatalom körébe tartozó konkrét állami feladatot, s egyben a feladatellátás konkrét feltételét is megfogalmazta.

Az idézett konkrét állami feladat nem kapcsolható kényszerítően és közvetlenül az Alkotmány 70/E. §-ának az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtett - értelmezett - tartalmához.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-át mind ez ideig a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló hatáskörében eljárva értelmezte, és fokozatosan - több határozatában - bontotta ki annak tartalmát.

A szociális biztonsághoz való jog - az Alkotmánybíróság eddigi értelmezéseiben - olyan ellátó rendszer kiépítésére, működtetésére irányuló állami kötelezettséget jelent, amely biztosítja az ellátáshoz való jognak azt az alkotmányos minimumát, amely az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlen. A határozat 1. pontja lényegében ezt az értelmezést emeli az absztrakt alkotmányértelmezés szintjére, kiegészítve az általam kritizált mondattal.

Az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában, annak az alkotmányos követelménynek a kimondásával, hogy az ellátási minimum alkotmányos mércéje az emberi méltósághoz való jog megvalósulása, kiteljesítette az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezését. Az emberi méltóság, mint általános mérce itt nem az általános személyiségi jog „egyik megfogalmazása” [8/1990. (IV. 23.) AB határozat]. A szociális biztonsághoz való jogból az emberi méltóságnak megfelelő ún. „részjogok” nem vezethetők le. A szociális jogok esetében az ellátórendszer részjogosítványai összességének, illetőleg egy adott, konkrét ellátási formának az egyéb juttatásokkal együttesen [32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 254.] kell megfelelnie az általános mércének, az emberi méltósághoz való jog megvalósulásának abban az általános értelemben, ahogy azt a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat megfogalmazta, az emberi státusz meghatározójaként: „Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Egyetlen emberi élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenénk bele az élethez és a méltósághoz való alanyi jogát.” (ABH 1991. 309.)

Következésképpen az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jognak, mint a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jognak alkotmányos minimuma - az emberi méltósághoz való jog megvalósulásának alkotmányos követelménye által meghatározottan - jelenti az emberi státusz, az emberi létfeltételek mindazon összetevőit (segélyezési, ellátási formákat) amelyeket az állam törvényalkotás útján - alanyi jogként, vagy rászorultság szerint - biztosítani köteles.

A kifejtettek alátámasztásaként hivatkozom az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatára: „Az intézmények létrehozása mellett a szociális jogok megvalósítása az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatároznia.” (ABH 1994. 134, 138.) Ezek nagyságára és módjára az Alkotmányból közvetlenül nevesített alkotmányos kötelezettség nem vezethető le. (698/B/1990. AB határozat: hivatkozva az 1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994. 561. 563.)

3. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság (elvon) alkotmányértelmezési hatáskörétől az adott alkotmányi norma tartalmának kibontásától el kell választani az abból (az értelmezett alkotmányi normából) levezethető törvényhozói (végrehajtási) feladatok elvileg lehetséges változatainak megfogalmazását. Az általam kifogásolt mondat az Alkotmány 70/E. §-ának eddigi, a határozatban összefoglalt értelmezéséből elvileg levezethető konkrét - feltételeket is magában foglaló - állami feladat megfogalmazása és mint ilyen nem része, nem tartalmi eleme az Alkotmány 70/E. §-ának. Az Alkotmány 70/E. §-ából következő konkrét - „nevesített” - állami kötelezettségeket a törvényhozásnak és nem az Alkotmánybíróságnak kell meghatároznia. „Az alkotmányi előírások megvalósítása - számos feltételtől függően - változó és folyamatos törvényhozási jogalkalmazási, önkormányzati és társadalmi feladat.” (1558/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510, 511.)

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

15/1991. (IV. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy személyes adatok meghatározott cél nélküli, tetszőleges jövőbeni felhasználásra való gyűjtése és feldolgozása alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel (személyi szám) alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az állami népszámlálási törvényről szóló 1986. évi 10. törvényerejű rendelet, valamint a Minisztertanácsnak e törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 25/1986. (VII. 8.) MT rendelete és a 102/1990. (VII. 3.) MT rendelete alkotmányellenes, ezért a törvényerejű rendeletet és végrehajtási rendeleteit megsemmisíti.

A megsemmisített jogszabályok 1991. december 31-én vesztek hatályukat, kivéve alább felsorolt rendelkezéseiket, amelyek e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele napján vesztek hatályukat:

A törvényerejű rendelet 4. §-ának második mondata,

5. §-ának (2) bekezdése,

a 6. § (2) bekezdésének második és harmadik tagmondata,

a 6. § (3) bekezdése,

a 7. § (1) bekezdésének második mondata,

a 7. § (2) bekezdéséből a - „ha jogszabály másként nem rendelkezik”, - „vagy jogos érdeke”, „vagy nyilatkozatával” kitételek,

a 7. § (4) bekezdése,

továbbá a 10. § (3) bekezdéséből a „törvényerejű rendeletben vagy minisztertanácsi rendeletben” szavak.

Eszerint az Alkotmánybíróság határozatának közzététele és 1991. december 31. között a törvényerejű rendelet 4. §-a, a 6. § (2) bekezdése, a 7. § (1) és (2) bekezdése és a 10. § (3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„4. § Az állami népszámlálási törvény az állampolgár személyi számát, alapvető személyazonosító és lakcím adatait tartalmazza.”

„6. § (2) A személyi számot a személyi adatokat is tartalmazó számítógépes nyilvántartásokban azonosító adatként kell használni.”

„7. § (1) Az állami népszámlálási törvény magánszemélyek és -feladataik végrehajtásához - szervezetek részére adatokat szolgáltat.

(2) Magánszemély az állami népszámlálási törvény alapján más személyre vonatkozóan olyan adat közzétételét, illetőleg olyan okirat kiállítását kérheti, amelyhez joga fűződik. Ezt a kérelmezőnek okirattal igazolnia kell.”

„10. § (3) Az állampolgár személyére, családi és egyéb körülményeire vonatkozó adatot csak az érintett állampolgár hozzájárulásával, illetőleg törvényben meghatározott esetben lehet nyilvánosságra hozni.”

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó teljes egészében támadta az állami népszámlálási törvényről szóló 1986. évi 10. törvényerejű rendeletet (a továbbiakban tvr.) és két végrehajtási rendeletét, a 25/1986. (VII. 8.) MT, illetve a 102/1990. (VII. 3.) MT rendeletet, azzal, hogy ezek a személyi adatok védelméhez való alkotmányos joggal (Alkotmány 59. §) ellentétesek. Kérte mindhárom jogszabály megsemmisítését.

Az indítványozó érvelése szerint a tvr. nem elégíti ki sem az Alkotmány, sem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: jogalkotási törvény) által az alapvető jog szabályozásához megkívánt törvényi szabályozási szintet, ezért teljes egészében alkotmányellenes. Ugyancsak a jogalkotási törvénybe ütközik szerinte, hogy a tvr. úgy

ír elő kötelező adatszolgáltatást, hogy a szolgáltatandó adatok körét a Minisztertanács határozza meg; ez a meghatalmazás nem tartalmazza a felhatalmazás tárgyát és kereteit. Így a Minisztertanács alapvető jogokat és kötelezettségeket szabályoz, amelyre azonban nem kaphat felhatalmazást. Alkotmányellenes az indítványozó szerint az is, hogy minisztertanácsi rendelet határozza meg a kötelező adatszolgáltatás címzettjeit, akik az adatok felhasználása alapján jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, s akiknél ugyanakkor a személyes adatok védelme nem garantálható.

II.

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

Az Alkotmánybíróóság - a 20/1990. AB határozat szerinti eddigi gyakorlatát folytatva - a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, *információs önrendelkezési jogként*.

Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.

Bármilyen jogszabály, amely - az alkalmazott eljárásra tekintet nélkül - személyes adat felvételéről, gyűjtéséről, tárolásáról, rendezéséről, továbbításáról, nyilvánosságra hozásáról, megváltoztatásáról, a további felhasználás megakadályozásáról, az adatból új információ előállításáról, vagy akármilyen más módon történő felhasználásáról (a továbbiakban: a személyes adat feldolgozásáról) rendelkezik, csak akkor felel meg az Alkotmány 59. §-ának, ha garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Az erre szolgáló jogintézményeknek tehát biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését a feldolgozásba, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás az érintett beleegyezése (esetleg tudta) nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek tehát - az ellenőrizhetőség érdekében is - objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.

Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a *célhoz kötöttség*. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival. Ugyanezért az adatfeldolgozás céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. Az érintett beleegyezése nélkül az új célú feldolgozás csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A célhoz kötöttségből következik, hogy a *meghatározott cél nélküli*, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.

A másik alapvető garancia az *adattovábbítás és az adatok nyilvánosságra hozásának korlátozása*.

Az adattovábbítás szűkebb értelme az, hogy az adatot az adatfeldolgozó meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszi. Az adat nyilvánosságra hozása azt jelenti, hogy az adatot bármely harmadik személy megismerheti. Aki az adatfeldolgozó számára annak megbízásából -rendszerint hivatás- vagy üzletszerűen - végzi az adatfeldolgozás szorosan vett fizikai vagy számítástechnikai teendőit, nem számít „adatfeldolgozónak”, s az adatok számára hozzáférhetővé tétele nem „adattovábbítás”. Az ilyen megbízott felelőssége külön szabályozandó, érintetlenül hagyva az adatfeldolgozó teljes felelősségét mind a saját maga által végzett, mind a mással elvégzetett adatfeldolgozásért.

Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni - s eszerint adatfeldolgozási rendszereket egymással összekapcsolni - csak akkor szabad, ha minden egyes adat vonatkozásában az adattovábbítást megengedő összes feltétel teljesült. Ez tehát azt is jelenti, hogy az adattovábbítás címzettjének (az adatkérőnek) vagy konkrét törvényi felhatalmazással kell rendelkeznie ahhoz, hogy a továbbított adatokat feldolgozhassa, vagy az érintett beleegyezését kell bírnia. A célhoz kötöttség természetesen a továbbítás legfőbb akadálya. A célhoz kötöttség követelménye, továbbá a cél megváltoztatásának, valamint az adattovábbításnak fent meghatározott feltételei az államigazgatási szervek közötti, vagy azokon belüli adattovábbításnak is gátat szabnak.

III.

A támadott tvr. alkotmányellenes, mert nem tesz eleget a célhoz kötöttség alapvető követelményének. Így különösen

- nem határozza meg az adatfeldolgozás célját,
- ezzel összefüggésben nem határozza meg pontosan a feldolgozott adatok körét,
- lehetővé teszi a népszámlálást szolgáló adatokhoz más, meg nem határozott nyilvántartások igénybevételét,
- az érintett jogait nem biztosítja a megkívánt mértékben, különösen nem tartalmaz kielégítő garanciákat az érintett védelmére az adattovábbítás feltételeit illetően.

1. Az adatfeldolgozás céljának és gyűjtőkörének a tvr. szerinti meghatározása alkotmányellenes.

A tvr. 1. § (2) bekezdése szerint az állami népszámlálási feladata az egységes személyi alany nyilvántartáshoz szükséges adatok gyűjtése, a nyilvántartás folyamatos vezetése és adatok szolgáltatása. A tvr. 4. §-a szerint „alapvető személyazonosító és lakcím adatokat” tartalmaz a nyilvántartás (amelyek meghatározását a Minisztertanácsra delegálja), de a 3. § iskolai végzettségre és szakképzettségre vonatkozó adatok kötelező szolgáltatását is előírja. Ezek a tvr.-ben is látható nyomai annak a koncepciónak, hogy integrált személyi adatbankot hozzanak létre, amely az állampolgárok adatait a lehető legszélesebb körben tartalmazza, az egészségügyi adatoktól kezdve a vagyoni adatokon át a hivatali ügyekig. Ehhez volt szükséges a személyi szám használatának kötelezővé tétele a népszámlálási nyilvántartásban és azon kívül az államigazgatási és igazságszolgáltatási eljárás során [6. § (2) bekezdés]. Ezt az elképzelést az Állami Népszámlálási Hivatal fejlesztési koncepciói még a nyolcvanas évek végén is tartalmazták. Hasonló integrált, központi állami nyilvántartások terveit el kellett ejteni a társadalmi ellenállás miatt a hatvanas évek közepén az USA-ban, a hetvenes években pedig Franciaországban és a Német Szövetségi Köztársaságban. A központi adatbankok által felszínre hozott problémák mindenütt gerjesztői lettek az adatvédelmi törvényhozásnak.

A határozott cél nélküli, s definiált célok hiányában a különböző felhasználási célok szerint nem osztható, bármely adatot előre meg nem határozható felhasználói körök számára rendelkezésre bocsátó, „készletre” való adatfeldolgozás önmagában alkotmányellenes. A célhoz kötöttség hiányát nem pótolhatja az adattovábbítás feltételeinek garanciális szabályozása. Az adattovábbítás feltételekhez kötése és a célhoz kötöttség ugyanis az információk önrendelkezési jognak nem vagylagos, hanem együttes garanciái; a célhoz kötöttségnek az adat felvételétől kezdve az adat törléséig érvényesülnie kell. Nem konstruálható meg tehát alkotmányosan olyan megoldás, hogy egy meghatározott cél nélküli, központi integrált adatbankra nézve az adatvédelemhez való alkotmányos jog egyik konstitutív elemét, a célhoz kötöttséget csakis a lekérdezőkre tartjuk érvényesnek. Az ún. törvényes adatminőségnek ugyanis a feldolgozás minden fázisában fenn kell állnia. Nem elégséges, ha egyes feldolgozási szakaszokban egyes garanciák teljesülnek, s ez az állapot nem orvosolja más fázisok alkotmányellenességét. Ezért nem kielégítő a 25/1986. (VII. 8.) MT rendelet 5. § (2) bekezdésének előírása, amely szerint az adatkérő a népszámlálási nyilvántartásból kapott adatot csak az adatkérés indokaként megjelölt célra használhatja. Az adatkérőnek ez az egyébként magától értetődő kötelessége nem pótolja a népszámlálási nyilvántartás megragadható céljának hiányát, s azt, hogy ennek folytán éppen az adattovábbítás mozzanatából hiányzik a cél folytonossága, vagy a cél megváltozásának legitimitása.

Az adattovábbítás önmagában vett alkotmányosságától függetlenül a pontosan meg nem határozott gyűjtőkörű adatfeldolgozó számára természetesen adódik, hogy az egyes személyekre vonatkozó adatokat összességükben és összefüggésükben megismeri. Ez teljesen kiszolgáltatja neki az adatait, átvilágíthatóvá teszi magánszférájukat is, továbbá egyenlőtlen kommunikációs helyzetet eredményez, amelyben az érintett nem tudja, hogy az adatfeldolgozó mit tud róla. Az eredeti összefüggésekből szükségképpen kiragadott adatokból összeállító ún. „személyiségprofil”, amely a személyiségi jogokat különösen sérti, s amelynek elkerülése az egyes adatfeldolgozások jogszerűsége megítélésénél alapvető szempont, a széles, de határozatlan gyűjtőkörű adatfeldolgozás velejárója. Mindezekért az ilyen adatfeldolgozás az emberi méltóságot sérti.

Az Alkotmánybíróság nem talált olyan alkotmányos jogot vagy érdeket, amely az Alkotmány 59. §-ában garantált információk önrendelkezéséhez való jognak a határozott cél nélküli adatfeldolgozásból a fentiek szerint szükségképpen folyó korlátozását elkerülhetlenné tenné, vagy amely a sérelemmel arányos lenne. Az államigazgatás hatékonysága különösen nem lehet ilyen érdek, mert nem bizonyítható, hogy az információk önrendelkezési jog súlyos sérelmével járó adatfeldolgozási mód az egyedül lehetséges útja a hatékonyan működő államigazgatásnak. Az Alkotmánybíróság tehát a meghatározott cél nélküli, készletező adatfeldolgozó rendszert alkotmányellenesnek tartja.

2. A népszámlálási nyilvántartásról szóló jogszabályok legfontosabb rendelkezései külön-külön is alkotmányellenesek.

2.1. A tvr.-ben írt *cél meghatározás* [1. § (1) bekezdés]: „az állampolgár jogai érvényesítésének és kötelezettségei teljesítésének előmozdítása, az állami szervek, a gazdálkodó és társadalmi szervezetek, egyesületek, valamint

magánszemélyek társulásai (a továbbiakban együtt: szervezetek) munkájának segítése”] teljesen inadekvát ahhoz képest, hogy az ország teljes lakosságát érintő adatfeldolgozó rendszer felállításáról van szó, sőt, olyan rendszerről, amely a személyes adatok és a velük kapcsolatos jogok sorsát alapvetően meghatározzák (lásd személyi szám). A semmitmondó szöveg alkalmatlan arra, hogy az adatfeldolgozásnak bármiféle irányt vagy határt szabjon, azaz hogy célhoz kötöttségről egyáltalán beszélni lehessen. Az 1. § (2) bekezdésének az a kitétele, hogy „az állami néességnyilvántartás feladata az egységes személyi alapnyilvántartáshoz szükséges adatok gyűjtése”, megerősíti, hogy meghatározatlan célú, készletre történő adatgyűjtésről van szó, amely -mint a 25/1986. (VII. 8.) MT rendelet 4. § b) pontja fogalmaz - „eseti adatigényeket” elégít majd ki, az állami szerveknek szóló rendszeres - de a tvr-ben meg nem határozott körű - adatszolgáltatás mellett. [Lásd tvr. 7. § (3) bekezdés.]

2.2. A *nyilvántartott adatok körét* a tvr. 4. §-a határozza meg: „Az állami néességnyilvántartás az állampolgár személyi számát, alapvető személyazonosító és lakcím adatait tartalmazza. A nyilvántartott adatok körét a Minisztertanács határozza meg.”

Ez a felhatalmazás alkotmányellenes. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A személyi adatok feldolgozásának szabályozása nyilvánvalóan alapvető jogra, az Alkotmány 59. §-ában írt személyes adatok védelméhez való jogra vonatkozik; de már a jogalkotási törvény 5. § (1) pontja felvette a törvényhozási tárgyak közé a „személyi nyilvántartást”. A személyes adatok feldolgozására „vonatkozó” törvényből kétség nélkül meg kell tudni állapítani mindenkinek, hogy a törvény mely adataira vonatkozik. A támadott tvr-ben sem az állami néességnyilvántartás céljának, sem feladatának (1. §), sem a nyilvántartott adatok körének törvényi meghatározása (4. §) nem alkalmas arra, hogy az ott nyilvántartott adatok körét egyértelműen behatárolja.

Tekintettel a néességnyilvántartás jelentőségére, az abban szereplő adatokat a tvr-nek kimerítően fel kellett volna sorolnia. E helyett a nyilvántartott adatok meghatározását a Minisztertanácsra bízta, úgy, hogy a felhatalmazás körét tartalmilag sem határozta meg. Az „alapvető személyazonosító adat” ugyanis garanciális szempontból nem elég pontos. A tvr. ezzel egyrészt szabad kezet adott a Minisztertanácsnak, másrészt nem adott konkrét tájékoztatást az érintetteknek. Egyébként maga a tvr. teszi értelmezhetlenné saját meghatározását, amikor a 3. §-ban az iskolai végzettségről és a szakképesítésről való adatok kötelező szolgáltatásáról rendelkezik. Ezeket a végrehajtási rendelet fel is veszi a néességnyilvántartás adatai közé, noha a tvr. 4. § felhatalmazásába nem férnek bele. A 25/1986. (VII. 8.) MT rendelet viszont túllépte a tvr. 3. és 4. §-ából származó felhatalmazás legtágabb értelmezését is, amikor az apa, anya, gyermek és házastárs személyi számának nyilvántartását előírta. [1. § (1) bekezdés o) pont]. Ezek ugyanis nem tartozhatnak az érintett alapvető személyazonosító adatai közé. A személyi számok láncolata pl. a legtávolabbi rokoni kapcsolatok kimutatását is lehetővé teszi. Az ilyen adat felhasználása különösen sértheti a személyiségi jogot, hiszen az érintett által ápolt vagy egyáltalán ismert rokoni kapcsolatoktól teljesen független összefüggéseket mutat ki és tesz felhasználhatóvá, anélkül, hogy az érintett tudna róla -a család-fa-program tehát hasonló veszélyeket rejt, mint a már említett személyiségprofil.

A tvr. 5. § (2) bekezdése felhatalmazza továbbá a belügyminisztert is, hogy jogszabályban meghatározott egyes helyeken tartózkodó személyekről külön nyilvántartást rendeljen el. A cél és az érintettek körének teljes meghatározatlansága ezt a felhatalmazást tartalmilag is alkotmányellenessé teszi.

Végképp értelmetlenné teszi a tvr-ben felsorolt, a gyűjtőkörre vonatkozó látszólagos megszorításokat a 7. § (1) bekezdése, amely szerint a néességnyilvántartás „szolgáltatásaihoz más nyilvántartások adatait -az érintett szervezetek beleegyezésével - felhasználhatja”. Ez a rendelkezés mind a gyűjtőkör, mind a célhoz kötöttség szempontjából alkotmányellenes. Ez a rendelkezés az állami néességnyilvántartás adatfeldolgozását teljesen parttalanná és ugyanakkor ellenőrizhetlenné teszi több okból is: először a tvr. itt nem az érintettek, hanem a másik adatfeldolgozó beleegyezését köti csak ki, másodsor, semmilyen előírást nem tartalmaz sem arra nézve, hogy az „idegen” adatokat a szolgáltatás befejezése után törölni kell, sem arról, hogy az ilyen kiegészítésekről jegyzőkönyvet kell vezetni az érintett adatai mellett; harmadsor, az állami néességnyilvántartás adatai más adatokkal kombinálva minőségileg új információkat adhatnak a személyről, aki azonban eme adatszolgáltatás tényéről sem szerez tudomást. Más nyilvántartásból származó adat csakis akkor lenne alkotmányosan beszerezhető, illetve továbbadható, ha ez a felhasználás az eredeti nyilvántartás céljának körén belül maradna, és nem válna szélesebb kör számára hozzáférhetővé, mint amellyel az érintettek az eredeti nyilvántartással kapcsolatban számolnia kellett. Az állami néességnyilvántartás gyűjtőkörébe nem illő adatokat a továbbítás után törölni, az adatképzés és továbbítás tényét viszont bizonylatolni kellene.

2.3. Az *adattovábbítás* összes hatályos szabálya alkotmányellenes.

A tvr. más-más feltételeket szab a „magánszemélyek” és a „szervezetek” számára történő adatszolgáltatáshoz.

A 7. § (2) bekezdése szerint magánszemély más személyre vonatkozó olyan adat közlését kérheti, amelyhez joga vagy jogos érdeke fűződik. Ezt a kérelmezőnek okirattal vagy nyilatkozatával igazolnia kell. Szervezeteknek (szervezetek az 1. § szerint: az állami szervek, a gazdálkodó és társadalmi szervezetek, egyesületek, valamint a

magánszemélyek társulásai) az állami népszámlálási nyilvántartás „feladataik végrehajtásához” szolgáltat adatot. [7. § (1) bekezdés.]

Az adatszolgáltatásnak ezek a feltételei az érintettek adatvédelemhez való jogát nem veszik kellően figyelembe, hanem az adatkérőnek és a népszámlálási nyilvántartás szerveinek kedveznek. Arra is alkalmatlanok, hogy a népszámlálási nyilvántartás személyiségvédelmi kötelezettsége teljesítéséhez (8. §) kiindulásként szolgáljanak.

A tvr. 8. §-a szerint az adatszolgáltatást meg kell tagadni, ha az személyhez fűződő jogot sérthet. Ezt a kötelezettséget nyilván a 7. §-ban írt objektív ismérvek teljesülése után alkalmazandó, szubjektív szűrőnek szánták. Azonban az objektív feltételek: a szóban előterjesztett „jogos érdek”, illetve bármiféle szervezet „feladatának ellátása” már maguk sem elégítik ki a személyiségi jogok védelmét, hogyan adhatnának tehát kiindulópontot az állami népszámlálási nyilvántartás számára ahhoz, hogy mérlegelje, az adat kiadása vagy felhasználása nem sérti-e az érintett személyiségi jogát. A „feladat” és a „jogos érdek” egyaránt megragadhatatlan, s nem is különböznek egymástól. Például a vállalkozások feladata (és a vállalkozó jogos érdeke) a nyereséges működés. Vajon az Állami Népszámlálási Nyilvántartó Hivatal szabadon dönti el, hogy tízezer meghatározott nemű, életkorú, adott településtípuson élő, adott végzettségű személy nevének és lakcímének kiadása (valójában: eladása, ti. tvr. 9. § szerint például reklámcélokra) sérti-e személyiségi jogukat?

Nyilvánvaló, hogy a személyiségi jogok védelmével összhangban csak olyan „feladat” végrehajtásához adható ki személyi adat, amely pontosan meg van határozva, s amelynek ellátása vélelmezhetően indokolja a személyi adat kiadásával járó kockázat vállalását. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ilyen feladattal rendelkező szervek csakis az államigazgatás és az igazságszolgáltatás szervei. Ha tehát a kérő szerv igazolja, hogy az adatra hatáskörébe tartozó feladat jogszerű ellátása érdekében van szüksége, ez egyben behatárolja azt is, milyen adatokat kérhet. Ha még megnevezi azokat a körülményeket is, amelyek a célhoz kötöttség betartását és az adatbiztonságot garantálják, továbbá az adatkérést az állami népszámlálási nyilvántartás (az érintett részére is) bizonylatolja, az ilyen fajta adattovábbítás kielégíti a személyes adatok védelmének objektív feltételeit. Ezek után még mindig vizsgálendő lenne, hogy nem kell-e megtagadni az adatszolgáltatást a tvr. 8. § alapján. A fenti példával az Alkotmánybíróság csupán azt a garanciális szintet kívánja érzékeltetni, amelyet az információs önrendelkezés joga megkövetel, s szemléletessé kívánja tenni azt az álláspontját, hogy az ilyen vagy hasonló garanciák hiányában a tvr. 7. §-a alkotmányellenes.

A fentiekből következik, hogy a magánszemélyek és az államigazgatási és igazságszolgáltatási szerveken kívüli „szervezetek” részére való adatkiadásra azonos, és megszorító feltételeket kell alkalmazni. Az információs önrendelkezési jog érvényesítésének itt például úgy lehet eleget tenni, hogy írásban igazolt jog (esetleg jogos érdek) alapján az állami népszámlálási nyilvántartás a lakcímet általában kiadhatja. A további adatokat szerezzé be a magánszemély az érintettől; ha valóban joga van hozzá, akár majd bírói ítélettel is. Ugyanakkor erre az esetre is áll a 8. §-ban írt megvizsgálási köteletség: az állami népszámlálási nyilvántartás az érintett joga védelmében a lakcím kiadását is megtagadja.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányosan megkövetelt jogvédelmet biztosítani kívánja arra az időre is, amíg a tvr. még hatályban lesz. Ezt a jelen esetben - jogszabály egyes részeinek megsemmisítésével - csak úgy tudta biztosítani, hogy a rendszeres adatszolgáltatásra nem jogosított szervezetek számára való adatszolgáltatási lehetőséget megszüntette, a magánszemélyeknek való adatszolgáltatást pedig az ehhez fűződő jog írásban való igazolásához kötötte. Az Alkotmánybíróság elvileg alkotmányosnak tartja az írásban igazolt jogos érdek fennállása esetén is a név és lakcím kiadását. De mivel a hatályon kívül helyezés eszközét alkalmazhatja csak, nem áll módjában az állami népszámlálási nyilvántartásban tárolt adatok között az egyes felhasználók, illetve felhasználási módok tekintetében különböztetni. A határozatban elrendelt megsemmisítések után a magánszemély, ha jogát írásban igazolja, a jelenleg tárolt adatok mindegyikét kikérheti, azaz nemcsak a nevet és lakcímet; s az ezen túlmenő adatokra nézve csak a népszámlálási nyilvántartás mérlegelése szűkítheti az adatkiadást a 8. § alapján. Túl nagy kockázatnak látszott azonban, hogy a „jogos érdek”, és szervezetek „feladatai” alapján kért adatok tekintetében is erre a bizonytalan védelemre hagyatkozzunk.

A tvr. 7. § (3) bekezdése szerint jogszabály egyes szervezetek részére, alapfeladataik ellátása érdekében kötelező, rendszeres adatszolgáltatást írhat elő. Ezeket a szervezeteket a két végrehajtási rendelet meg is határozza. Nyilvánvaló, hogy az alkotmányos adattovábbításhoz a rendeletekben megjelölt szervek, pl. tanácsok, minisztériumok „alapfeladata” önmagában nem elégséges kritérium. Ezért, s mivel az önkormányzat vagy minisztérium személyi nyilvántartásai nem képeznek egységet, s a célhoz kötöttség az intézményen belüli adatfeldolgozások közötti átjárást is korlátozza, törvényben kell tisztázni, hogy milyen adatokat, mely nyilvántartás részére kell rendszeresen továbbítani.

Az adattovábbítással kapcsolatos tartalmi alkotmányellenesség mellett itt is megáll a vonatkozó felhatalmazások formai alkotmányellenessége: a rendszeres, kötelező adatszolgáltatás jogosultjait sem határozhatja meg minisztertanácsi rendelet, s még kevésbé „jogszabály” a szolgáltatandó adatok körét.

2.4. Az érintett jogait a szabályozás fent tárgyalt hiányosságai súlyosan veszélyeztetik. A tvr-nek kifejezetten a személyiségi jogok védelmére szánt garanciái szintén nem elegendőek ahhoz, hogy az alkotmányosság ismérveit kielégítsék.

A népességnyilvántartás számára a tvr. 8. §-ában előírt köteletség a személyiségi jogok védelmére a fentiek szerint teljesíthetetlen, mert az adattovábbításnak a tvr-ben előírt feltételei maguk sértik a személyiségi jogot.

Nem elégséges továbbá, hogy a 10. § (2) bekezdése csak helyesbítési jogot ad az érintettnek. Mivel az információs önrendelkezési jog lényege az, hogy az érintett tudhatja és követheti személyes adatai felhasználásának útját és körülményeit, először is biztosítani kell e jog gyakorlásának előfeltételét. Azaz a népességnyilvántartásban kötelezően bizonylatolni kellene az egyes adatalanyokra vonatkozó kérelmeket, vagyis azt, hogy adatát kinek, mikor, milyen célból adták ki. Ide tartozik, hogy rögzíteni kellene az idegen nyilvántartások használatát [7. § (1) bekezdés] is. A bizonylatolásra azért is szükség van, mert helyesbítés esetén azt mindazokban a nyilvántartásokban végig kell vezetni, amelyeknek a rossz adatot kiadták. Az érintett jogának ki kell terjednie a helyesbítés mellett a törlésre is. Például ha a népességnyilvántartás a más nyilvántartásból kölcsönvett adatot nem törölte volna, az érintett ezt követelheti. Mindehhez természetesen arra is szükség volna, hogy betekintési joga [10. § (1) bekezdés] kiterjedjen a bizonylatokra, s ezt se lehessen a Polgári Törvénykönyv 83. § (2) bekezdése szerint „állami vagy közbiztonsági érdek” sértésére hivatkozva megtagadni.

A tvr. szerint személyes adatot csak törvényben és minisztertanácsi rendeletben meghatározott esetben lehet nyilvánosságra hozni [10. § (3) bekezdés]. A fentiek értelmében ez a Minisztertanács részére adott általános felhatalmazás is alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az állami népességnyilvántartás akkor tenne eleget a személyiségi jogok védelmét illető kötelezettségének, ha eleve csak akkor továbbítana vagy hozna nyilvánosságra személyes adatot, ha az adatkérés indokál megjelölt feladat nem látható el az egyéni azonosítást kizáró (anonimizált) adatokkal. Tervezési, statisztikai vagy üzleti célra kért csoportos adatok esetében az anonim adatok az önkormányzatnak vagy a gazdasági társaságnak sokat segítenek, anélkül, hogy személyiségi jogok veszélybe kerülnének.

Mivel az információs önrendelkezési jogot csak elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, a személyiségi jogvédelem csak akkor felel meg az Alkotmánynak, ha az érintett megtilthatja az állami népességnyilvántartásban szereplő adatainak kiadását. Az „elkerülhetetlen eseteket”: a szabály alóli indokolt kivételeket törvény határozhatja meg.

3. A korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító kód (azaz a minden állampolgárnak és országlakosnak ugyanazon elv szerint kiosztott személyi szám) *alkotmányellenes*.

A tvr. 6. § (2) bekezdése így szól: „A személyi számot a személyi adatokat is tartalmazó számítógépes nyilvántartásokban azonosító adatként kell használni, a hivatalos iratba és nyilvántartásba be kell vezetni, továbbá az államigazgatási eljárás során is használni kell.”

E szakasz megszorító értelmezése szerint a személyi számot a népességnyilvántartás számítógépeiben kell azonosító adatként kezelni, és az állami népességnyilvántartás irataiba és nyilvántartásába kell bevezetni; tág értelmezése azonban mindenfajta hivatalos iratra és nyilvántartásra vonatkoztatta a személyi szám használatát; s még tágabban mindenfajta számítógépes nyilvántartásra alkalmazták, azon az alapon, hogy a 6. § egyébként is a népességnyilvántartás körén túlmenő rendelkezést tartalmaz. A tvr. személyi számra vonatkozó rendelkezése tehát félreérthető; mint a gyakorlat is mutatja, nem volt alkalmas a személyi szám kötelező alkalmazásának egyértelmű behatárolására.

Ez a félreérthetőség azonban csupán következménye a szabályozás alkotmányjogi szempontból sokkal súlyosabb fogyatékoságának: annak, hogy a 6. § nem tartalmaz a személyi szám használatára vonatkozó semmiféle korlátozást vagy feltételt.

3.1. A tvr-ben szabályozott személyi szám úgynevezett univerzális, sokcélú azonosító, amelyet tehát elvileg minden nyilvántartásban használni lehet. A személyi szám fogalmát az Alkotmánybíróság e határozat indokolásában a tvr-hez nem szorosan kötődő fejtegetések során is ebben az értelemben használja. (A személyi szám másik fajtája az adott adatfeldolgozás céljához kötött, s csak azon belül alkalmazható azonosító szám, pl. nyugdíjszám, számlaszám. Ezek a korlátozott használatú személyi számok részben más adatvédelmi jogi problémákat vetnek fel. A két személyi számfajta közötti kapcsolat aktuális jogi problémája az, hogy a törvényhozás megakadályozza a célhoz kötött személyi szám általános használatát.)

Az egységes személyazonosító kód értelme az, hogy ugyanarra a személyre vonatkozó adatokat könnyen és biztosan lehessen azonosítani, illetve összegyűjteni egy olyan rövid, technikailag könnyen kezelhető kód segítségével, amely megváltoztathatatlan és összececerélhetetlen. Így a személyi szám természetes velejárója minden integrált nyilvántartási rendszernek; bevezetése - mind nálunk, mind külföldön - a nagy központi, készletező adatbankok tervének részeként merült fel. Az egységes személyi kód továbbá kiválóan alkalmas a különböző nyilvántartásokban föllelhető személyes adatok eseti összekapcsolására is. Segítségével az adatok könnyen

hozzáférhetőek, valamint kölcsönösen ellenőrizhetőek lesznek. Ezek a technikai előnyök megnövelik a személyi számmal dolgozó adatfeldolgozás és az azzal összefüggő igazgatás vagy szolgáltatás hatékonyságát. Hasonlóképpen költséget és időt takarítanak meg az érintett adatalanyok számára, mert elkerülhetővé teszik az ismételt adatszolgáltatást.

Ezek az előnyök azonban a személyiségi jogok, s különösen az információs önrendelkezéshez való jog szempontjából súlyos kockázatot jelentenek. A személyi szám különösen veszélyes a személyiségi jogokra. Ha az adatokat az érintett „megkímélésével”, különböző adatbázisokból szerzik be, kizárják az érintett személyét az adatáramlásból, s korlátozzák abban, vagy megfosztják annak lehetőségétől, hogy adatai útját és felhasználását ellenőrizze. Ez a módszer ellentmond az adatvédelem azon alapelveinek, hogy az adatot az érintettől, annak tudtával kell beszerezni. A személyi szám elterjedt használata esetén a magánszféra megszűnik, mert a legtávolabb eső különböző célú nyilvántartásokból összehozott adatokból előállítható az ún. személyiségprofil, az érintett tetszőlegesen széles tevékenységi körére kiterjedő és intimszférájába is behatoló művi kép, amely ugyanakkor az adatok kontextusból kiragadott volta miatt nagy valószínűséggel torz is. Az adatfeldolgozó mégis ennek alapján hozza meg döntéseit, állít elő és ad tovább újabb személyre vonatkozó információkat. A nagy mennyiségű összekapcsolt adat, amelyről az érintett legtöbbször nem is tud, kiszolgáltatja az érintettet, egyenlőtlen kommunikációs helyzeteket hoz létre. Megalázó az olyan helyzet, és lehetetlenné teszi a szabad döntést, amelyben az egyik fél nem tudhatja, hogy partnere milyen információkkal rendelkezik róla. A személyi számmal dolgozó államigazgatás hatalma mértéktelenül megnő. Ha a személyi számot a nem állami szférában is használhatják, ez nemcsak az ottani adatfeldolgozóknak ad az érintett felett hatalmat, hanem az állam további hatalomnövekedéséhez vezet: még messzebbre terjeszti ki az adatokon keresztüli ellenőrzés lehetőségét. Mindez súlyosan veszélyezteti az önrendelkezés szabadságát és az emberi méltóságot. A korlátozás nélkül használható személyi szám a totális ellenőrzés eszközévé válhat.

A személyi szám logikája tehát ellentétes az adatvédelemhez való jog konstitutív elemeivel: a célhoz kötött, osztott információs rendszerek elvével, és azzal a főszabállyal, hogy az adatot az érintettől, annak tudtával és beleegyezésével kell felvenni. Ha az adatvédelem elveit következetesen alkalmazzuk, a személyi szám értelmét veszti, mert „előnyeit” nem lehet kihasználni.

A személyi szám a személyes adatok megbízható összekapcsolásának - az adatfeldolgozás mai módjait tekintve - technikai szempontból legelőnyösebb *eszköze*. Személyes adatokat természetesen össze lehet kapcsolni névvel, és szükség szerint kiegészítő azonosítók segítségével, mint pl. az anya neve, vagy lakcím. A mai számítógép kapacitások mellett ezek terjedelme sem jelent különösebb problémát. A „természetes” adatok azonban változhatnak (pl. a név férjhezmenéssel vagy névváltoztatással), s előfordulhat, hogy a megkülönböztetéshez további adatok szükségesek; továbbá változó adatok esetén (mint a lakcím) az adatok követése és karbantartása szükséges. Az ezzel járó nehézségek és kiadások jelentős tételként jönnek számba az adatfeldolgozás költség/haszon elemzésénél, s minthogy természetes fékjét képezik az indokolatlan adatgyűjtésnek, amire a kéznél lévő személyi szám készlet. Az információs önrendelkezési jogból fakadó korlátok természetesen minden adatgyűjtésre és feldolgozásra érvényesek. A személyi szám azonban éppen technikai tökéletessége miatt a megnövekedett kockázatnak megfelelő különleges biztosítékokat követel meg. Ha a személyes adatok karbantartását központi nyilvántartás végzi, amely a személyi számon keresztül érhető el, az ezt végző adatfeldolgozó - pl. népszámláló nyilvántartás - kulcspozícióba kerül, s éppen ezért különösen pontos garanciális szabályozást igényel.

3.2. A személyi szám tehát természeténél fogva különös veszélyt jelent a személyiségi jogokra. Az államnak az alapjogok védelmére vonatkozó elsőrendű köteletségéből (Alkotmány 8. §) következik, hogy ezt a kockázatot a legkisebbre kell csökkentenie: a személyi szám használatát garanciális szabályokhoz kell kötnie. Ez két módszerrel történhet: vagy a személyi szám használatát magát korlátozza pontosan meghatározott adatfeldolgozásokra, vagy a személyi számhoz rendelt információk kiadhatóságát és az ezzel működő nyilvántartások összekapcsolását köti szigorú megszorító feltételekhez és ellenőrzéshez. Ugyanakkor látnunk kell, hogy az egységes és általános kód mindenfajta korlátozásával éppen annak lényege vesz el. A korlátozottan használható személyi szám már nem személyi szám a tvr. által használt értelemben.

3.3. A személyi szám használata a különböző országokat tekintve igen eltérő képet mutat. Számos országban van *de facto* univerzális személyi szám, amely az eredetileg meghatározott célú azonosító kód akadálytalan elterjedésének és alkalmazásának eredménye. A számot eredetileg vagy népszámláló nyilvántartás céljára, vagy társadalombiztosítási számként vezették be. Az előbbire példa Belgium, Dánia, Izland, Hollandia, Norvégia, az utóbbira Finnország vagy Svájc. Az univerzális személyi szám iskolapéldájának tekintett svéd személyi szám is eredetileg születési (anyakönyvi) nyilvántartási szám volt.

Más országokban tiltják, sőt alkotmányellenesnek tartják a személyi számot. Portugáliában egy 1973-ban hozott törvény elrendelte az univerzális személyi szám bevezetését 1975-től kezdve. Ezzel szemben a fasiszta rezsim bukása után kiadott 1976. évi alkotmány 35. szakaszának (2) bekezdése megtiltja személyes adattárak

összekapcsolását, az (5) bekezdés szerint pedig „országosan egységes személyi szám hozzárendelése az állampolgárokhoz tilos.” Franciaországban és a Német Szövetségi Köztársaságban a személyi számot alkalmazó népszégnnyilvántartás tervével szembeni ellenállás vezetett 1978-ban az adatvédelmi törvények kiadására, s egyben az integrált nyilvántartások és a személyi szám eljétsére. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság már 1969-ben kimondta, hogy „az egyes polgárok teljes személyiségét érintő regisztrálása és katalogizálása” az emberi méltóság alapjogával összeegyeztethetetlen, s erre az államnak még a statisztikai adatgyűjtés anonimitásában sincs joga (BVerfGE 27.1.6); az ún. népszámlálás-ítélet pedig, amely 1983-ban az információs önrendelkezési jogot megfogalmazta, a személyi számot a személyiségprofilhoz vezető „döntő lépésnek” tartja, amelynek elkerülése érdekében még az információs önrendelkezés korlátozásának más módjait is el kell fogadni (BVerfGE 65.1.27.,53,57.).

A két szélsőség között helyezkednek el azok az államok, amelyekben egyes célhoz kötött személyi számokat ugyan az eredeti célon kívül is használnak, univerzális kóddá válásukat azonban sikerült megakadályozni. (Így pl. nem lett általános személyi szám Franciaországban az Országos Gazdasági Statisztikai és Kutató Központ által minden Franciaországban született embernek kiosztott azonosító szám, hasonlóképpen jogi korlátokat szabtak Kanadában a társadalombiztosítási szám használatának.)

A hetvenes években az elektronikus adatfeldolgozás veszélyei a személyiség autonómiájára köztudottá váltak. A személyi szám ettől kezdve szimbólumává vált a polgárok totális ellenőrzésének, és a csak hatékonyságra néző, a személyiséget tárgyként kezelő szemléletnek. Bár a személyi szám csupán eszköz, s csakis az adatfeldolgozás szabályozásának teljes összefüggésében értékelhető, valóban alkalmas volt arra a szerepre, hogy bevezetése vagy használata kapcsán ütközzön meg a technikai lehetőségeknek, illetve a személyiségi jogoknak elsőbbséget adó két értékszemlélet. E viták eredménye az, hogy a személyi szám használatának pontos jogi szabályozása, azaz korlátozása általános követelménnyé vált, s megkezdődött azokban az országokban is, amelyekben a személyi számot még az adatvédelmi tudatosság kora előtt vezették be. (Ld. az Európa Tanács Adatvédelmi Szakértői Bizottságának jelentését: Személyi szám bevezetése és használata: adatvédelmi kérdések. Strasbourg, 1989. december 15.) Már az is a személyi szám használatának korlátozását jelenti, ha arra, mint bármely más személyes adatra, az adatvédelem általános elveit alkalmazzák. Eszerint ahhoz, hogy valaki a személyi számot követelhesse, törvényi felhatalmazásra van szüksége; ennek hiányában senkit sem érhet hátrány amiatt, hogy megtagadta személyi számának kiadását. A személyi szám nem tartalmazhat szenzitív adatot (pl. nemzetiség, vallás) - de egyre terjed a követelmény, hogy ne legyen beszélő szám se, tehát ne hordozzon olyan információt, mint a születési dátum vagy hely. A személyi szám használatát a törvénynek pontosan körül kell határolnia, s a független adatvédelmi biztosnak ellenőriznie kell. Ezekben az általános követelményeken túl azonban a személyi számban rejlő kockázatot külön biztosítékokkal is ellensúlyozzák. Például Norvégiában a személyi számmal működő nyilvántartások felállítását külön engedélyhez kötik, bizonyos nyilvántartásokban pedig tiltják a használatát. A személyi számmal dolgozó nyilvántartások összekapcsolását különösen szigorú feltételekhez és ellenőrzéshez kell kötni, s az érintettek számára is áttetszővé kell tenni. Ezeket a biztosítékokat honosította meg pl. a svéd adatvédelmi hivatal.

A személyi számmal kapcsolatos biztosítékoknak érvényesülniük kell az ahhoz hasonlóan használható azonosítókra (pl. személyi igazolvány-, útlevél- vagy jogosítványszámok), és értelem szerű változásokkal az egyes speciális területeken használt személyi kódokra (nyugdíj-, társadalombiztosítási számok).

3.4. A személyi szám jelenlegi szabályozása alkotmányellenes, mert a tvr. 6. §-a anélkül tette az állami szerveknél kötelezővé, másutt lehetővé a személyi szám korlátlan használatát, hogy az abban rejlő veszélyeknek megfelelő biztosítékokat tartalmazza.

A magyar jog lehetővé tette a személyi szám természetével járó összes veszély megvalósulását, amikor a személyi szám használatának bármilyen szabályozását is elmulasztotta, s olyan jogi környezetben vezette be feltétel nélkül, amelyben az adatvédelemhez való jog alapvető garanciái ismeretlenek voltak. (E biztosítékok közül csak egy rész kérdés nyert szabályozást, az érintett betekintési joga, amely azonban összefüggéséből kiragadva sosem vált élő joggá.) Hivatalos részről fel sem merült, hogy az államigazgatáson belüli adatáramlást korlátozni lehetne, másrészt a személyi szám kiadását szolgáltatások feltételévé tették a nem állami szférában is. Ilyen körülmények között személyi számmal vezetett nyilvántartások sokasága keletkezett, gyakran az érintett tudta nélkül, ezek között az átjárás akadálytalan; ma már senki nem tudhatja, hol, ki, milyen személyes adatához férhet hozzá.

Az így felidézett veszélyekkel szemben a Polgári Törvénykönyv és az egyéb személyiség- és titokvédelmi rendelkezések nem elégségesek. A Polgári Törvénykönyv módosítása 1977-ben ugyan az 1974-ben föllállított népszégnnyilvántartásra és a személyi számra tekintettel iktatta be azt a generálklauzulát, hogy a számítógéppel történő adatfeldolgozás nem sértheti a személyiségi jogokat, s vezette be az érintett helyesbítési jogát, illetve tiltotta meg a jogosulatlannak adott tájékoztatást. (Ptk. 83. §) Mindmáig nem keletkezett azonban egyetlen jogszabály, de bírósági döntés sem, amely az említett generálklauzulának tartalmát adott volna, s egyáltalán megjelölte volna az információs önrendelkezési jog vagy az adatvédelemhez való jog konstitutív elemeit. Így az adatfeldolgozókat nem

korlátozta a célhoz kötöttség, sem az adatfelvétel és -továbbítás szabályai, s az érintettek sem tudhattak jogaikról. (Az érintetteknek ma sincs jogi lehetősége megtudni, milyen nyilvántartásokban szerepelhet, s így betekintési jogának gyakorlása illuzorikus.) Végképp hiányzott az adatfeldolgozás független ellenőrzése. A személyes adatok áramlására és védelmére vonatkozó részletesebb szabályozást egyedül a tvr. tartalmazott. Erről azonban az Alkotmánybíróság e határozatában mutatta ki, hogy nem üti meg az alkotmányosság mértékét. Az említett - és általában is elégtelen - biztosítékok végképp alkalmatlanok arra, hogy a személyi szám természetében rejlő különös kockázatot ellensúlyozzák. Sem a tvr.-ben, sem azon kívül a magyar jogban nincsen olyan rendelkezés, amely a személyi számmal együttjáró különös veszélyek kivédésére irányulna, akár úgy, hogy annak használatát feltételekhez köti, akár úgy, hogy ellenőrzését lehetővé teszi.

Míndezen alapján a személyi számra vonatkozó hatályos jogszabályok az Alkotmányba ütköznek: a személyes adatok védelméhez való joggal (Alkotmány 59. §) ellentétesek, azt szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák.

3.5. A törvényhozó kötelessége, hogy megalkossa az Alkotmány 59. és 61. §-ának megfelelő törvényt a személyes adatok védelméről és a közérdekű információk hozzáférhetőségéről, továbbá, hogy az abba lefektetett alapelveket ún. területspecifikus törvényekben konkretizálja. A törvényhozó felelőssége eldönteni, hogy az Alkotmánybíróság által mai formájában megsemmisített személyi számot immár korlátok között ismét bevezeti-e, s hogy ez esetben milyen megszorításokat alkalmaz és milyen speciális ellenőrzést épít ki. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a személyi szám alkotmányellenességét azért mondja ki, mert a tvr. a személyi számra vonatkozóan semmiféle korlátozást nem tartalmaz. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a személyi szám alkotmányosságához bármiféle korlátozás elegendő. Ezért az Alkotmánybíróság összefoglalja fent kifejtett véleményét abban a vonatkozásban, hogy melyek azok a határok, amelyekben belül egy állandó személyi azonosító kód alkotmányosnak minősül.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az univerzális személyi szám lényegénél fogva ellentétes az információs önrendelkezési joggal. Ezért az Alkotmánnyal csakis a meghatározott célú adatfeldolgozásra korlátozott használatú azonosító szám egyeztethető össze. Az ilyen korlátozott használatú „személyi számot” bevezető törvénynek szabályozási és ellenőrzési garanciákat kell tartalmaznia arra, hogy ezt a számot más összefüggésben ne használhassák. Sem az „állami szféra,” sem az államigazgatás egésze nem tekinthető olyan egységnek, amelyen belül egyetlen egységes személyazonosító kódot lehetne bevezetni vagy használni.

4. A tvr. és végrehajtási rendeletei olyan súlyosan alkotmányosértő helyzetet idéztek elő, illetve tartanak fenn, hogy azonnali hatályú megsemmisítésük lenne indokolt. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy az e jogszabályok alapján létrehozott nyilvántartási rendszerek hirtelen átállítása az Alkotmánynak megfelelő személyazonosítók használatára az államigazgatás működését átmenetileg jelentősen megnehezíti. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette továbbá azt is, hogy e rendszerek reformja megindult, és hogy az adatvédelmi törvényt belátható időn belül meghozzák. Az Alkotmánybíróság tehát annak érdekében, hogy az alkotmányos személynyilvántartási rendszerekre való átmenetet megkönnyítse, ez év végéig hatályban tartotta a tvr.-nek azokat a rendelkezéseit, amelyek alapján az állami népeségnyilvántartás az állampolgárok jogvédelméhez és az igazgatás működéséhez feltétlenül szükséges adatszolgáltatásokat elvégezheti. Magánszemélyek részére, ha ehhez fűződő jogukat írásban igazolják, illetve a minisztertanácsi rendeletekben rendszeres adatszolgáltatásra jogosult szervek részére az adatszolgáltatás átmenetileg tovább folyhat. (Ennek indokolását lásd fenn a 2.3. pontban.) Azonnali hatállyal megszűnik azonban az adattovábbítás a csupán jogos érdekre hivatkozó, vagy jogát írásban igazolni nem tudó magánszemélyek, továbbá a fenti kivételtől eltekintve minden szervezet részére. E korlátozott feladatkör ellátása, továbbá az átszervezés megkönnyítése érdekében a határozat az év végéig érintetlenül hagyta az adatgyűjtés körét, csupán annak rendeletben történő bővítési lehetőségét szüntette meg azonnali hatállyal.

A személyi szám mai használatának súlyos alkotmányellenessége miatt az Alkotmánybíróság azonnali hatállyal megsemmisítette azt a rendelkezést, amely kötelezővé tette a személyi szám használatát a hivatalos iratban, nyilvántartásban, az igazgatási és igazságszolgáltatási eljárás során, illetve amely elrendelte a személyi szám bejegyzését a személyi igazolványba. E határozat közzétételétől kezdve tehát senkinek nincs joga a személyi szám megadását követelni, attól bármilyen jog gyakorlását vagy szolgáltatást függővé tenni.

Az Alkotmánybíróság számol azzal, hogy az állami nyilvántartásokban az új kódok törvényi bevezetéséig a már meglévő személyi számokat nem törlik, felhívja azonban a figyelmet arra, hogy új érintettek már nem vehetők fel személyi számmal a nyilvántartásokba, valamint arra, hogy a nyilvántartások személyi számmal való összekapcsolása nem fér bele abba a türelmi körbe, amelyben a már meglévő személyi számok - kizárólag belső jelzetként használva - átmenetileg nem törölendők. Az alkotmányellenes személyi szám ilyen korlátozott használatában rejlő veszélyt ellensúlyozza az, hogy ez a használat természete szerint elhalásra ítélt: a rendszerek egysége ugyanis szükségképpen megbomlik annak folytán, hogy új adatokat már nem szabad személyi számmal felvenni, s hogy az érintettek nem is fogják megadni volt személyi számukat.

Az alkotmányellenes állapot megszüntetése mindenkinek kötelessége, aki személyi számot nyilvántartott, állami és - a személyi számot eddig is saját kockázatra, elvileg az érintettek beleegyezésétől függően alkalmazó - nem állami adatfeldolgozóké egyaránt.

Egyedül az állami népszámlálást jogosult arra, hogy 1991. december 31-éig új személyi számokat adjon ki, s azokat - a meglévővel együtt - belső azonosítóként használja. Erre azért van szükség, hogy az adatállomány épségben maradjon addig, amíg a törvényhozó meghozza döntését a népszámlálás alkotmányos utódszervezetéről.

5. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát az 1989. évi XXXII. törvény 41. §-a értelmében a Magyar Közlönyben közzéteszi.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG LEGFELSŐBB BÍRÓSÁGA

1/2005.BPJE.szám

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának büntető és polgári közös jogegységi tanácsa Budapesten, a 2005. évi november hó 28. napján tartott nyilvános ülésen a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma vezetőjének indítványára meghozta a következő

jogegységi határozatot:

1/ A sikkasztás bűncselekményének (Btk. 317.§-a) elkövetési tárgya mind az eltulajdonítás, mind pedig a sajátjakénti rendelkezés elkövetési magatartást illetően kizárólag ingó dolog lehet.

2/ Más ingatlanának csalással történő elidegenítésekor a vagyon elleni bűncselekmény sértettje a kárt szenvedő eredeti tulajdonos. Az ingatlan továbbértékesítése során a jóhiszemű harmadik személlyel szembeni károkozó magatartás az előbbi bűncselekménnyel csupán látszólagos - alaki vagy anyagi - halmazatot alkot akkor, ha az elkövető az ügylet révén nem törekszik további, a már realizáltat meghaladó jogtalan haszon megszerzésére. Ellenkező esetben a különbözetként elért további haszon a jóhiszemű szerző oldalán bekövetkező újabb kár, amely a bűnhalmazat megállapítását indokolhatja.

I n d o k o l á s

I.

A Baranya Megyei Bíróság Büntető Kollégiumának vezetője a Btk. 317.§-ában írt sikkasztás elkövetési tárgyának fogalmára vonatkozóan jogegységi eljárás lefolytatását kezdeményezte, tekintettel arra, hogy részint a Baranya Megyei Bíróság, részint más megyei bíróságok ítélezési gyakorlatában ellentétes jogértelmezést tapasztalt.

A kezdeményezés annak eldöntésére irányult, hogy a sikkasztás elkövetési tárgyaként megjelölt dolog alatt ingó dolog és ingatlan egyaránt értendő-e.

1/2005.BPJE.szám

A kezdeményező álláspontja szerint a sikkasztás egyik elkövetési magatartásaként szereplő eltulajdonítás valóban csupán ingó dolgokra követhető el, a sikkasztás másik fordulata - a sajátjakénti rendelkezés - esetében viszont nem indokolt az elkövetés tárgyát csak az ingó dologra korlátozni. Akkor ugyanis, amikor az elkövetőre a tulajdonos a dolgot - akár ingót, akár ingatlant - rábízta, felhatalmazva, hogy annak kapcsán eljárjon, azt kezelje, hasznosítsa, használja stb., és e felhatalmazással - annak kereteit túllépve - a tulajdonos nevében az elkövető a rábízott ingatlant megterheli (haszonélvezetet vagy zálogjogot létesít rajta), esetleg harmadik személlyel adásvételi szerződést köt (ráadásul ingatlan esetében e szerződéssel a vevő a tulajdonjogát be is jegyezteti az ingatlan-nyilvántartásba, s így a jóhiszemű harmadik személy az ingatlanon tulajdont is szerez), a rábízott ingatlannal - amelynek birtokba vétele ezen elkövetési formákhoz még nem is szükséges - sajátjaként rendelkezik és ezzel sikkasztást követ el.

A fentiekre figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának vezetője a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bszi) 31.§-a (1) bekezdésének a/ pontjában, illetve a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 440.§-a (1) bekezdésének a/ pontjában meghatározott jogkörében, a Bszi 29.§-a (1) bekezdésének a/ pontja, illetve a Be. 439.§-a (1) bekezdésének a/ pontja alapján, az alábbi 1/ és 2/ pontban felsorolt elvi kérdésben jogegységi eljárás lefolytatását és jogegységi határozat meghozatalát indítványozta azzal, hogy a Bszi 30.§-ának (2) bekezdésére figyelemmel a jogegységi tanácsban a polgári szakág két bírója is vegyen részt.

1/ Az ítélkezési gyakorlat eddigi egységességét megtörő értelmezést tapasztalt ugyanis annak megítélésénél, hogy a sikkasztás bűncselekményének elkövetési tárgyaként meghatározott dolog ingatlan lehet-e.

Az e kérdésben kialakult joggyakorlatot az alábbi döntésekkel szemléltette:

a/ Az elsőfokú bíróság a vádlott bűnösségét sikkasztás büntetében, csalás büntetében és magánokirat-hamisítás vétségében állapította meg a következő tényállás alapján:

1/2005.BPJE.szám

A vádlott édesapjától használatra kapta az annak tulajdonát képező tanya ingatlant, amelyet ezt követően - apja beleegyezése nélkül, a valós tulajdoni helyzetet elhallgatva - harmadik személynek, mint sajátját eladott. A vevőtől a vételárat átvette, az adásvételi szerződést édesapja nevében eladóként aláírta, majd e szerződés alapján a földhivatal a tulajdon átruházását az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezte.

A Bács-Kiskun Megyei Bíróság a 2.Bf.636/1987. számú (a Bírósági Határozatokban 1988/176. szám alatt közzétett) ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét akként változtatta meg, hogy a vádlottnak a sikkasztás büntettségében történt bűnössége megállapítását mellőzte. Indokolásként kifejtette: a sikkasztás büntettségének elkövetési tárgya az idegen dolog, amely a törvény helyes értelme szerint - épp úgy, mint a lopásnál - ingatlan nem, hanem csak ingó dolog lehet.

b/ A Pécsi Városi Bíróság az 1.B.182/2002/42. számú, 2004. február 24-én kihirdetett ítéletével az első és másodrendű vádlott bűnösségét egyaránt 2 rendbeli, társtettesként elkövetett, jelentős kárt okozó csalás büntettségében, 2 rendbeli - egy esetben társtettesként megvalósított - magánokirat-hamisítás vétségében és társtettesként elkövetett közokirat-hamisítás büntettségében állapította meg.

Az ide vonatkozó tényállás az alábbiakat tartalmazza:

Az I. és II. rendű vádlott a harmadik testvérük tulajdonában lévő lakásba - annak beleegyezésével - beköltözött, majd a hitelezőjükkel megállapodtak, hogy a lakást - a hitelező haszonélvezeti jogának biztosításával - elidegenítik. Ennek érdekében az I. rendű vádlott hamis meghatalmazást készített, amely szerint a tulajdonos megbízta őt a lakás értékesítésével, s ennek felhasználásával az ingatlant - a hitelező haszonélvezeti jogával terhelt - eladta a II. rendű vádlottnak. A tulajdonjog-bejegyzés iránti kérelem széljegyzetként rákerült a lakás tulajdonlapjára.

Ezt követően a II. rendű vádlott mint tulajdonos és a hitelező mint a haszonélvezeti jog jogosultja a lakást eladásra hirdette meg, majd a vevőkkel adásvételi szerződést kötött, mely szerint az ingatlan tulajdonjogát per- és tehermentesen ruházzák át. A földhivatal a vevők

1/2005.BPJE.szám

tulajdonjog bejegyzési kérelmét elutasította, így a lakás az eredeti tulajdonos nevén maradt.

Az ítéletben kifejtettek értelmében a bűncselekmény sértettjei azok a személyek, akik adásvételi szerződést kötöttek, de tulajdonjogot nem szereztek, ezáltal a kifizetett vételár folytán 5.800.000 forint - meg nem térült - káruk keletkezett.

A Baranya Megyei Bíróság a 2004. július 1-jén meghozott 2.Bf.275/2004/3. számú ítéletével a vádlottakat az 1 rendbeli jelentős kárt okozó csalás bűntettének vádjá alól felmentette, a közbizalom elleni bűncselekményeket pedig 2 rendbeli társtettesként elkövetett közokirat-hamisítás bűntette kísérleteként minősítette.

A másodfokú ítélet felmentő rendelkezése azon alapult, hogy a lakásingatlan tényleges tulajdonosa sérelmére a csalás bűntette nem valósult meg, ugyanis e bűncselekmény sértettje az, akinél a tévedésbe ejtés következtében a kár bekövetkezik. Ez pedig jelen esetben a vételárat kifizető, ám tulajdonjogot nem szerző vevő.

A megyei bíróság a vagyon elleni cselekmény Btk. 317.§-a (1) bekezdésének II. fordulata szerinti sikkasztásként történő minősítésére vonatkozó ügyészi indítványt - a BH. 1988/176. szám alatti eseti döntésre utalva - az alábbi indokok alapján nem látta teljesíthetőnek:

„Sajátjakénti rendelkezés, mint elkövetési magatartás minden olyan végleges eltulajdonítási szándékot nélkülöző magatartás, ami a tulajdonos rendelkezési jogosultságának sérelmével vagy e jog csorbításával jár. Ebben az esetben az elkövető a tulajdonos engedélye nélkül tulajdonosi jogosítványokat gyakorol, ilyen például a dolog birtokának, használatának időleges átengedése, zálogba adása, egyéb módon megterhelése stb. Lényeges eleme az elkövetési magatartás e fordulatának, hogy az elkövető szándéka nem a dolog végleges eltulajdonítására, hanem a rendelkezési jogok egy részének időleges gyakorlására irányul. Ellentétben a főügyészség álláspontjával, a vádlottak a vád tárgyát képező ingatlant nem megterhelték, hanem elidegenítették, amely a tulajdonosi jogok végleges elvonását jelentette volna, gyakorlatilag az eltulajdonítással egyenértékű. Ingatlanra nézve pedig a sikkasztás ilyen módon nem követhető el. Másrészt a vádlottak e körben a sikkasztás tényállási elemeként

1/2005.BPJE.szám

értékelt magatartásának tanúsítása a csalás törvényi tényállását valósította meg, hiszen azzal, hogy az ingatlanok nem voltak tulajdonosai és a tulajdonos beleegyezése nélkül azt hamis okiratokkal elidegenítették, a vevőként jelentkező sértetteket megtévesztették és ezzel nekik kárt okoztak.

Ezért a lakástulajdon sérelmére a sikkasztás bűncselekménye már csak azon oknál fogva sem valósulhatott meg, hogy a két vagyron elleni bűncselekmény halmazata látszólagos, egyazon dologra megvalósított elkövetési magatartás alapján csak a csalás megállapításának lehet helye.”

c/ A fentiekben részletezett elvi állásponttal ellentétes jogértelmezést tartalmaz a Bírósági Határozatokban 2003/54. szám alatt közzétett döntés.

A városi bíróság a 2001. július 21-én kihirdetett ítéletével az I. rendű vádlottat nagyobb vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezelés büntette miatt 8 hó - végrehajtásában 2 évi próbaidőre felfüggesztett - börtönbüntetésre ítélte.

A tényállás lényege a következő:

Az I. rendű vádlott - az N.Bt. beltárgya - a tulajdonában lévő, 2.000.000 forintra értékelt ingatlant apportként bevitte a betéti társaság tulajdonába. Az ingatlan cégbírósági bejegyzése megtörtént, a tulajdonos változtatási kérelmet azonban a földhivatalhoz nem nyújtották be.

3 évvel később az I. rendű vádlott a betéti társaságba bevitt ingatlant 500.000 forint ellenében adásvételi szerződéssel a testvérének - akit nem tájékoztattott arról, hogy az ingatlan a betéti társaság tulajdonában van - adta el. Ezt követően a Bt. végelszámolása megindult, s ennek keretében a végelszámoló keresetet nyújtott be az adásvételi szerződés semmisségének megállapítása iránt. Erre tekintettel az I. rendű vádlott és testvére az egymás között kötött adásvételi szerződést felbontotta, így a Bt. felszámolója az ingatlant (amelynek valós értéke 1.100.000 forintot tett ki) árverésen értékesítette, ezzel a Bt. kára megtérült.

A másodfokon eljáró Csongrád Megyei Bíróság a 2.Bf.957/2001. számú ítéletével az I. rendű vádlott cselekményének jogi értékelését megváltoztatta, s azt a

1/2005.BPJE.szám

Btk. 317.§-a (1) bekezdésének II. fordulata szerinti sikkasztás büntettének minősítette a következő indokok alapján:

A sikkasztás második elkövetési fordulata (a sajátjakénti rendelkezés) nem kizárólag ingó dolog tekintetében követhető el. A tényállásban rögzített történeti eseményekből kitűnően a vádlott a vádbeli ingatlannal, amelyet a társasági szerződés (az alapító okirat) rábízott mint beltagra és üzletvezetőre, úgy rendelkezett, mintha az a sajátja volna, őt illetné meg kizárólag a rendelkezési jog, és ebben a helyzetben az ingatlant adásvételi szerződéssel a testvérének elidegenítette. Cselekménye tehát a Btk. 317.§-a (1) bekezdésének II. fordulatába ütköző és a (4) bekezdés a/ pontja szerint minősülő sikkasztás büntettét tekintve tényállásszerű.

2/ A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának vezetője a Be. 439.§-a (1) bekezdésének a/ pontja alapján, a joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében indítványozta továbbá, miszerint abban - az előzőekben vázolttal összefüggő - elvi kérdésben is hozzon jogegységi határozatot a jogegységi tanács, hogy az ingatlanra elkövetett csalás esetén kik a bűncselekmény sértettjei.

a/ Az I.b alatt ismertetett ügyben a Baranya Megyei Bíróság a 2.Bf.275/2004/3. számú ítéletében tévesnek tartotta a vádlottak bűnösségének 2 rendbeli jelentős kárt okozó csalás büntetében történt megállapítását, ezért őket az 1 rendbeli jelentős kárt okozó csalás büntette miatt emelt vád alól felmentette. Álláspontja szerint ugyanis a vádlottak csak a vevőként jelentkező sértetteket tévesztették meg és okoztak nekik kárt. A lakás tényleges tulajdonosát ellenben nem érte sérelem, hiszen a vádlottak által készített szerződések „ipso iure semmisek, következésképpen a vevők az ingatlanon tulajdonjogot nem szerezhettek. A lakás tulajdonosa továbbra is az eredeti tulajdonos maradt, ezen ügygel kapcsolatban őt kár nem érte.”

b/ Ezzel ellentétes jogi értékelésre került sor a Siklói Városi Bíróság 3.B.192/2004. számú ügyében. A városi bíróság a vádlott bűnösségét közokirat-hamisítás büntetében állapította meg, s ezért vele szemben 5 hó börtönt és 1 évi közügyektől eltiltást szabott ki, ellenben a csalás büntette miatt emelt vád alól őt felmentette.

1/2005.BPJE.szám

A tényállás lényege az alábbi:

A vádlott felajánlotta T.J-né sértettnek, hogy az ingatlanára 500.000 forintért vevőt szerez. Megszerezte a sértettől az ingatlan adatait, majd T.J-né hamisított névaláírásával az ingatlant a saját nevére „megvásárolta”. Időközben ugyanis azt ígérte T.J-nének, hogy a telket az említett összegért maga veszi meg. A vételárat - amely a hamis szerződésben 1.000.000 forintban volt megjelölve - a sértettnek nem fizette meg. T.J-né a földhivatal leveléből értesült arról, hogy az ingatlanát a vádlott nevére átjegyezték, az ő tulajdonjogát pedig törölték.

A vádlott ezt követően a nevére került ingatlant 1.000.000 forint vételárért értékesítette, a földhivatal pedig a tulajdonjogot a vevőkre átjegyezte, egyben a vádlott tulajdonjogát törölte.

A Pécsi Városi Bíróság utóbb jogerős ítéletével megállapította, hogy a szóban lévő ingatlan T.J-né sértett tulajdonában áll, mivel a vádlott által aláírt, illetve a vádlott és a vevő között megkötött adásvételi szerződés érvénytelen. A földhivatal T.J-né sértett tulajdonjogát visszajegyezte.

A felmentő rendelkezést indokolva a városi bíróság kifejtette: a vádlott nyilvánvalóan jogtalan haszonszerzés végett cselekedett, s T.J-nének - az ingatlan elvesztése folytán - kárt is okozott, vele szemben azonban megtévesztő magatartást nem tanúsított. A hamis okirat benyújtásával a földhivatalt ejtette tévedésbe, a megtévesztettnek viszont a tévedésbe ejtés következtében vagyoni joghatású cselekményt vagy intézkedést kell végeznie, amelynek következtében kár keletkezik. Mivel a vádlott tulajdont ténylegesen nem szerzett, s nem is szerezhette, a földhivatal bejegyző határozata vagyoni joghatású intézkedésnek nem tekinthető és ennek folytán kár sem állt be. Ehhez képest a vádlott T.J-né sérelmére vagyon elleni bűncselekményt nem valósított meg.

A Baranya Megyei Bíróság a 2.Bf.7/2005/3. számú ítéletével mellőzte a felmentő rendelkezést, a vádlott bűnösségét nagyobb kárt okozó, üzletszerűen elkövetett csalás büntetésében is megállapította, a főbüntetés tartamát pedig 1 évre súlyosította.

1/2005.BPJE.szám

A másodfokú bíróság utalt arra, hogy a vádlott egyrészt - valótlanul azt állítva, hogy maga fogja az ingatlan megvásárolni - megtévesztette T.J-nét, másrészt a hamis adásvételi szerződés benyújtásával a földhivatal képviselőjében eljáró természetes személyt is. „Miután ingatlan tulajdonjogának megszerzéséhez az is szükséges, hogy a tulajdonos változás az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre kerüljön, a földhivatali bejegyzés már vagyoni rendelkezésnek minősül. Ebben az esetben elválik egymástól a sértett és a megtévesztett személye, a megtévesztett tesz vagyoni joghatású nyilatkozatot, a bűncselekmény sértettje pedig az, akinek a kára ténylegesen bekövetkezett, azaz T.J-né sértett, aki a tulajdonos-változás bejegyzése következtében ingatlanát elvesztette. Ebben az esetben az elkövetési érték meghatározásánál az ingatlan forgalmi értéke az irányadó. Az a körülmény, hogy a sértett az ingatlan tulajdoni jogának visszaszerzése érdekében pert indított és pernyertes lett, csak a kár megtérüléseként értékelendő.”

II.

A Legfelsőbb Bíróság kollégiumvezetője a I/1. és I/2. pontban vázolt elvi jogalkalmazási kérdésben az egységes ítélkezési gyakorlat kialakítása érdekében annak kimondását indítványozta, hogy:

1/ A sikkasztás bűncselekményének (Btk. 317.§-a) elkövetési tárgya mind az eltulajdonítás, mind pedig a sajátjakénti rendelkezés elkövetési fordulatokat illetően kizárólag ingó dolog lehet;

2/ Abban az esetben, ha valaki más ingatlanát csalással elidegeníti és ennek során az ingatlan-nyilvántartásba a földhivatal megtévesztésével a jóhiszemű szerződő felet tulajdonosként bejegyzik, majd a bűncselekmény felderítése folytán utóbb e szerződésre az érvénytelenség következményeit alkalmazzák, a megtévesztés következtében kárt szenvedő tényleges (korábbi) ingatlantulajdonos és a sikeres törlési per eredménye miatt károsodó új „tulajdonszerző” egyaránt sértettje a csalás büntettének, amely így 2 rendbelinek minősül, illetve a sértettek száma szerint halmazatot alkot.

A legfőbb ügyész a BF.979/2005. számú nyilatkozatában jelezte, hogy a felvetett elvi kérdésekben maga is

1/2005.BPJE.szám

szükségesnek tartja jogegységi határozat hozatalát, s a jogegységi indítványban foglalt javaslatokkal egyetért.

III.

Az indítvánnyal érintett kérdésekkel kapcsolatosan a jogegységi tanács álláspontja a következő:

1/ Az 1878. évi V. törvénycikk (Csemegi Kódex) 355.§-a a sikkasztás - a 333.§-a pedig a lopás - elkövetési tárgyaként az idegen ingó dolgot jelölte meg. Ennek nyomán töretlen joggyakorlat alakult ki, s a Kúria azt is kimondta (K.208/1935.), hogy jogok - beleértve a követelési jogot - a sikkasztásnak nem lehetnek tárgyai.

A Csemegi Kódexet felváltó 1961. évi V. törvény a lopás (291.§) és a sikkasztás (292.§) tényállásából az „ingó” jelzöt elhagyta abból a megfontolásból, hogy a következetes ítélkezési gyakorlat alapján egyértelmű, miszerint az elkövetési magatartás megvalósítása ingatlanra nézve fogalmilag kizárt, ennél fogva a szóban lévő jelző felesleges. A két törvényhely együttes említése a tradíciókkal összhangban azért történt, mert a sikkasztás elkövetési tárgyát a jogalkotó a lopásból vezette le, kiemelve a kettő szükségképpen azonosságát, azt tehát, hogy az csak ingó dolog lehet.

A sikkasztás elkövetési tárgyát érintő ilyen értelmezésen az 1978. évi IV. törvény (hatályos Btk.) sem változtatott, azt ugyanúgy vette át, ehhez igazodóan az ítélkezési gyakorlat a legutóbbi időig töretlenül arra az álláspontra helyezkedett, hogy a sikkasztás elkövetési tárgya kizárólag ingó dolog lehet.

A jogegységi tanács szerint e gyakorlat megváltoztatására nincs ok, hiszen az ellenkező álláspont a vagyon elleni bűncselekmények dogmatikai rendszerét bontaná meg.

A Btk. a dolog fogalmát nem határozza meg, hanem - a 333.§ (1) pontjában - csupán kiterjeszti azt a villamos és gazdaságilag hasznosítható más energiára, valamint a vagyoni jogosultságot megtestesítő okiratra, dematerializált értékpapírra is.

A Ptk. 94.§-ának (1) bekezdését alapul véve dolog az, ami birtokba vehető és tulajdonjog tárgyát képezheti, így rendeltetése szerint dolog az ingó és az ingatlan is.

1/2005.BPJE.szám

A sikkasztás elkövetési tárgya az elkövetőre - a jogszerű tulajdonos vagy birtokos által - rábízott idegen dolog. A rábízás, amely a dolog birtokba adását jelenti, bármilyen jogcímen történhet, annak időtartama, csakúgy mint a rábízás jogcíme közömbös. A rábízás tartalmát tekintve lehet őrizet, felügyelet, használat, gondozás, stb.

A sikkasztás elkövetési magatartása egyfelől a jogtalan eltulajdonítás, amely a tulajdoni állapot végleges szándékú megváltoztatását jelenti (ilyen a dolog eladása, elcserélése, el- vagy felhasználása, eltagadása) másfelől a sajátjakénti rendelkezés, mely a tulajdonosi jogok időleges gyakorlására irányul (tipikusan ilyen a zálogba adás, kölcsönbe vagy bérbe adás).

Az nem lehet kétséges, hogy a sikkasztás elkövetési tárgyaként megjelölt idegen dolog fogalmának értelmezése csupán egységesen, mindkét elkövetési magatartásra nézve érvényesen történhet.

Az ingó dolog - mint fizikai, tárgyi valóság - helyéből károsodás nélkül elmozdítható, áthelyezhető, elrejthető. Az ingó dolog birtokba adása esetén a rábízónak - mindaddig, amíg a megbízott visszaélésnek minősülő magatartást nem tanúsít - lehetősége nyílik arra, hogy a dolog felett felügyeletet gyakoroljon. A sikkasztás büntetőjogi következmények alkalmazását indokoló veszélyessége éppen abban rejlik, hogy az elkövetési magatartások bármelyikének - akár az eltulajdonításnak, akár a sajátjakénti rendelkezésnek - kifejtésével a tulajdonos számára a dolog további sorsa követhetetlenül válik vagy válhat.

Ingatlan esetében azonban ez a helyzet nem áll fenn, mivel az elmozdíthatatlan, elrejthetetlen, tulajdonosa elől el nem tagadható. Éppen ezért ilyenkor a rábízás értelemszerűen nem birtokba adást, hanem birtokba engedést jelent.

Az ingatlanon fennálló tulajdonosi rendelkezési jogot sértő támadások tehát minősülhetnek más büntető anyagi jogi szabály szerint, birtoksértés esetén polgári jogvita tárgyát is képezhetik, esetleg utat engedhetnek a jogos önhatalomnak, de a sikkasztás elkövetési tárgyává nem tehetik az ingatlant, következésképpen ingatlanra a sikkasztás bűncselekménye nem követhető el.

1/2005.BPJE.szám

Az ingatlantól elvált dolog, az ingatlan tartozéka vagy alkotórésze - amennyiben azt leválasztják - ingóvá válik, így ingó dologként természetesen már lehet a sikkasztás elkövetési tárgya.

Lényeges körülmény, hogy a sikkasztás tényállásában szereplő rábízás nem azonos a vagyonkezelői megbízással. Amíg ugyanis a sikkasztás elkövetőjét az idegen dolog birtokban tartásának, megőrzésének kötelezettsége terheli, a vagyonkezelői megbízás esetén a vagyonkezelőnek - meghatározott szabályok szerint teljesítendő - gazdálkodási, vagyonműködtetői feladata van, beleértve abba a tulajdonost megillető rendelkezési jogok gyakorlását is.

Ha tehát a vagyonkezelő a rábízott idegen vagyon részét képező ingatlanra nézve követ el - annak átruházásában, megterhelésében vagy másként megnyilvánuló - köteleességszegő magatartást és ezzel vagyoni hátrányt okoz, cselekménye egyértelműen hűtlen kezelésként (Btk. 329.§-a) értékelendő.

Amennyiben a vagyonkezelési kötelezettség körén kívül a megbízott az ingatlanra nézve a tulajdonosi jogosítványokat sértő - szükségszerűen tévedésbe ejtő vagy tévedésben tartó - magatartást tanúsít (ide értve az ingatlan elidegenítését is) az ingatlan tulajdonosa sérelmére csalást, s ezzel halmazatban magánokirat-hamisítást, illetve intellektuális közokirat-hamisítást valósít meg.

2/ A sértett eljárásjogi fogalmát a Be. 51.§-ának (1) bekezdése határozza meg akként, hogy sértett az, akinek jogát vagy jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette. A sértettet perjogi jogosultságok illetik meg, közöttük az, hogy a büntető eljárásban magánfélle válhat, amennyiben polgári jogi igényt érvényesít.

A Btk. 318.§-ában körülírt csalás elkövetési magatartása a tévedésbe ejtés vagy tévedésben tartás. E bűncselekmény passzív alanya (anyagi jogi értelemben vett sértettje) tehát az, akivel szemben az említett elkövetési magatartás megvalósul, akit a megtévesztés vagyoni kihatású intézkedés megtételére készítet. Eljárásjogi szempontból sértettje viszont a csalás bűncselekményének az, aki ennek következtében kárt szenved. A passzív alany és a károsult személye egybe eshet, de el is válhat.

1/2005.BPJE.szám

Akkor, amikor az elkövető a vagyonkezelési kötelezettséggel nem járó - az ingatlan őrizetében, felügyeletében, használatában, gondozásában jelentkező - megbízást eleve azzal a szándékkal fogadja el, hogy jogtalan haszonszerzés céljából az ingatlannal visszaéljen (így például azt jogosulatlanul megterhelje, bérbe adja vagy elidegenítse) a megbízót tévedésbe ejti, tévedésben tartásról van viszont szó, ha e szándéka később - a rábízás tartama alatt - alakul ki. Amennyiben ennek következtében a megbízót kár éri, a csalás bűncselekményének befejezett alakzata valósul meg.

Minthogy az ingatlanra vonatkozó adásvételi (csere, ajándékozási) szerződés írásba foglalása kötelező, a tulajdonjogot pedig annak ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése keletkezteti, a szükségszerűen hamis magánokiratnak a földhivatali bejegyzés kieszközlése végett való elkerülhetetlen benyújtása folytán az elkövető megvalósítja a Btk. 274.§-a (1) bekezdésének c/ pontjában foglalt közokirat-hamisítás büntettét is, mely a csalással bűnhalmazatban állapítandó meg.

Amennyiben a hamis okirat alapján az ingatlan eredeti tulajdonosának tulajdonjogát a földhivatali nyilvántartásban törlik, az új tulajdonos tulajdonjogát pedig bejegyzik, az ingatlan eredeti tulajdonosa az ingatlan értéke erejéig károsodik (s ezzel a sérelmére megvalósult csalás bűncselekménye befejezetté válik), hiszen az ingatlan feletti rendelkezési jogát elveszti mindaddig, amíg a bejegyzés érvénytelenségére alapított törlési per eredményeként az eredeti ingatlan-nyilvántartási állapot helyreállítására sor nem kerül. Ennek eredményessége az okozott kár megtérüléseként értékelendő.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.) 63.§-ának (1) bekezdése értelmében érvénytelen bejegyzés törlése iránti keresetet azzal szemben, aki közvetlenül a bejegyzés folytán szerzett jogot vagy mentesült kötelezettség alól, addig lehet megindítani, amíg a bejegyzés alapjául szolgáló jognyilatkozat érvénytelensége megállapításának helye van. Azzal szemben azonban aki további bejegyzés folytán, az előző bejegyzés érvényességében bízva, jóhiszeműen szerzett jogot, a törlési keresetet a kézbesítéstől számított 60 nap, illetve 3 év alatt lehet megindítani, attól függően, hogy az eredetileg érvénytelen bejegyzésről szóló határozatot a

1/2005.BPJE.szám

sérelmet szenvedett félnek kézbesítették-e vagy sem (Inyvtv. 63.§ (2) bek.), e határidők jogvesztők. Ez tehát azt jelenti, hogy csalás következményeként az ingatlan végleges elvesztése sem kizárt, hiszen további szerző belépése esetén a törlési per megindítására nyitva álló határidő letelte után az eredeti állapot visszaállítására már nincs mód, az eredeti tulajdonos ezt követően csupán a kötelmi jogi igényét érvényesítheti. A jóhiszemű (harmadik) szerző oldaláról nézve pedig mindez azt eredményezi, hogy jogszerzése az előző szerzés érvénytelensége - nem tulajdonostól származó volta - ellenére bekövetkezhet.

Hasonlóképpen csalást visz véghez az elkövető akkor is, ha az ingatlan nincs rábízva, ám azt elidegeníti vagy azzal más - turpis - módon visszaél.

Abban az esetben ugyanis amikor az elkövető - magát szükségszerűen az ingatlan tulajdonosának tüntetve fel - hamis adásvételi, csere vagy egyéb más szerződéssel az eredeti tulajdonos tulajdonjogát a földhivatali nyilvántartásból törölteti, s azt a saját, vagy más - jóhiszemű - személy javára bejegyezteti, jogtalan haszonszerzés céljából megtévesztő magatartást tanúsít. A jogtalan haszonszerzési célzat ilyenkor az ingatlanhoz kapcsolódik, s a tévedésbe ejtett passzív alany a bejegyzést eszközöző hivatalos személy, a kárt szenvedő (sértett) pedig az ingatlan eredeti tulajdonosa. Ha a tulajdonjog változás bejegyzése megtörténik, a csalás befejezetté válik, ugyanis az ingatlan eredeti tulajdonosát az ingatlan értékével azonos összegű kár éri, mert tulajdonjogának elvesztése folytán a vagyonában a bűncselekmény ilyen mértékű értékcsökkenést okozott (Btk. 137.§-ának 5. pontja). A törlési per eredményessége ezesetben is a kár utólagos megtérülését jelenti csupán.

A csalás bűncselekménye mellett - a jogi tárgy eltérő voltából fakadóan - azzal valóságos halmazatban a Btk. 274.§-a (1) bekezdésének c/ pontjában írt intellektuális közokirat-hamisítás ilyenkor is megállapítható.

Az így megszerzett ingatlan továbbértékesítése esetén a megtévesztett és kárt szenvedő jóhiszeműen szerződő fél sérelmére elkövetett csalás halmazati bűncselekménykénti felrovására általában nincs lehetőség, hiszen ekkor a bűncselekménnyel (csalással) megszerzett dologból származó előny elkövető általi biztosításáról van szó, amely büntetlen utócslekmény (ez értelemszerűen nem zárja ki a

1/2005.BPJE.szám

jóhiszemű szerző kötelmi jogi igényének érvényesíthetőségét). Az elkövető ugyanis a célzott jogtalan hasznót - az értékkel bíró ingatlant - az eredeti tulajdonos tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartási törlésével szerzi meg, így amikor azt oly módon materializálja, hogy jóhiszemű személy részére (az ügyletkötési jogosultsága tekintetében őt tévedésbe ejtve) ellenérték fejében átruházza, további jogtalan haszonszerzési célzatról többnyire már nincs szó. Nem zárható ki ellenben a jóhiszeműen szerződő és az ingatlant végül meg nem szerző fél sérelmére megvalósított csalás önálló, az előbbivel valóságos anyagi halmazatban történő megállapítása akkor, ha az elkövető az ügylet révén további - a már előzőleg realizáltat meghaladó - jogtalan haszon megszerzésére törekszik. Ide értendő az az eset is, amikor az elkövető ugyanazon ingatlant többször, különböző jóhiszemű személyek részére „értékesíti”.

Amennyiben az ingatlan jogosulatlan megterhelése más - jogtalan haszonszerzést célzó - megtévesztő magatartás részét képezi (például az elkövető az ingatlant a visszafizetés szándéka nélkül felvett hitel fedezetéül ajánlja fel) a bűnhalmazat megállapításának természetesen ugyancsak nincs akadálya.

Az előzőekben kifejtettekre figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság büntető jogegységi tanácsa a jogalkalmazás egységének biztosítása érdekében (Bszi 27.§) a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, s döntését a Bszi 32.§-ának (4) bekezdése alapján közzéteszi.

Budapest, 2005. november 28.

Dr. Lomnici Zoltán s.k. a tanács elnöke, Dr. Akáczy József s.k. előadó bíró, Dr. Édes Tamás s.k. bíró, Dr. Belegi József s.k. bíró, Dr. Katona Sándor s.k. bíró, Dr. Havasi Péter s.k. bíró, Dr. Kazay László s.k. bíró, a tanács tagjai.

A kiadmány hitelével:

tisztviselő

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG LEGFELSŐBB BÍRÓSÁGA

4/2005. BJE. szám

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Büntető Jogegységi Tanácsa Budapesten, a 2005. év december hó 12. és 15. napján tartott ülésen a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének indítványa tárgyában meghozta és nyilvánosan kihirdette a következő

j o g e g y s é g i h a t á r o z a t o t

I. Bünszervezetben elkövetés (Btk. 137. § 8. pont, 98. §-a (1) bek.) megállapítható azzal szemben is, aki - eseti jelleggel - akár egyetlen cselekményt tettesként vagy részesként valósít meg.

4/2005.BJE.szám

II. A Btk. 98. §-a (1) bekezdése akkor alkalmazható, ha az elkövető tudata a bünszervezet Btk. 137. §-a 8. pontjában meghatározott tárgyi ismérveit átfogja.

I n d o k o l á s

I.

A Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) 29. §-a (1) bekezdésének a) pontjára, illetve a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 439. §-a (1) bekezdésének a) pontjára hivatkozással, az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében jogegységi eljárás lefolytatását és jogegységi határozat meghozatalát indítványozta.

1. Az indítvány az ítélkezési gyakorlatban tapasztalt olyan döntésekre hivatkozott, amelyek elvi kérdésben az egyöntetű értelmezés hiányára engednek következtetni. Ennek szemléltetésére a következő határozatokat sorolta fel:

4/2005.BJE.szám

A Lenti Városi Bíróság a 2003. december 29. napján kelt 1.B.130/2002/91. számú, illetőleg a Zala Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság a 2004. május 25. napján kelt Bf.87/2004/7. számú ítéletével a II. r. terheltet bűnösnek mondta ki vagyoni haszonszerzés végett, az államhatár átlépéséhez több személynek segítséget nyújtva, bűnszervezetben, társtettesként elkövetett embercsempészás bűntettében.

A Legfelsőbb Bíróság a 2005. február 1. napján kelt Bfv. III. 738/2004/5. számú határozatával a felülvizsgálati indítvánnyal megtámadott fenti határozatokat a II. r. terhelt tekintetében hatályukban fenntartotta.

A felülvizsgálati tanács - az elbíráláskor hatályos törvény alkalmazásával egyetértve - kifejtette, hogy a Btk. 137. §-ának 8. pontja értelmében magának a bűnszervezetnek kell hosszabb időre szervezettnek, és összehangoltan működőnek lennie. A bűnszervezetben elkövetés megállapításához pedig elég az is, ha az elkövető akárcsak egy, az első bűncselekményt követi el a bűnszervezetet képező csoport tevékenységébe bekapcsolódva.

4/2005.BJE.szám

A Legfelsőbb Bíróság a 2005. január 25. napján kelt Bfv.III.1081/2004/11. számú határozatában ugyanezt az elvi álláspontot tartotta fenn.

A 2005. február 22. napján kihirdetett Bfv.III.683/2004/6. számú határozat - az előzőekkel következetesen - állapította meg (a védelmi érveléssel szemben), hogy nem vitatható eredményesen a bűnszervezetben elkövetés azzal az indokkal, hogy a terhelt csak egy alkalommal vett részt az embercsempészéssel foglalkozó csoport tevékenységében.

A Legfelsőbb Bíróság 2001. május 22. napján kelt Bfv.IV.2856/2000/5. számú határozata (BH 2002.173.I.) szerint a bűnszervezet tagjaként elkövetett embercsempészés büntettét megvalósítják mindazok, akik előzetes megállapodás alapján, anyagi haszonszerzés érdekében vállalkoznak a külföldről az ún. zöldhatáron átjuttatott személyek továbbszállítására és a megjelölt helyre vitelére.

A Mátészalkai Városi Bíróság a 2003. szeptember 16. napján kelt 4.B.209/2002/39. számú ítéletében, amikor a terheltet bűnösnek mondta ki - egyebek mellett - 23 rb. bűnszervezet megbízásából elkövetett embercsempészés büntettében.

4/2005.BJE.szám

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság a 2004. január 30. napján kelt 2.Bf.1071/2003/4. számú ítéletével a terhelt ezen cselekményének minősítését megváltoztatta, azokat 4 rb. - két esetben folytatólagosan és bünszervezetben elkövetett - embercsempészás büntettének minősítette.

A Legfelsőbb Bíróság a 2005. február 17. napján kelt Bfv. II. 664/2004/6. számú határozatával a felülvizsgálati indítvánnyal megtámadott fenti határozatokat hatályon kívül helyezte és a terhelt cselekményét folytatólagosan, üzletszerűen elkövetett embercsempészás büntettének minősítette, a bünszervezetben elkövetés megállapítását pedig mellőzte.

Ezzel a bünszervezet tevékenységéhez alkalomszerűen csatlakozó („kívülálló”) cselekményét az előzőekben hivatkozott értelmezéstől eltérően ítélte meg.

A felülvizsgálati tanács - az elbíráláskor hatályos törvény alkalmazásával egyetértve - kifejtette, hogy bár az elkövetés óta (a 2001. évi CXXI. törvény folytán) megváltozott a bünszervezet anyagi jogi fogalma és a

4/2005.BJE.szám

bűnszervezetben történő bűnelkövetés jogkövetkezménye, de a bűnszervezet tagjaként elkövetett magatartás mindkét szabályozást tekintve csak annak az elkövetőnek róható fel, aki a bűnszervezet feladatmegosztáson, alá-fölérendeltségre épített módon kialakított szervezetében a szervezetet ismerve, annak tagjaival állandó kapcsolatban együttműködve fejtett ki tevékenységet.

A felülvizsgálati tanács - az elsőfokú bírósággal egyező - álláspontja szerint a bűnszervezet által a szervezeten kívülálló személynek adott megbízással e megbízott nem vált a bűnszervezet tagjává, mivel ehhez a szervezetbe történő tényleges betagozódás a szervezet belső működésének ismerete és az abban való aktív részvétel szükséges. Az ettől eltérő értelmezés a bűnszervezet fogalmának fellazításával indokolatlanul tágítaná a büntetőjogi felelősség körét: a bűnszervezetben tényleges részvétellel járó súlyosabb fenyegetettség kiterjedne mindenkire, aki valamilyen módon közvetlen vagy közvetett kapcsolatba kerülne a bűnszervezet valamely tagjával.

A felülvizsgálati tanács álláspontja szerint határozott különbséget kell tenni a bűnszervezet tagjaként, illetve a

4/2005.BJE.szám

bűnszervezet (vagy annak bármely tagja) megbízásából elkövetett bűncselekmény anyagi jogi megítélése között.

Ugyanezt az értelmezést tartalmazza a - 2002. április 1. előtt hatályos jog alkalmazásával hozott határozatokat hatályon kívül helyező - 2005. január 6. napján kelt Bfv.II.1176/2004/3. számú határozat is. E szerint a felülvizsgálati tanács nem ért egyet a BH 2002.173.I. szám alatt közzétett határozat szerinti gyakorlattal. A felülvizsgálati tanács álláspontja szerint félreérthető a „mindazok” kitétel, mert ennek szó szerinti értelme túlságosan tágan vonná meg azon esetek körét, amelyekben a cselekmény „bűnszervezet tagjaként” elkövetettnek minősül.

A felülvizsgálati tanács - a Btk. 137. §-a 8. pontjának 2002. március 31. napjáig hatályos rendelkezését illető - álláspontja szerint a bűnszervezet tagjaként elkövetés csak akkor állapítható meg, ha a terhelt cselekményei az értelmező rendelkezés szerinti ismérveknek hiánytalanul megfelelnek és ezen ismérvek megállapíthatóságához szükséges tényeket a tényállás maradéktalanul tartalmazza (ami azonban az adott ügyben nem volt megállapítható).

4/2005.BJE.szám

Kifejtette továbbá - utalva az 1998. évi LXXXVII. törvény 35. §-ához fűzött miniszteri indoklásra miszerint a bűnszervezet „minőségileg más, mint pusztán egyének együttcselekvése” -, hogy a terhelt irányadó tényállás szerinti cselekvősege nélkülözte a bűnszervezethez szükséges „minőségi többletet”.

2. A jogegységi indítvány álláspontja szerint a hatályos Btk. 137. §-ának 8. pontja, 98. §-a, és 218. §-ának alkalmazása során annak eldöntésénél, hogy az embercsempészség bűncselekményébe kívülállóként, eseti jelleggel bekapcsolódó személy magatartása mikor értékelhető bűnszervezetben elkövetettként, az embercsempészség megvalósításának jellemzőit figyelembe kell venni.

3. A jogegységi indítvány álláspontja szerint a több országhatár különböző személyek közreműködésével történő illegális átlépése, a migránsok gyűjtőhelyen pihentetése, összegyűjtése, majd továbbutaztatása fogalmilag és valóságban is szervezett tevékenységet feltételez. Ez egyértelműen arra utal, hogy az embercsempészséget végző ismeretlen számú résztvevőből (irányítók, vezetők, kísérők) álló, országokon átnyúló tevékenységet kifejtő bűnözői

4/2005.BJE.szám

csoporthat jól összehangoltan, rendszeres tevékenységet folytatva működik.

Az e tevékenységbe belföldön bekapcsolódók részéről nem szükséges, hogy megtörténjen a bűnszervezet összes tagjának, a közöttük kialakult munkamegosztásnak, a csoport összehangolt működésének a feltérképezése. Ez nem is várható el, mert az efféle bűnözői csoportok konspirációs szabályok szerint tevékenykednek.

Ezért aki e csoport működésébe bekapcsolódik és abban akár egy alkalommal részt vesz, azzal szemben helye lehet a bűnszervezetben elkövetés megállapításának. A Btk. 137. §-ának 8. pontja értelmében ugyanis a bűnszervezetnek kell hosszabb időre szervezettnek, összehangoltnak lennie. Aki e csoport tevékenységébe bekapcsolódva akár az első bűncselekményt elköveti, lehetőséget teremt arra, hogy magatartását bűnszervezetben elkövetettként értékeljék ennek valamennyi törvényes következményével együtt. Természetesen mindezen csak akkor kerülhet sor, ha az irányadó tényállás a Btk. 137. §-ának 8. pontjában felsorolt törvényi feltételek megállapításához szükséges tényeket tartalmazza.

4/2005.BJE.szám

II.

A legfőbb ügyész BF.2594/2005. számú írásbeli nyilatkozatában - a bünszervezetben elkövetett embercsempészás bűncselekményébe esetileg bekapcsolódó személy cselekményét eltérően értelmező ellentétes bírósági határozatokra tekintettel - a jogegységi határozat meghozatalát indokoltnak tartotta és a jogegységi indítványban javasolt törvényértelmezéssel egyetértett.

A Legfelsőbb Bíróság a Be. 440. §-a (1) bekezdésének b) pontja alapján, a jogegységi indítvány érdemi elbírálása végett - a Be. 442. §-a (3) bekezdése szerinti - ülést tartott.

Az ülésen a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese jogegységi indítványát fenntartotta, a legfőbb ügyész képviselője pedig az írásbeli nyilatkozatában foglaltaknak megfelelő tartalommal szólalt fel.

III.

Az indítványozó által megjelölt jogkérdést a bíróságok eltérően értelmezték, ezért az egységes ítélkezési

4/2005.BJE.szám

gyakorlat biztosítása, valamint a jogszabályi változások miatt a joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében - a Bsz. 29. §-a (1) bekezdésének a) pontja, illetve a Be. 439. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerinti okokból - szükséges jogegységi határozat meghozatala.

A jogegységi indítványban foglaltak alapján eldöntendő elvi kérdés, hogy a - Btk. 98. §-a értelmében - bünszervezetben elkövetés megállapításának feltétele-e, hogy az elkövető tudata a konkrét bűncselekmény tényállásszerűségén túlmenően a bünszervezet Btk. 137. §-a 8. pontjában meghatározott összes fogalmi ismervét is átfogja.

Ennek megválaszolásával ítéhető meg helyesen, hogy aki egy alkalommal valósítja meg tényállásszerűen az embercsempészás bűncselekményét és ezáltal esetileg kapcsolódik az összehangoltan működő csoporthoz, annak terhére a bünszervezetben elkövetés megállapítható-e.

Az eldöntendő elvi kérdés szempontjából jelentőséggel bíró - a jogegységi határozat meghozatala időpontjában - hatályos törvényi rendelkezések a következők:

4/2005.BJE.szám

1. A Btk.-nak a bünszervezetben történő elkövetésre vonatkozó - a 2001. évi CXXI. törvény 17. §-ával megállapított - 98. §-a szerint:

„(1) Azzal szemben, aki az ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekményt bünszervezetben (137. § 8. pont) követte el, a bűncselekmény büntetési tételének felső határa a kétszeresére emelkedik, de a húsz évet nem haladhatja meg. Halmazati büntetés esetén a 85. § (2) bekezdése szerinti büntetési tételt, a tárgyalásról lemondás esetén a 87/C. § szerinti büntetési tételt kell alapul venni.

(2)

(3) Azzal szemben, aki a bűncselekményt bünszervezetben követte el, mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van.

(4) A bűncselekmény bünszervezetben történő elkövetésének megállapítása esetén az e törvényben a bűncselekmény bünszövetségben történő elkövetésének esetére megállapított jogkövetkezmények nem alkalmazhatók.”

2. A bünszervezet törvényi fogalmát, illetve meghatározását első ízben az 1997. évi LXXIII. törvény 9. §-a iktatta be - 1997. szeptember 15. napjával kezdődő hatállyal - a Btk. 137. §-a 7. pontjaként. Az 1998. évi LXXXVII. törvény 35. §-a - 1999. március 1. napjával kezdődő hatállyal - a Btk.

4/2005.BJE.szám

137. §-a 8. pontjában a bünszervezet meghatározását módosította.

A Btk. 137. §-a 8. pontjának a 2001. évi CXXI. törvény 19. §-ának (5) bekezdésével módosított - 2002. április 1. napjától hatályos - rendelkezése szerint:

„(e törvény alkalmazásában) bünszervezet: három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése”.

IV.

Az indítvány előterjesztőjének az elbírálendő elvi kérdés eldöntésére tett javaslata az alábbiak szerint alapos.

1. A magyar büntető anyagi jog bűnösségen alapuló felelősségi elvéből (Btk. 10. § (1) bek.) következően az alanyi bűnösség (szándékosság vagy gondatlanság) minden bűncselekmény szükséges ismérve. Következésképpen a magyar büntetőeljárásnak valamely természetes személy büntetőjogi felelősségének tisztázása a célja (vö.: Be. 2. § (2) bek., 6. § (2) bek.).

4/2005.BJE.szám

2. A bűnösségre a büntetőeljárás eredményeként megállapított (történeti) tényállásból, annak a Btk. Különös Részében meghatározott valamely törvényi tényállással fennálló egyezősége esetén lehet következtetni. Ennek eredményeként lesz az elkövető magatartása tényállásszerű és bűnössége megállapítható.

3. A Btk. 98. §-ának (1) bekezdése a Btk. Általános Részében - és ennek értelmében minden ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény különös részi tényállásánál figyelembe vehetően - rendelkezik a bünszervezetben elkövetésről, melyhez a különös részi büntetési tétel felső határának felemelése fűződik.

A jogalkotó a Btk. 98. §-ának (1) bekezdésével - a 2001. évi CXXI. törvény 90. §-a szerinti jogharmonizációs és más nemzetközi kötelességet is teljesítve - általános jelleggel, a törvény erejével értékelt egy elkövetési körülményt.

A Btk.-nak a büntetés kiszabásáról szóló V. Fejezetén belül ugyanezen jogalkotási módszer nyilvánul meg a Btk. 97. §-a

4/2005.BJE.szám

esetében, amikor a különös és többszörös visszaesés tényéhez a Btk. különös részi tényállásában meghatározott büntetési tétel felső határának megemelése kapcsolódik.

Érdemi különbség azonban, hogy míg a Btk. 97. §-a a törvényi tényállás alanyi, addig a Btk. 98. §-ának (1) bekezdése a törvényi tényállás tárgyi oldala körében, a cselekmény (a cselekvőség) kapcsán értékel - súlyosabb büntetéskiszabást lehetővé tevő - körülményt.

A Btk. 97. §-a esetében értelemszerűen nem merül fel, hogy az elkövető tudata korábbi elítélését nem fogja át. Viszont a Btk. 98. §-a (1) bekezdése esetében nyilvánvaló, hogy a jogalkotó a Btk. különös részi tényállása szerinti elkövetési magatartás kifejtésével - ahhoz fűződő tudatállapottal - összefüggő ténytetést a súlyosabb megítélés feltételévé. Következésképpen - az „alpcselekmény” tényállásszerűsége mellett, azzal együtt - vizsgálendő az elkövető ez irányú tudattartalma. Ennek hiányában a bűnszervezetben elkövetés nem állapítható meg.

4. A bűnszervezetben elkövetést is átfogó tudattartalom vizsgálatának első lépcsőjét az „alpcselekmény” tényállásszerűségéhez - azt átfogó tudattartalom

4/2005.BJE.szám

megállapításához - szükséges bizonyítékok vizsgálata jelenti.

Ezzel párhuzamosan vizsgálni kell a büntetőeljárás során feltárt bizonyítási eszközökből származó és a Btk. 137. §-a 8. pontjában meghatározott ismérvekre következtetést megalapozó bizonyítékokat és erre nézve a tényállásban megállapítást kell tenni.

Amennyiben bizonyított, hogy a bűncselekményt egy tényleges bűnszervezet működéséhez kapcsolódva, illetve annak keretei között követték el, úgy a végrehajtás körülményeiből - különösen a konkrét magatartás mások megelőző vagy további láncolatos cselekményeit feltételező jellegéből, ezek szükségszerű és ezért előreláthatóan bekövetkező eseményeiből lehet következtetést vonni arra, hogy az alkalomszerű tettes (rész) cselekménye megvalósításakor a bűnszervezetbeni elkövetést felismerte.

Ezen további - az elkövetőnek a bűnszervezetben elkövetést átfogó tudattartalmára vont - következtetés alapja, hogy a hatályos törvény (a korábbi szabályozástól eltérően) nem a bűnszervezet belső, hanem olyan külső, tárgyi jellegű

4/2005.BJE.szám

ismérveit határozza meg, amelyek a kívülálló számára is felismerhetőek.

Ehhez képest az elkövető tudatának nem arra kell kiterjednie, hogy egy bűnszervezet a törvényi előfeltételek szerint létrejött, hanem arra, hogy a bűnszervezet tárgyi sajátosságai ismeretében annak „működéséhez” csatlakozik, illetve annak keretében cselekszik.

E tudattartalom - értelemszerűen - csak szándékos, viszont egyenes és eshetőleges szándékú egyaránt lehet. Megjegyzendő, hogy a Btk. 137. §-a 8. pontjában foglalt „célja” kitétel semmiképpen nem egy jelentőségű a célzattal. Az, hogy mire kell a bűnszervezetnek irányulnia, magának a bűnszervezetnek fogalmi alapeleme, nem pedig utalás a célzatra (illetve egyenes szándékra).

Hasonlóképpen nem az alanyi bűnösség, hanem a bűnszervezet fogalmi elemei megállapíthatóságának kérdése a Btk. 137. §-a 8. pontjában szereplő „hosszabb időre szervezett” kitétel.

5. A Btk. hatályos rendelkezései nem tesznek különbséget a bűnszervezetten belüli cselekvés hierchiája („posztjai”),

4/2005.BJE.szám

aktivitása, intenzitása szempontjából, ezek a büntetéskiszabás körében értékelendő körülmények.

Ehhez képest a Btk. 98. §-a (1) bekezdésének alkalmazhatósága szempontjából közömbös a bűnszervezetben kifejtett cselekvés bűnszervezeten belüli szerepe. A bűnszervezet tárgyi sajátosságai ismeretében kifejtett (a Btk. adott különös részi tényállását megvalósító) cselekvésnek a bűnszervezet működéséhez történő bármely hozzájárulása önmagában elégséges.

A Btk. a passzív (alap bűncselekmény, illetőleg a Btk. 263/C. §-a szerinti bűncselekmény megvalósítása nélküli) bűnszervezeten belüli létet nem bünteti. Ez a magatartás a szándék kialakulása fázisában van, és még nem jut el sem az előkészület, sem a kísérlet, sem pedig a befejezettség állapotába.

A „összehangolt működés” a bűnszervezet fogalmi összetevője, amely tartalmát tekintve nem más, mint a benne cselekvő személyek egymást erősítő hatása. Ugyanakkor – ahogy erre a jogegységi indítvány helyesen utal – az összehangoltság meglétének (természetéből adódóan) nem feltétele a bűnszervezetben cselekvők közvetlen kapcsolata,

4/2005.BJE.szám

a más cselekvések, illetve a más cselekvők kilétének konkrét ismerete. Az összehangolt működés ugyancsak nem az alanyi bűnösség, hanem a bűnszervezet fogalmi alapelemei fennállása megállapíthatóságának kérdése. Ehhez képest az egy „alapcselekmény” megvalósítása is alapul szolgálhat a bűnszervezetben elkövetés megállapításához.

V.

A jogegységi tanács álláspontja az, hogy a IV. pont alatt kifejtett jogkérdés lényegét a bűnszervezet törvényi fogalmára vonatkozó jogszabályváltozás nem érinti, a kifejtett elvi álláspont, mind a 2002. április 1-jét megelőzően, mind pedig azt követően hatályos jog alkalmazása esetén iránymutatónak tekintendő.

A Btk. 137. §-a 8. pontjának a 2001. évi CXXI. törvény 19. §-a (5) bekezdésével megállapított szövege 2002. április 1. napjával kezdődően hatályos.

Az eldöntendő jogkérdés a létező bűnszervezet tevékenységéhez - akár egyetlen elkövetői magatartással - csatlakozó személy cselekményének bűnszervezetben elkövetettkénti értékelése, az alanyi oldalhoz tartozó

4/2005.BJE.szám

tudattartalomra is figyelemmel. Ez minden konkrét - szervezett bűnelkövetéshez kapcsolódó - ügy elbírálásakor tisztázandó.

A jogalkalmazóval szemben támasztott követelmény tehát változatlan, akár a hivatkozott novelláris módosítás előtti, akár azt követő történések képezik is a vád tárgyát. A Btk. 137. §-a 8. pontjának tartalmi különbözősége csak annyiban jelentős, hogy a bűnszervezetnek melyek az ismérvei, tehát melyek azok a feltételek, amelyeket a bűnszervezeten (addig) kívül állónak fel kell ismernie ahhoz, hogy cselekménye megítélésekor az eljáró bíróság a Btk. 98. §-ának rendelkezéseit alkalmazza.

A jogegységi tanács egyetért a jogegységi indítványnak - az ítélezés tapasztalataira alapozott - azon álláspontjával, miszerint az illegális nemzetközi migrációval összefüggő embercsempészás általában bűnszervezet közreműködésével valósul meg (vö.: több embernek, több országhatár átlépésével járó, több személy közreműködésével történő szállítása, illetve ellátása, elhelyezése).

4/2005.BJE.szám

Ugyanakkor a Btk. 98. §-a (1) bekezdése minden ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény esetében alkalmazható, így értelemszerű, hogy csak a konkrét bűncselekmény megvalósításának körülményei adhatnak alapot a bűnszervezetben elkövetés megállapítására. Ehhez képest csak az embercsempészésre korlátozódó elvi álláspont más „alapcselekmény” esetében félreérthető lenne.

Ebből következően a jogegységi tanács - a Bsz. 29. §-a (1) bekezdésének a), illetve a Be 439. §-a (1) bekezdésének a) pontja értelmében - az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása és a joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében hozta meg határozatát, mert mindkét törvényi ok szükségessé tette a jogértelmező iránymutatást.

Ekként a Legfelsőbb Bíróság Büntető Jogegységi Tanácsa - a Be. 442. §-ának (3) bekezdése szerint eljárva - a Be. 443. §-ának (1) és (2) bekezdése alapján a jogegységi indítványnak helyt adott, s jogegységi eljárás tárgyát képező elvi kérdésben a rendelkező rész szerint határozott.

A jogegységi tanács a határozatát - a Bsz. 32. §-ának (4) bekezdése, illetve a Be. 445. §-ának (2) bekezdése alapján

4/2005.BJE.szám

- a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Budapest, 2005. december 15.

Dr. Kónya István s.k.

a tanács elnöke

Dr. Márki Zoltán s.k.

előadó bíró

Dr. Édes Tamás s.k.

bíró

Dr. Bíró András s.k.

bíró

Dr. Szabó Péter s.k.

bíró

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága

1/2005. PJE szám

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának jogegységi tanácsa a Legfelsőbb Bíróság Gf. I. tanácsa által indítványozott jogegységi eljárásban meghozta a következő

j o g e g y s é g i h a t á r o z a t o t :

Dologszolgáltatásra irányuló és egészben vagy részben kölcsönösen teljesített visszterhes szerződés nem orvosolható érvénytelensége esetén a szerződéskötést megelőző helyzet nem állítható vissza, ha az érvénytelen szerződés megkötését követően bekövetkezett gazdasági változások következtében a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke közötti egyensúly oly mértékben megbomlott, hogy a teljesített szolgáltatások visszatérítése a méltányossággal már össze nem egyeztethető értékaránytalansággal járna. Ilyen kivételes helyzet fennállása esetén a bíróság a szerződést a határozathozatalig terjedő időre hatályossá nyilvánítja és gondoskodik a szolgáltatások egyensúlyáról.

I n d o k o l á s

I.

A Legfelsőbb Bíróság Gf. I. tanácsa a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) 29.§ (1) bekezdés b) pontja alapján jogegységi eljárás lefolytatását és jogegységi határozat meghozatalát indítványozta azzal az indokkal, hogy

1/2005.PJE szám

jogkérdésben el kíván térni a PK 32. számú állásfoglalástól, amely a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2001. évi CV. törvény 20.§ (9) bekezdése értelmében a Legfelsőbb Bíróság határozatainak hivatalos gyűjteményében közzétett határozattal azonos megítélés alá esik. Ezzel egyidejűleg a Bsz.29.§ (2) bekezdése alapján a jogegységi határozat meghozataláig a Pfv.21.896/2003 szám alatt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárást felfüggesztette.

II.

A jogegységi tanács nem nyilvános ülésén a legfőbb ügyész képviselője kifejtette, hogy a PK 32. számú állásfoglalástól való eltérés megengedése nem indokolt, mert az állásfoglalás a jelenlegi szövegezésében is lehetőséget ad - többlettényállás esetében - a jogalap nélküli gazdagodás, a jogalap nélküli birtoklás, a kártérítés szabályainak kiegészítő alkalmazására. Az eltérés megengedése ugyanakkor magában hordozná a szubjektív döntések elszaporodását, emellett a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás valorizációja a Ptk. rendelkezéseiből áttételesen sem vezethető le.

III.

1) A Ptk.237.§ (1) bekezdése szerint érvénytelen szerződés esetében a szerződéskötés előtt fennállott helyzetet kell visszaállítani. Ha ez nem lehetséges, a (2) bekezdés értelmében a bíróság a szerződést a határozathozatalig terjedő időre hatályossá nyilvánítja. Az érvénytelen szerződést érvényessé lehet nyilvánítani, ha az érvénytelenség oka - így különösen uzsorás szerződés esetén, a felek szolgáltatásainak feltűnő aránytalansága, illetőleg jogi személy részére biztosított indokolatlan egyoldalú előny kiküszöbölésével - megszüntethető. Ezekben az esetekben rendelkezni kell az esetleg ellenszolgáltatás nélkül maradó szolgáltatás visszatérítéséről.

A Ptk.237.§ (1) bekezdésében foglalt rendelkezést értelmezve a Legfelsőbb Bíróság a PK 32. számú állásfoglalásában - egyebek mellett - kimondta, hogy

1/2005.PJE szám

érvénytelen szerződés esetében olyan helyzetet kell teremteni, mint amilyen akkor lett volna, ha a felek az érvénytelen ügyletet meg sem kötik.

Dologszolgáltatások esetében a szerződéskötést megelőző helyzet általában visszaállítható, és a bíróságok - ha a jogügylet érvényessé nyilvánítására bármely okból nem látnak lehetőséget - az érvénytelenség jogkövetkezményeit a PK 32. számú állásfoglalásban foglalt elvek szem előtt tartásával vonják le. A kollégiumi állásfoglalástól ez a jogegységi határozat sem tartalmaz eltérő iránymutatást (Bsz.105.§).

2) A Ptk. hatálybalépésekor - és ezt követően hosszabb időn át - az értékek viszonylagos állandóságot mutattak, s ha a teljesített szolgáltatások egyenértékűek voltak, a restitúció eredményeként visszaadott dolog (vagy annak pénzbeli egyenértéke) és a visszafizetett pénzben teljesített szolgáltatás közötti egyensúly rendszerint fennállt. A piacgazdaságra történt áttérés folytán bekövetkezett gazdasági változások azonban (a szolgáltatások értéke viszonylagos állandóságának vagy együttmozgásának megszűnése miatt) - különösen dologszolgáltatások esetében - a szerződéskötést megelőző helyzet visszaható hatályú visszaállíthatóságát szűk esetkörben, de kétségesse tették.

A szerződéskötést megelőző helyzet visszaállítása mindenekelőtt ingatlanra kötött visszterhes szerződések esetében teremthet méltánytalanul súlyos érdeksérelmet, különösen akkor, ha a szerződéskötéstől hosszabb idő telt el. Míg az ingatlant szolgáltató félnek visszajáró pénzkövetelés tőke összege állandó marad és kamatos kamat nem számítható fel, addig az ingatlanok forgalmi értéke többnyire növekszik. Ezt a tényt a bíróságoknak a használati díj megállapításakor is értékelniük kell, ezért a használati díj összegét (rendszerint évenkénti szakaszolással) az ingatlan forgalmi értékének, illetőleg a lakbéréknek a piac által szabályozott növekedéséhez igazítják.

Esetenként hasonló aránytalanságok mutatkoznak a szerződéskötést megelőző helyzet visszaállításakor a nagy

1/2005.PJE szám

értéket képviselő ingóságok átruházására kötött szerződések érvénytelensége esetében. Itt is jelentősége van az időtényezőnek; ebben az esetben viszont rendszerint a dologszolgáltatás értéke csökken lényegesen, emellett a használati díj is - amely az ingóságok bérletének viszonylag alacsony száma miatt megfelelő összehasonlító adatok hiányában egyébként is bizonytalan összegben állapítható meg - alatta marad a megítélhető kamat összegének.

Mindezek következtében a (járulékokkal) visszajáró dolog- és pénzszolgáltatások közötti aránytalanság halmozottan jelentkezik, s ezt észlelve a bírói gyakorlat - az egyenértékűség fenntartására érdekében - eseti jelleggel (pl. pénzpiaci kamat megítélésével) alappal keres új megoldásokat.

3) A bírói gyakorlat ma már következetes abban, hogy az érvénytelenségi ok kiküszöbölésével a szerződés érvényessé nyilvánítása egyenrangú lehetőség a szerződéskötést megelőző helyzet visszaállításával. Ha elvileg mindkét lehetőség alkalmazható, akkor a bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy az érvénytelenség melyik jogkövetkezményét alkalmazza. Jelentősége van annak, hogy a felek a szerződést milyen mértékben teljesítették, a teljesítést követően mi lett a szolgáltatás sorsa, a szerződés folytán milyen változások következtek be a felek helyzetében. A szerződés érvényessé nyilvánítása keretében mind az eredeti, mind a később bekövetkezett értékaránytalanság általában megszüntethető. Az esetek jelentős részében azonban - mindenekelőtt az érvénytelenségi ok jellege folytán - az érvénytelenség nem orvosolható.

Visszterhes szerződéseknél a felek szándéka - ide nem sorolva az ajándékozási elemeket is tartalmazó jogügyleteket - az, hogy a kölcsönös szolgáltatásaik jogi és megközelítőleg gazdasági szempontból is egyenlő értékűek legyenek. Ez nem hagyható figyelmen kívül a nem orvosolható érvénytelenség jogkövetkezményeinek levonásánál sem. Nem szabad tehát olyan helyzetet teremteni, hogy a szerződés teljesítését követően a dolog- és pénzszolgáltatás értékegyensúlyának a felek akaratától független okból történt megbomlása következtében a szerződéskötést megelőző

1/2005.PJE szám

helyzet visszaállítása bármelyik fél méltányos érdekének kirívóan súlyos sérelmét eredményezze.

Ha nincs lehetőség a szerződés érvényessé tételére, és a felek magatartásán kívül eső okból - a gazdasági körülmények változásaiból következően - a szolgáltatások eredetileg fennállt egyenértékűsége is megszűnt, s a jogvita elbírálásának idején a felek szolgáltatásai között már kirívóan feltűnő értékkülönbség mutatkozik, nem állítható vissza a szerződéskötést megelőző helyzet. Ilyen rendkívüli helyzetben a bíróság akkor jár el helyesen, ha az érvénytelen szerződést a Ptk. 237.§ (2) bekezdésének alkalmazásával a határozathozatalig terjedő időre hatályossá nyilvánítja.

A szerződésnek az ítélethozatalig terjedő időre szóló hatályossá nyilvánítása - bár a bekövetkezett tényhelyzet elismerését jelenti -, nem azonosítható a jogügylet időben korlátozott érvényessé tételével, mert nem állnak be az érvényes szerződéshez fűződő joghatások, ugyanakkor a jogviszony visszamenőleges felszámolására nem kerül sor.

A szerződés hatályának megszűnésekor a dologszolgáltatást teljesítő félnek - tulajdonjoga alapján - rendszerint vissza kell kapnia a szerződés teljesítéseként átadott dolgot. Azt pedig, hogy ezért milyen mértékű pénzszolgáltatást kell a másik fél részére térítenie, a bíróságnak kell megállapítania. Az értékviszonyokban bekövetkezett változások következtében a felek méltányos érdekeinek az felel meg, hogy az egyidejűleg visszatérítendő pénzszolgáltatás összegének meghatározásakor a bíróság mérlegelési körébe vonja a dolog ítélethozatal időpontjában megállapítható forgalmi értékét, a feleknek a szerződéssel kapcsolatos magatartását és a Ptk. 4.§ (1) bekezdésében foglalt elvek figyelembe vételével a jóhiszeműség, a tisztesség és a kölcsönös együttműködési kötelezettség szem előtt tartása mellett gondoskodik a kirívóan nagy értékkülönbség megszüntetéséről. A pénzszolgáltatás értékét olyan összegben kell megállapítania, amely nem azonos ugyan a dolog forgalmi értékével, de alkalmas a megbomlott értékegyensúly csökkentésére. A bíróságnak tehát olyan helyzetet kell teremtenie, hogy egyik fél sem kerüljön a

1/2005.PJE szám

másik rovására vagy terhére aránytalanul kedvezőbb illetőleg méltánytalanul súlyosabb vagyoni helyzetbe.

A szerződés hatályának fennállása alatt a dolog rendeltetésszerű használata a feleket saját jogukon illeti meg. Ebből következően a felek az átvett pénzösszeg után kamat, a dolog birtoklásáért pedig használati díj fizetésére általában nem kötelezhetők.

A szerződés hatályossá nyilvánítása esetében is felmerülhet többlettényállás, az ebből eredő jogviták rendezésére értelemszerűen a Ptk. megfelelő szabályait (pl. kártérítés, jogalap nélküli gazdagodás) szabályait kell alkalmazni.

Budapest, 2005. április 19.

Dr. Murányi Katalin s.k.
a jogegységi tanács elnöke

Dr. Kazay László s.k.
előadó bíró

Dr. Solt Pál s.k.
bíró

Dr. Baranyai János s.k.
bíró

Dr. Wellmann György s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:

(Varga Imréné)
tisztviselő

EBH2004. 1045

Árverésen vagy árverésen kívül, de az árverési vétel hatályával történő tulajdonszerzés esetén nem kerülhetnek alkalmazásra a Ptk.-nak a szerződések érvénytelenségére vagy hatálytalanságára vonatkozó szabályai [Ptk. 120. §, 198. §; 1994. évi LIII. tv. (a továbbiakban: Vht.) 115. §, 128. §, 133. §].

Végrehajtási záradékkal ellátott közjegyzői okirat alapján indult végrehajtási eljárásban a bírósági végrehajtó lefoglalta az I. r. alperes adós tulajdonában lévő 406 db tehenet azok szaporulatával együtt 24 millió forint értékben, 6 millió forint értékű takarmányt és megkeresése alapján a földhivatal az adós ingatlanára végrehajtási jogot jegyzett be. Az I. r. alperes adós és a III. r. alperes végrehajtást kérő 2001. március 29-én megállapodtak abban, hogy az ingatlan 20 millió forint becsértéken, a 406 db tehen és ezek szaporulata 24 millió forint becsértéken, valamint a 6 millió forint értékű takarmány árverésen kívül, de az árverési vétel hatályával a II. r. alperes részére kerüljön értékesítésre. A végrehajtó az árverés hatályával történt értékesítésről készített jegyzőkönyvet átadta az adósnak, a végrehajtást kérőnek és a vevőnek. A II. r. alperes a vételárát kifizette, az ingóságokat birtokba vette és tulajdonjogát az ingatlanra a földhivatal 2001. április 2-ai hatállyal árverési vétel címén bejegyezte.

Az I. r. alperes ellen 2001. november 12-i kezdő időponttal felszámolási eljárás indult. A felszámoló felperes 2002. május 17-én előterjesztett keresetében az I. és a III. r., valamint az I. és a II. r. alperesek között létrejött megállapodások érvénytelenségének megállapítását és az eredeti állapot helyreállítását kérte. Keresetének jogcímeiként az 1991. évi II. tv. (a továbbiakban: Cstv.) 40. §-a (1) bekezdésének b) pontjára, az 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 201. §-ának (2) bekezdésére, 200. §-ának (2) bekezdésére és 203. §-ának (1) bekezdésére hivatkozott.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Jogi álláspontja szerint az alperesek között szerződéses jogviszony nem jött létre, ezért a Ptk.-nak a szerződések megtámadására vonatkozó szabályai nem alkalmazhatók. Kifejtette, hogy a felperes a Cstv. 40. §-ának (1) bekezdésében írt 90 napos perindítási határidőt önhibájából elmulasztotta.

A másodfokú bíróság a felperes és a II. r. alperes fellebbezése folytán az elsőfokú ítéletet a per főtárgya tekintetében helybenhagyta, a perköltséget illetően megváltoztatta. A másodfokú bíróság ítéletének indokolása kifejtette, hogy a végrehajtási eljárás során a vevő tulajdonszerzésének jogcíme nem az adós és a vevő között létrejött szerződés, hanem a Ptk. 120. §-ában írt árverés, amelynek szabályait a Vht. tartalmazza. Amennyiben pedig a Vht. felhatalmazása alapján az értékesítésre árverésen kívül kerül sor, a vagyontárgyat a végrehajtó adja el az árverési vétel hatályával. Mivel a vevő jogszerzése nem szerződésen alapul, a Ptk.-nak a szerződés semmisségére vonatkozó szabályai nem alkalmazhatók, csak a Vht. 217. §-ában írt jogorvoslat vehető igénybe. Az árverési vevő tulajdonjoga az árverésen mint végrehajtási kényszeraktuson alapszik, az árverési vevő szerződmódja eredeti szerzés. Az ingók és ingatlan becsértékét a végrehajtó állapította meg és amennyiben az ellenérték nyilvánvalóan irreálisan alacsony és emiatt a hitelezőt kár érte, úgy a károsult kárigényét közigazgatási jogkörben okozott kár címén érvényesítheti.

A jogerős ítélet ellen a felperes felülvizsgálati kérelemmel élt, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése mellett az elsőfokú ítélet megváltoztatásával a keresetének megfelelő ítéleti döntés meghozatalát kérte. Jogszabálysértésként a Vht. 133. §-a (1), valamint 157. §-a (1) bekezdésének helytelen értelmezését jelölte meg. Álláspontja szerint az árverésen és az árverésen kívül, de árverési vétel hatályával történő értékesítés között érdemi és tartalmi különbség van. Ez utóbbi esetben ugyanis az adós és a végrehajtást kérő egyezik meg a vevő személyében és a vételárban, amelyet a végrehajtó nem kifogásolhat. Így a végrehajtó ellen nem léphet fel a károsult személy kártérítési igénnyel. Az árverésen kívül, de az árverés hatályával történő értékesítés esetén tehát nem a hatósági kényszer, hanem a végrehajtásban részt vevők rendelkezési joga érvényesül, szerződési szabadságuk teljes. A másodfokú bíróságjogi álláspontja mellett teret kapna a joggal való visszaélés, mert a felek megállapodását sem a törvények, sem kívülálló személyek jogos érdekei nem korlátozhatnák. A felek akaratuknak megfelelő szerződéskötés esetén nyilvánvalóan nem élnek végrehajtási kifogással. A hat hónapos jogvesztő határidő miatt erre a felszámolóknak nincs jogi lehetősége. Végül a jogirodalmi álláspontokra utalva azzal is érvelt, hogy a Ptk. 120. §-a (1) bekezdésének helyes értelmezése szerint az ingatlan árverésen való megszerzése nem minősül eredeti szerződmódnak.

Az I. r. és a II. r. alperes ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos, mert a másodfokú ítélet nem jogszabálysértő.

A Ptk.-nak a szerződésekre vonatkozó általános szabályai a felek közötti kötelmi jogviszonyokra vonatkoznak, amelynek alapján a Ptk. 198. §-a szerint kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére. A perbeli jogvita eldöntésénél annak van jogi jelentősége, hogy a végrehajtási eljárás keretében történt értékesítés során keletkezik-e az adós és az árverési vevő közötti kötelmi jellegű jogviszony.

Az árverésen kívül, de az árverési vétel hatályával történő értékesítés a végrehajtási eljárás része, amelynek célja, hogy a végrehajtást kérő jogát az adóssal szemben hatósági kényszer útján érvényre juttassa. A végrehajtás első szakasza a foglalás, megszüntette az adós rendelkezési jogát az ingatlan és ingó dolgai felett, tehát nincsen joga arra, hogy a lefoglalt vagyontárgyait elidegenítse. Azok értékesítéséről a Vht. 115. §-a szerint a végrehajtó intézkedik. Az értékesítés rendszerint árverés útján, hatósági úton kényszer-eladással történik. Az árverési vevő tulajdonszerzése tehát nem a tulajdonos adóssal való szerződéskötés (jogcím) alapján a dolog átadásával megy végbe, hanem a szerzés módja a Ptk. 120. §-ának (1) bekezdésében írt szerzési mód. Ezen nem változtat az a körülmény, hogy az árverési vevő nem válhat tulajdonossá akkor, ha rosszhiszemű volt, illetve ingatlan esetén, ha az adós nem volt tulajdonos. A Ptk. 120. §-ának (1) bekezdése azt jelenti, hogy az árverési vevő tulajdonjoga nem az adóstól származik, hanem a végrehajtási kényszerakción alapszik. Míg a jogcím, illetve annak fogyatékosága az átruházással történő tulajdonszerzésnél bír jelentőséggel. Ennek hiányában a szerződésekre vonatkozó általános szabályok nem alkalmazhatók.

Nincs jogi jelentősége annak, hogy a végrehajtó az értékesítést nem árverésen, hanem azon kívül (Vht. 133. §, 157. §) végzi, mert ez a szerzés módján nem változtat. A tulajdonszerzést nem szerződés, hanem az árverési jegyzőkönyv igazolja [Vht. 128. §, 157. § (3) bek.]. Az a körülmény, hogy az adós és a végrehajtást kérő kijelölheti a vevő személyét és meghatározhatja a becsértéket, nem jelenti az adós rendelkezési jogának a feléledését, nem változtat az értékesítés kényszerjellegén, sem a szerzés módján. A törvényhozó e lehetőség biztosítása során abból indult ki, hogy az adós és a végrehajtást kérő közös érdeke, hogy minél kevesebb végrehajtási költséggel minél kedvezőbb áron történjék meg az értékesítés. A jogokkal vissza lehet élni, de a visszaélés a Ptk. 5. §-ában megfogalmazott polgári jogi alapelvek ütköző jogellenes magatartás, amelyért károkozás esetén a Ptk.-nak a szerződésen kívüli károkozás szabályai szerint kell helyt állni.

Az árverésen vagy árverésen kívüli, de az árverési vétel hatályával történő tulajdonszerzés esetén nem kerülhetnek alkalmazásra a Ptk.-nak a szerződés érvénytelenségére vagy relatív hatálytalanságára vonatkozó szabályai. Sem a volt tulajdonos adós, sem más érdekelt nem igényelheti jogszerűen az árverési vételnek - a szerződésekre vonatkozó szabályok alapján történő - érvénytelenné vagy hatálytalanná nyilvánítását, de az árverési vevő sem léphet fel ilyen igényrel a végrehajtást elszennedő adóssal, valamint az árverési vevővel szemben.

A Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság a kifejtettekre tekintettel a jogerős ítéletet a Pp. 275. §-ának (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta. (Legf. Bír. Gfv. I. 31.562/2003. sz.)

(Megjelent: Legfelsőbb Bíróság határozatainak hivatalos gyűjteménye 2004/1)

OBH 9019/1996, 4903, 5003, 5233, 5957, 6148, 6290, 6923, 7031, 7032, 7034, 7200, 7447, 7481, 7699, 7737, 7809, 7918, 8435, 8666, 8773, 8817, 9078, 9174/1997.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése

Ügyintéző: dr. Kubinyi Katalin

Az eljárás megindítása

Több mint száz panaszos sérelmezte, hogy az eredeti szerződés megkötése óta egyoldalúan megváltoztatott fizetési és kamat feltételek miatt nem képes fizetni az OTP-vel, illetve Takarékszövetkezettel kötött lakáshitelek törlesztő részleteit, emiatt sorozatos ingatlan-végrehajtás során lakásukat, házukat olyan rendkívül alacsony áron árverezik el, hogy emiatt könnyen hajléktalanná válhatnak.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog, valamint a 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanújára tekintettel az ügyben vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat megállapításai és a jogszabályi háttér elemzése

A panaszosok a következők miatt érzik igazságtalannak és jogtalannak a kialakult helyzetet:

- a szerződéskötés idején elképzelhetetlen volt számukra a társadalmi, gazdasági viszonyok azóta bekövetkezett olyan mértékű megváltozása, aminek eredményeképpen jelenlegi helyzetbe kerültek;
- többségük önhibájukon kívül került olyan szociális helyzetbe, amely miatt az időközben egyoldalú döntéssel hátrányosan megváltozott kötelezettségük teljesítése lehetetlenné vált;
- a hitelező a méltánylást érdemlő helyzetükre tekintet nélkül végrehajtási eljárást indít ellenük, amelynek során lakásukat, házukat általában a piaconál alacsonyabb áron elárverezik, sokszor a lakás piaci értékéhez képest jelentéktelen kölcsöntartozás miatt;
- a végrehajtás eredményeképpen jobb esetben a mindenkori magas piaci áron bérlőkké válhatnak a volt tulajdonukban, rosszabb esetben igen kedvezőtlen adottságú lakásban kénytelenek folytatni életüket, a legrosszabb esetben hajléktalanná válnak.

A tényállás megállapításához elengedhetetlen a rendszerváltás előtti jogrendszer lakáskölcsönöket érintő szabályainak ismertetése és elemzése.

A lakáskölcsön fogalma az alábbiakban magában foglalja mindazokat a kölcsöntípusokat, amelyek az adósok lakóház építését, lakásvásárlását és felújítását finanszírozták. A kölcsönöket az állam nyújtotta az erre felhatalmazott pénzügyi intézete útján. (A szociálpolitikai kedvezmény, a munkáltatói kölcsön és egyéb támogatási formák nem tartoznak a lakáskölcsön fogalmába.)

A lakáskölcsön-szerződések az OTP által kidolgozott típusszerződések alkalmazásával jöttek létre. A szerződések alapján nyújtott kölcsön célja a lakosság tömeges lakáshoz juttatása volt.

A lakosság lakáshoz juttatása, ennek elősegítése, a vizsgált korszakban jelentős politikai célnak minősült. Erről tanúskodnak az MSZMP kongresszusairól kiadott dokumentumok és a korabeli sajtó. Tekintettel a jövedelmek központosításának és újraelosztásának mértékére, az állam jelentős szerepvállalása nem pusztán indokolt, de szükséges is volt. A politikai akarat fogalmazódott meg a gazdaságot vezérlő jogszabályokban. A lakásproblémák megoldásának kísérletei szorosan összekapcsolódtak az állam gazdasági szerepvállalásának egyéb formáival, amelyek prioritásait az ötéves terveket rögzítő törvények határozták meg.

Példaként említhető a népgazdaság hatodik ötéves tervéről szóló 1980. évi III. törvény, amely egyrészt előírta, hogy az építési és a szerelési tevékenységet 11-14%-kal bővíteni kell (26. §), másrészt azt tartalmazta, hogy 370-390 ezer új lakást kell építeni /46. § (2)/. Ez utóbbira vonatkozóan

a hivatkozott szakasz (5) bekezdése azt tartalmazta, hogy számottevő részét a lakosság anyagi eszközeinek bevonásával kell megépíteni. Megállapította, hogy: "hosszú lejáratú építési kölcsönrel, bővülő körben nyújtott szociálpolitikai támogatással, szervezett, közművesített telekellátással indokolt ösztönözni a személyi tulajdonú lakások építésének korszerű, többszintes és csoportos telepítésű családi házas formáit."

A népgazdasági tervtörvény szintjén így kapcsolódott össze a nagyüzemi méretekben gyártható lakások előállításának növelése, a lakosság anyagi eszközeinek bevonása ebbe a körbe és a kedvezményes állami lakáskölcsön és egyéb állami támogatás. Ezzel sikerült fenntartani az építőipari nagyvállalatokat és a lakosság egy részét lakáshoz juttatni.

Az említett kedvezményes állami lakáskölcsönt technikailag az OTP - szerződések alapján folyósította. A közjogi környezet azonban e szerződésekre vonatkozóan rendkívül részletes szabályokat tartalmazott. Ez azt jelentette, hogy az állam jogszabályokban meghatározta a lakáskölcsön-szerződés feltételeit. Szabad megállapodásnak nem volt tere. A feltételeknek megfelelő potenciális adósok tekintetében az OTP-t szerződéskötési kötelezettség terhelte.

A közjogi környezet a pénzügyi jogi szabályozást jelentette, ami az elemzés szempontjából azért fontos, mert

1. ennek alapján megállapítható, hogy az állam és bankja nem különült el egymástól,
2. az állami kölcsön és a bankkölcsön sem különült el tisztán egymástól.

1. Az állam és pénzügyi intézete közötti kapcsolat a rendszerváltás előtt

A tervszerű pénzgazdálkodás rendszerében a pénz, legalábbis az állam és bankja kapcsolatában adminisztratív kategória volt, abban az értelemben, hogy szabad volt az "átjárás". A pénzeszközök átcsoportosításához pusztán politikai (államigazgatási) döntésre volt szükség. Ez azt jelenti, hogy az állami költségvetés forrásai nem különültek el az állam pénzügyi intézetének a forrásaitól (alapítói vagy, betétek stb.). Ezt támasztja alá Szentiványi Ivánnak, a kor lakossági finanszírozás legtekintélyesebb szakértőjének, az OTP egykori jogi igazgatójának 1979-ben megjelent könyvéből származó idézet: "Az állam a lakásépítési program megvalósítását különféle módokon támogatja. A támogatás nemcsak az állami lakásépítéshez, hanem a magánlakás-építéshez is kapcsolódik, s így a lakás építését, illetve az OTP-től való lakásvásárlást az állam a lakásvásárlónak (építőnek) nyújtandó kedvezményes kamatozású kölcsönrel támogatja, s ezenkívül különféle pénzügyi támogatásokat és kedvezményeket ad. Önmagában véve a hosszúlejáratú kölcsön nyújtása is állami támogatásnak számít, mert az állam ezeket a pénzeszközöket a pénzügyi intézet útján az állampolgárok rendelkezésére bocsátja és nem egyéb állami célokra használja.

1.1. Pénzügyi jogi szabályozás

Az egykori pénzügyi jogi szabályok felidézése alátámasztja ezt az el nem különített helyzetre vonatkozó érvelést. Két szintet szükséges elemezni. Az egyik a törvényi szint, amelynek keretébe a kor gazdasági alkotmányának számító, az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (Ápt.) tartozik. A másik a minisztertanácsi rendeleti szint, ahol a lakáskölcsönökre vonatkozó lényeges szabályokat állapították meg. (A részletszabályokat PM-ÉVM együttes rendeletek tartalmazták. Szabályozási eszköz volt még e körben a Hitelpolitikai irányelveket tartalmazó (kétezres) MT határozat és az ebben foglalt felhatalmazás alapján kiadott, a tárgykört érintő MNB rendelkezés.)

1.1. a) Törvényi szint

Az Ápt. általános szabályokat tartalmazó 1. §-a az alábbiakat tartalmazta:

"(1) Az állami pénzügyek rendszerét, irányításának, működésének és ellenőrzésének legfőbb szabályait ez a törvény határozza meg.

(2) E törvény alkalmazása szempontjából az állami pénzügyek rendszerébe tartoznak azok a pénzügyi viszonyok, amelyek az államhatalmi, államigazgatási, szervek, tanácsok, illetőleg ezek szervei, a bankok és a pénzintézetek között, valamint mindezek és a gazdálkodó szervezetek, más jogi személyek és a magánszemélyek között jönnek létre, továbbá azok a jogintézmények, amelyeket az állam e viszonyok irányítására, és működtetésére hoz létre.

(3) A Magyar Népköztársaságban az állam az állami pénzügyek körébe tartozó feladatokat az állami költségvetés rendszerének, a bank- és hitelrendszernek, a devizagazdálkodás rendszerének, s a személyi és vagyoni biztosítás rendszerének útján látja el."

Az idézett törvényhely egyértelműen kifejezi, hogy a bankok és állampolgárok között létrejött pénzügyi viszonyok és az ezek irányítására, továbbá működtetésére létrehozott jogi intézmények az állami pénzügyek rendszerébe tartoztak. Ez azt jelenti, hogy az e körben létrejött jogviszonyokra a pénzügyi jog szabályait kell alkalmazni. A pénzügyi jogi jogviszony egyik alanya minden esetben a közhatalom. A törvényhely a tekintetben is egyértelmű, hogy az állam az állami pénzügyek körébe tartozó feladatokat - egyéb, e körbe tartozó rendszerek mellett - a bank- és hitelrendszer útján oldotta meg.

Az előbb idézett szerző az Ápt. elemzése során egy későbbi, 1988-ban megjelent könyvében a következőket írta: "Tekintve, hogy az állami pénzügyi rendszer a nemzeti jövedelem pénzben jelentkező része elosztásának és újraelosztásának centralizált formáját, valamint módszerét jelenti, a pénzügyi jog feladata a nemzeti jövedelem tervszerű elosztását és újraelosztását szabályaival elősegíteni. Mégpedig általában kötelezővé tett jogi szabályaival, hisz az állam az e körben létrejövő jogviszonyok tartalmát nem kívánja a jogviszonyokban résztvevőkre bízni, sőt többnyire még azt sem teszi mérlegelés tárgyává, hogy az érintettek ezeket a jogviszonyokat kívánják-e létrehozni, vagy sem. Ezért a pénzügyi jog által szabályozott területen a pénzügyi jogviszony alanyai között fölé-alarendeltség jellemző. Továbbá az, hogy az alanyok egyike államhatalmi vagy államigazgatási, pénzügyigazgatási szerv, amely a másik alannal szemben, legyen az állampolgár vagy bármilyen más szervezet, hatalmi pozícióban van."

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy az állami pénzügyek rendszerén belül a fiskális és a monetáris rész nem különült el egymástól, ezek között szabad volt az átjárás, ami - állami döntés függvényében - szabad pénzmozgást jelentett a két terület között. Szentiványi Iván 1979-ben megjelent könyvében elméleti szinten - gyakorlati példákkal megerősítve - végiggondolta és kifejtette, hogy a vállalati önállóság miatt nem értelmezhető a pénzintézetek esetében. Az állam és pénzintézete egybemosódott, sőt, Szentiványi Iván szerint rendkívül nehéz cáfolni a szovjet pénzügyi jogi szakirodalomban általánosan elfogadott gondolatot, miszerint az állam pénzintézete pénzügyigazgatási szerv, tehát hatóság, így az állam része. Ezeknek a problémáknak csak a "formális" jogi szempontból van jelentősége. A "tartalmi" oldal - tehát az el nem különültség mindennapi gyakorlata, a kézivezérléses működés -, a szakirodalom és a gyakorlati tapasztalat alapján egyértelműsíthető.

Ez a probléma a rendszerváltás előtti korszakon végighúzódott. Szentiványi Iván még az 1988-ban megjelent könyvében is a következőket írta: "Kérdéses azonban, hogy jelenlegi viszonyaink között, amikor a monetáris és a fiskális politika megfelelő elhatárolása is fontossá vált és a bankrendszer működésének egyik alapfeltétele, hogy a költségvetés és a bankok pénzügyei viszonylagosan önállósuljanak, vajon akkor még mindig helyes és aktuális célt valósít-e meg az alapvetően fiskális szemléletű egyéb állami pénzügyeknek a bank ügyeivel való együttszabályozása."

1.1. b) A minisztertanácsi rendeletek szintje

A személyi tulajdonú lakások finanszírozásának technikai szabályait minisztertanácsi rendeletek tartalmazták. Mivel a finanszírozási megoldás lényegét tekintve azonos a korszakban, példaként a lakásépítés (vásárlás) pénzügyi feltételeiről és a szociálpolitikai kedvezményről szóló 53/1982. (X. 7.) MT számú rendeletet érdemes feleleveníteni. E rendelet hatálya a következő lakásépítési, vásárlási (a továbbiakban: „lakásvásárlás”) formákra terjedt ki (1. §):

- a) tanácsi beruházásban értékesítés céljára épített lakások megvásárlására,
- b) gazdálkodó szervezet által értékesítés céljára épített lakások megvásárlására,
- c) magánlakás-építésre.

A hatálya alá tartozó lakásvásárlási formák esetén alkalmazandó pénzügyi feltételeket a rendelet 2. §-a a következőképpen szabályozta:

"(1) ...az állam az építető (vásárló) részére - az Országos Takarékpénztár útján - kedvezményes kamatozású, hosszúlejáratú állami kölcsönt, valamint bankkölcsönt nyújthat. (2) A kamatkedvezményből adódó terheket az állam viseli. "

E szakasz szövege alapján megállapítható, hogy az elnevezéstől függetlenül a kölcsönt az állam nyújtotta, az OTP útján.

2. A kedvezményes kamatozású állami kölcsön és a bankkölcsön különbsége

A kedvezményes kamatozású állami kölcsön és a bankkölcsön közötti különbség értelmezésére azért van szükség, hogy egyfelől felidézésre kerüljön a kedvezményes kamatozású állami kölcsön funkciója. Másfelől pedig az Alkotmánybíróság eljárása során, a Kormány képviselője által előadott érv - mely szerint az állami lakáskölcsönt a tehetősebb polgárok vettek igénybe a rendszerváltás előtt - cáfolata céljából.

Három lényeges különbség létezett a két kölcsöntípus között:

1. a kamat mértéke;
2. a kölcsön időtartama;
3. az igénybevételi jogosultságot megalapozó körülmények.

2.1. A kedvezményes kamatozású állami kölcsön kamata 3% volt. A bankkölcsöné - az éves hitelpolitikai irányelvekben meghatározott kamatmérték függvényében - ennek hozzávetőlegesen a duplája.

2.2. A kedvezményes kamatozású kölcsön időtartama - főszabály szerint - 35 év, míg a bankkölcsöné 5-15 év volt.

2.3. A probléma elemzésénél figyelembe kell venni a lakástulajdonnal kapcsolatos korlátozásokat: egy családnak csak egy lehetett a tulajdonában.

Ugyanez vonatkozott az üdülőre vagy üdülőtelekre is. A hivatkozott MT rendelet végrehajtásáról szóló 47/1982. (X.7.) PM-ÉVM együttes rendelet 10. §-a szerint lakásvásárlásra kizárólag bankkölcsön nyújtható annak, aki a tulajdonszerzési korlátozás alól felmentést kapott, vagy olyan üdülő, telek, beépítetlen ingatlan van a tulajdonában, amelynek értéke a vásárolni kívánt lakás árát meghaladja.

A kedvezményes kamatozású állami kölcsönből - a családnagyság függvényében - a jogszabályban meghatározott nagyságú lakás vásárlására (építésére) volt lehetőség. (Ez, a családnagyságtól függően, 1-2 szobával haladta meg a "szociális segélyként kiutalt" tanácsi bérlakás mértékét.)

Megállapítható, hogy a kedvezményes kamatozású állami kölcsönt azok vehették igénybe akik nem estek kívül a szociálpolitikai megfontolásokból támogatni kívánt körön; nem rendelkeztek a társadalmi minimummal, családonként egy lakással. Ugyanakkor az egy lakás, egyben a társadalmi maximumot is jelentette, és a kedvezményes kölcsön felhasználásával történő vásárlása (építése) esetén a megszerezhető lakásnagyság is korlátozva volt.

Az 1991-es évre vonatkozó költségvetési törvény

A Magyar Köztársaság 1991. évi költségvetéséről szóló törvény változásokat hozott a lakásfinanszírozás rendszerében. Tárgyunkat érintő rendelkezései az alábbiak:

A lakáscélú kölcsönök kamatairól

64. § (1) Azoknak a kölcsönöknek a kamata, törlesztőrészlete és adósság összege, amelyeket az Országos Takarékpénztár vagy a takarékszövetkezet az 1988. december 31-e előtt hatályban volt jogszabályok alapján lakásépítés, lakásvásárlás vagy egyéb építési munkák céljára nyújtott, az adós választása szerint 1991. január 1. napjától kezdődően a 65. vagy a 66. § rendelkezései szerint változik meg.

(2) Az adós a kölcsönt nyújtó pénzügyi intézet felszólítását követő 30 napon belül nyilatkozhat, hogy a kölcsön törlesztését a törvény 65. vagy 66. §-a alapján kívánja-e teljesíteni. Amennyiben ilyen nyilatkozatot határidőben nem tesz, úgy a kölcsön törlesztését a 65. §-ban foglaltak szerint kell megfizetni.

65. § (1) A 64. § (1) bekezdése szerinti kamatmentes vagy évi 3,5%-ot meg nem haladó kamat mellett nyújtott kölcsön kamata egységesen évi 12%-ra változik.

(2) Az (1) bekezdés szerinti célra nyújtott 3,5%-nál magasabb és nem változó kamatozású kölcsönök kamata 1993. január 1-jétől évi 12%.

66. § (1) A 64. § (1) bekezdése szerint

a) kamatmentes vagy évi 3,5%-ot meg nem haladó kamatozású kölcsönökre az 1991. január 1. napján fennálló és nem fizetési késedelemből eredő tőketartozás felét;

b) az évi 3,5%-nál magasabb mértékben megállapított és nem változó kamatozású kölcsönökre az 1992. január hó 1-jén fennálló és nem fizetési késedelemből eredő tőketartozás egyharmadát az állam elengedi.

(2) Az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott csökkentett kölcsönökre 1991. január 1-jétől; a b) pontban meghatározott csökkentett kölcsönökre pedig 1992. január 1-jétől a lakáscélú bankkölcsönök mindenkori kamatát kell megfizetni.

67. § (1) A kamatmentes és 1-3,5%-os kamatozású kölcsönök törlesztésére 1991. évben egységesen havonta 1500 forinttal többet kell megfizetni, mint a kölcsönszerződésben meghatározott havi törlesztőrészlet.

(2) Ha az (1) bekezdés alapján megállapított törlesztőrészlet nem nyújt fedezetet az esedékes tőkehányad és a 65. §-ban vagy a 66. §-ban meghatározott kamat megfizetésére, úgy a fedezetlen kamathányadot továbbra is a költségvetés viseli.

(3) Ha az (1) bekezdés alapján megállapított törlesztőrészlet magasabb, mint az esedékes tőkehányad és a 65. §-ban vagy a 66. §-ban meghatározott kamat összege, így a különbözet a tartozást csökkenti, a törlesztési idő ennek arányában rövidül meg.

68. § A kölcsönszerződés keze az eredeti szerződésben foglalt feltételek szerint felel a kölcsön visszafizetéséért, a szerződés egyéb feltételei nem változnak. "

A szóhasználat megváltozott. Az idézett jogszabályokban az szerepelt, hogy a kölcsönt az állam nyújtja pénzügyintézete útján. A költségvetési törvény idézett rendelkezéseiben már az szerepel, hogy a kölcsönt a pénzügyintézet nyújtotta. Nem pusztán a szóhasználat változott meg, hanem a koncepció, a rendszer maga. Az új rendszerben átértelmezték a régi tényeket és magát a jogot. Ez azt jelentette egyben, hogy megváltoztatták a régi jogviszonyok tartalmát. Ez viszont ellentétes a jogállamiság eszméjével.

A szóhasználat megváltoztatása azonban nem volt következetes, nem is lehetett az. A jogalkotó - a valóságnak megfelelően - kénytelen volt kimondani, hogy a kölcsöntartozások egy részét az állam engedi el. Ez azt jelenti, hogy az állam engedi el a tartozás egy részét, amelyet újabban nem ismertek el hitelezőnek. Egy követelést kizárólag a tényleges hitelező engedhet el, az államnak erre nem volt joga. (Esetleg - tulajdonjogi analógiát alkalmazva - közérdekből, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett történhet ilyen eset.)

Felmerül kérdés, hogy miként értelmezhető ez az állami aktus a pénzügyminiszter - idézésre kerülő - azon kijelentésével összefüggésben, mely szerint a lakáskölcsönök esetében az állam pusztán kamattámogatást nyújtott. Nagy valószínűséggel még ebben az időben sem különült el teljesen az állam és az OTP.

A kezes pozícióját - jogi értelemben - nem lehet értelmezni az új helyzetben. Az adós a tényleges tartozásáért vállalt kezeséget. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az adós nem teljesít és a vagyona vezetett végrehajtás is eredménytelen, úgy a kezesnek kell a tartozást megfizetnie. A kezes azonban meghatározott feltételekkel vállalta ezt a terhet. Minek alapján dönthető el a kérdés, hogy az új, kedvezőtlenebb feltételek mellett "fizetéseképtelenné" vált adós az eredeti feltételek alapján sem tudta volna teljesíteni kötelezettségeit?

A hivatkozott költségvetési törvény idézett rendelkezéseit az Alkotmánybíróságnál megtámadták.

A pénzügyminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kifejtette, hogy az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések az 53/1982. (X. 7.) MT rendelet, majd a 61/1985. (XII. 27.) MT rendelet alapján - illetőleg az ezeket megelőző hasonló tartalmú jogszabályok alapján - kötött hitelszerződések tekintetében hoztak változást. E jogszabályi rendelkezések szerint a pénzügyintézet a nála elhelyezett lakossági betétekből nyújtott kedvezményes kamatozású lakáscélú hitelt, amelynek kamatát a mindenkorai jogszabályok, illetőleg az éves Hitelpolitikai Irányelvek határozták

meg. A kamatok tekintetében a szerződéses szabadság elve tehát nem érvényesült, így a módosítás sem a tulajdonképpeni hitel szerződésekre, hanem a korábbi jogszabályok tartalmára vonatkozik.

A fentiekben szóba került az állam és pénzügyintézetének "egysége", a kedvezményes állami kölcsön természete, a jogszabályok tartalma, továbbá az is, hogy a kölcsön egy részét az állam engedte el. Ezek fényében legalábbis kétségszűrő vonhatóak a pénzügyminiszter azon állításai, melyek szerint lakossági betétekből, a pénzügyintézet nyújtotta a lakáskölcsönt és az állam pusztán kamattámogatást nyújtott és e kamattámogatás jogilag szabályozott volta miatt nem érvényesült a szerződéses szabadság elve.

Az az állítás, mely szerint a módosítás a jogszabályok tartalmára vonatkozott megfelel a valóságnak. A jogszabályok azonban a szerződés tartalmát meghatározták, mivel a lakáskölcsön nyújtása - bár technikai szinten szerződéses formát öltött - pénzügyi jogi jogviszony alapján történt, amint ez az Ápt. elemzése kapcsán bemutattam. Így az az állítás, mely szerint az idézett költségvetési törvény lényegében nem a szerződések tartalmát változtatta meg nem felel meg a valóságnak. A jogszabályok tartalmának megváltoztatása ebben az esetben egyben a szerződések tartalmának megváltoztatását is jelentette.

A pénzügyminiszter szerint "1989. január 1-jével a 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet a fent irt jogszabályi rendelkezéseket hatályon kívül helyezte és ezzel a kamat mértéke tekintetében a pénzügyintézet mindenkorai üzletszabályzataiban meghatározott nagyságrendű kamat lépett. Ezt követően is tartalmaznak ugyan a hatályos jogszabályok a lakásépítés és vásárlás feltételei vonatkozásában kedvezményeket, a kamatok tekintetében azonban már a piaci viszonyok érvényesülnek."

A pénzügyminiszter nyilatkozatának az a része megfelel a valóságnak, hogy 1989-től a piaci kamatok alkalmazták a lakáskölcsönök esetében is. Emellett azonban azt is szükséges lett volna megemlítenie, hogy a speciális támogatási formák mellett (például szociálpolitikai kedvezmény) az állami támogatás új formája a kamattámogatásra épült, az új koncepciónak megfelelően. Ennek oka pedig az volt, hogy az 1988-as MT rendelet szövegezésének idején az új szabályokat már a kétszintű bankrendszer logikájának megfelelően, tehát - az eddigi szóhasználatot követve - a költségvetési és banki szint elválasztásának jegyében fogalmazták. 1989-től - feltételezhetően - a bank forrásaiból nyújtották a lakáskölcsönt és az állami kamattámogatás a "piaci" kamatszintre történő kiegyenlítést jelentette. Az új rendszerben viszont megjelent a vissza nem térítendő állami támogatás és a bank által nyújtott kölcsön összegének 80 %-ára vonatkozó állami garancia.

Mivel a konstrukció átalakult, az ezt megelőző megoldás az új logika szerint értelmezhetetlenné vált.

Az idézett költségvetési törvény az állam és bankja, általánosabb értelemben az államháztartás és a monetáris rendszer elválasztásának jegyében született. Hasonlóan az MNB-ből kivált kereskedelmi banki tagozatokhoz (MHB, OKHB, Budapest Bank) az OTP-t is le kívánták választani az államról, nem pusztán a tulajdonosi konstrukció megváltoztatásával, de a finanszírozás - az állam és bankja közötti pénzmozgás - tekintetében is. Ez azonban nehéz feladat volt, mert a rendszerváltás előtti - tervezett - finanszírozási rendszer nem üzleti szempontokra tekintettel működött. Az úgynevezett államtól örökölt rossz hitelek problémája tette szükségessé döntő mértékben a kilencvenes évek első felében a hitel- és bankkonszolidációt. Ami azt a célt szolgálta - többek között -, hogy "tiszta" helyzetet teremtsenek az állam és a bankok, valamint a bankok és az általuk finanszírozott cégek kapcsolatában. Ezt a műveletet állami források felhasználásával végezték el és hozzávetőlegesen 450 milliárd forintba került.

Az állam és pénzügyintézete elválasztásának folyamatában, a bank könyveiben szereplő tételek kezdtek valódi - üzleti - jelentéssel bírni. A kamat és az állam kamatkiegyenlítési "vállalása" - amit már egyre

kevésbé tudtak kézi vezérléssel működtetni - valódi terhet jelentett. Az új helyzet az állam kezdeményezésére, a piacgazdaság kiépítésének céljával jött létre. A bankot az állam önállósította és a köztük létrejött megállapodás alapján alakult ki az a helyzet, hogy a bank könyveiben szereplő - örökölt - kölcsönöket, köztük a lakáskölcsönöket miként kezeljék.

A pénzügyminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kifejtette a költségvetési törvénybe foglalt jogi megoldás indokát: "a lakástámogatás a költségvetési kiadások százalékában a Nemzetközi Valutaalap statisztikái szerint olyan magas, amilyen arányú támogatás egyetlen ország költségvetésében sincs. Az összehasonlításban szereplő országok közül egyetlen állam költségvetésében 10%-on felüli az ilyen célú támogatási arány (Szingapúr), a magyar költségvetés 16,3%-ával szemben. Ugyanakkor a Magyar Köztársaság adósságterhei nagymértékben terhelik az állami költségvetést. Az adósság teljesítése és a hitelképesség fenntartása pedig ma az ország elsődleges célja. Ehhez rendkívül kemény, a költségvetési kiadásokat csökkentő költségvetésre van szükség. Így nem tartható fenn az a korábban bevezetett rendszer, amely szerint a lakáscélú hosszú lejáratú kölcsönök irreálisan alacsony kamata és a piaci kamatok közötti különbséget a költségvetés téríti meg a pénzintézetek számára."

A rendszer (az ország) és benne az államháztartás válságban volt. A kérdés úgy merült fel, hogy milyen szempontok alapján célszerű az államháztartás helyzetének javítása érdekében a társadalomban és a gazdaságban a terheket elosztani. A lakáskölcsönök adóssai nem alkottak "homogén" közösséget. Így érdekérvényesítő képességük nem volt. Nem voltak alku-pozícióban. A teherelosztás során, a lakáskölcsönök finanszírozási rendszerének velük szemben történő megváltoztatása viszonylag könnyű feladvány volt. Akik tehették, visszafizették a kölcsönt. Akik nem fizették vissza, azok feltehetően nem tudták ezt megtenni, vagy ha mégis, a kölcsön egy részének elengedésére vonatkozó megoldást választották. Az eladósodottak többségükben azonban olyan társadalmi réteghez tartoznak, amelynek akkor sem állt módjában a kedvezmények egyik formájának „elfogadása” sem.

A kamat jelentés-változása

A fentiekben szóba került, hogy a bank, a kamat, a mérleg és egyéb pénzügyi fogalmak más jelentéssel bírtak a rendszerváltás előtt, mint napjainkban. A többiekhez hasonlóan a kamat sem volt üzleti kategória. A lakáskölcsön-szerződések megkötése után mértéke nem változott, fix és alacsony kamatozású volt. Ez igaz volt a kedvezményes kamatozású állami kölcsönökre, mind a bankkölcsönökre vonatkozóan.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a kamatfizetés új szabályainak mindkét változata jelentősen terhesebbé tette az érintett állampolgárok pozícióját.

1. A 12 %-os fix kamat az eredeti kamatfizetési kötelezettség négyszeresét jelentette egyfelől, másfelől pedig - a további változtatásokkal kapcsolatos bizonytalanság miatt - csapást mért az adósok egzisztenciális biztonságérzetére.

2. A második megoldás a kölcsön egy részének elengedése, arra készítette az adósokat, hogy amennyiben van megtakarításuk, azt használják fel a kölcsön visszafizetésére. Nem feltétlenül azért, mert előnyös volt, hanem azért, mert az állami szerződés-módosítás bizonytalanságot okozott számukra. A jog és az ezen alapuló szerződés áttekinthetatlenné vált. Éppen ezért döntöttek sokan úgy - ha nem volt megtakarításuk, akkor is - hogy ezt a változatot választják. A döntésekkel kapcsolatban nehéz hivatkozni arra, hogy az adósok választották ezt a megoldást. Az érintett rétegek a létező szocializmusban különösen nem az üzleti kockázatok kezelésére szocializálódtak, sőt az ilyen fajta spekuláció akkor kifejezetten tilos volt. Az állam a rendszerváltás után közvetlenül, váratlanul jelentős mértékben vonult vissza, ami egyébként sem tartozik a hagyományos üzleti és a "szokásos" kockázatok körébe.

Az adósok helyzetét nehezítette, hogy a bérék korántsem emelkedtek olyan mértékben - és ez különösen igaz a lakáskölcsönrel érintett adósok esetében -, mint az árak, köztük a kölcsönadott pénz ára, a kamat. Két irányú hatással kellett birkózniuk: személyes életfeltételeik romlásával és az emelkedő kamatokkal. A jelenleg még érintett adósok esetében ez okozta és okozza a legnagyobb problémát. Amennyiben - körülményeik romlása miatt - nem voltak képesek fizetni a törlesztőrészeket és a kamatokat, a bank követelése - 30 % feletti kamat és 6% késedelmi kamat mellett - nem egészen három év alatt megduplázódott.

3. A lakáskölcsön-adósok terheit befolyásolhatta az OTP kamatszámítási gyakorlata, amit többen sérelmeznek. Ezt a problémát - annak ellenére, hogy kulcskérdés lehet - konkrét adatok hiányában nem lehet végiggondolni és elemezni. Ezzel kapcsolatban az OTP megtagadta az adatszolgáltatást.

Megállapítható, hogy az 1989 előtt nyújtott kedvezményes kamatozású állami kölcsön (ugyanígy a bankkölcsön) teljesen mást jelentett a hetvenes-nyolcvanas években, mint 1990-91-ben. A szerződés formájában létrejött jogviszony lényegét tekintve és jogi értelemben nem szerződés - legalábbis nem a piaccgazdaság viszonyai között értelmezhető szerződés - volt, hanem a közjog körébe tartozó jogviszony, aminek felhasználásával az állam az újraelosztás keretében szociálpolitikai szempontokat figyelembe véve állami támogatást nyújtott.

A költségvetési törvény és az Alkotmánybíróság határozata - miközben a rendszerváltással és rendszerváltsággal együttjáró gyakorlati problémákat próbálta megoldani - épp azok számára nem nyújtott megoldást, akik a leginkább képtelenek voltak arra, hogy a társadalommodell és emberkép megváltozásával együtt járó terheket saját erőből megoldják. A gondoskodó állam rendszerében nem tudtak felhalmozni annyit, hogy a felajánlott lehetőséggel éljenek és visszafizessék a kapott támogatás felét. A piaci mechanizmus rendszerében pedig a rendkívül rossz szociális helyzetű rétegekbe sorolódtak át; többségük nyugdíjas, rokkantnyugdíjas, munkanélküli, kifizetésű vagy sokgyermekes család.

A végrehajtás szabályairól

A panaszosoknak a legnagyobb sérelmet a tulajdonukban álló ingatlanok tartozás miatti árverezése jelenti. Ezért van szükség a hatályos ingatlan-végrehajtás szabályainak részletes elemzéseire is. A jelzálogjoggal terhelt lakást a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) rendelkezései alapján a bírósági végrehajtás szabályai szerint kell értékesíteni, amennyiben az adós tartozását nem fizeti meg.

E körben két kérdést szükséges tisztázni:

- a) az ingatlan-végrehajtás szabályai;
- b) az adós jogi helyzete a lakás lakott értékesítését követően.

a) Az ingatlan-végrehajtás szabályai

1. A Vht. 7. §-a szerint a bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést elsősorban az adós munkabéréből, "illetőleg a pénzintézetnél kezelt, az adóssal megillető összegből kell behajtani". Amennyiben előre látható, hogy az említettek közül viszonylag rövidebb időn belül nem lehet behajtani, úgy az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A "lefoglalt ingatlan" azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki.

2. Az ingatlanra vonatkozó végrehajtás első lépése az ingatlan lefoglalása, amely a végrehajtási jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésével valósul meg. Az adóst a foglalásról a végrehajtó értesíti, a földhivatal megkeresésével egyidejűleg (138. §).

3. A végrehajtó az ingatlant a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozat kézhezvételétől számított 3 hónapon belül köteles értékesíteni, az értékesítés azonban nem történhet korábban, mint a bejegyzésről szóló határozat adós általi kézhezvételét követő 45 nap elteltét követő nap (139. §).

4. A végrehajtó állapítja meg az ingatlan becsértékét, 6 hónapnál nem régebbi adó- és értékbizonyítványt is figyelembe véve. Amennyiben az érdekeltek a közlést követő 15 napon belül végrehajtási kifogást terjesztenek elő, úgy az ingatlan becsértékét a bíróság állapítja meg (140. §).

5. Az árverés megkezdésekor a végrehajtó közli a becsértéket (kikiáltási ár) az árverezőkkel. A kikiáltási árat a végrehajtó az árverés során köteles fokozatosan lejjebb szállítani, a becsérték feléig, amennyiben az árverezők nem tesznek vételár ajánlatot vagy az nem éri el a kikiáltási árat (147. §).

6. Amennyiben az első árverés sikertelen, úgy ennek megállapítását követően 3 hónapon belül második árverést kell tartani. A második árverésen az ingatlan becsértéke szintén a kikiáltási ár, amit a becsérték feléig lehet leszállítani (156. §).

7. Az előző alpontokban összefoglaltak képezik a vizsgált probléma szempontjából az ingatlan-végrehajtás lényeges szabályait. A fentiek mellett lehetőség van az ingatlan árverésen kívüli értékesítésére a felek megállapodása alapján, továbbá a végrehajtást kérő a második árverés sikertelenségét követően, a becsérték felének megfelelő vételár fejében átveheti az ingatlant.

8. A fentiek alapján megállapítható, hogy az árverésre kerülő lakás vagy családi ház a piaci ár feléért is értékesíthető az árverés során. Ez azért fordulhat elő a jog által biztosított lehetőségen túl, mert az értékesítési ajánlat egy időpontra korlátozódik és a valódi "piac" körülményei, feltételei létrejöttének kicsi a valószínűsége. Ez legalább két ok miatt van így:

- a) Az árverés kényszer-értékesítést jelent: az árverésre kerülő dolgot el kell adni a jog által biztosított feltételek között.
- b) A kikiáltási ár megegyezik a becsértékkal, ami - elvileg - a piaci ár. Amennyiben az árverésre kerülő ingatlan nem rendelkezik olyan speciális tulajdonságokkal, amelyek versengésre készítetik az árverezőket (a potenciális árverési vevőket), úgy az árverezők a vételár lehető legkisebb mértékben történő megállapításában érdekeltek. Amennyiben kínálati piac létezik az adott áruból, úgy az árverési vétel motivációja az adott helyzet minél jobb kihasználása, tehát az olcsó vétel. A lakáskölcösönnel érintett ingatlanok túlnyomó többsége abba a kategóriába tartozik - tipikus példa erre a lakótelepi lakás - amely megvásárolható a piacon, sőt a kínálat az elmúlt években meghaladja a keresletet, amit jól mutat az árak alakulása is.

9. Az árverés során a szereplők többsége abban érdekelt, hogy az értékesítés megtörténjék. A jelzálogjogosult hitelező azért, mert így legalább részben a követeléséhez juthat. A végrehajtó azért, mert sikeresen befejezheti az "ügyet", amitől a díjazása is függ. Az árverési vevő azért, mert általában a piaci árnál olcsóbban juthat lakáshoz (családi házhoz). Elvileg az adós-tulajdonos is érdekelt, mert a gyors értékesítés esetén nem nő az a kamatteher, amit a befolyó vételárból, a tőkével együtt ki kell egyenlítenie.

A képet azonban szükséges árnyalni az érdekeltség terén is. Az alacsony vételár nem minden esetben fedezi a hitelező (jelzálogjogosult) követelését. Az adós-tulajdonos a piaci ár és az árverési ár közötti különbözetet elveszti, ami negatívan befolyásolja a további életlehetőségeit.

10. A fentiekből megállapítható, hogy a Vht. konstrukciójában az idő és az ár konfliktusát az ár rovására oldották meg. (Minél gyorsabb értékesítés "bármilyen" áron.) Ez a megoldás racionális, mert hosszú ideje húzódnó ügyek végére tesz pontot és elvileg megakadályozza az adósság halmozódását. (Az árverésig - elvileg - lehetőség van az ingatlan értékesítésére, piaci áron.)

Speciális problémát jelent a végrehajtás során a lakás lakottan történő árverezése. Két szempontból:

1. a becsérték megállapítása; és
2. az adós jogi helyzete miatt.

1. A végrehajtási gyakorlat szerint a lakott lakás becsértékét a piaci ár 50-75%-ában állapítják meg. Erre az esetre is alkalmazni kell a Vht. ismertetett szabályát, amely szerint vételi ajánlat hiányában a kikiáltási árat a becsérték feléig le kell szállítani. Ez azt jelenti, hogy a lakás lakott árverése esetén a vételár a piaci ár 25-37,5%-a körül is kialakulhat. A gyakorlat szerint általában az előzőhöz közelít.

2. A lakás céljára szolgáló ingatlan lakott árverési értékesítése esetére kifejezett rendelkezéseket tartalmazó jogszabály nem létezik; nincs közvetlenül szabályozva a volt tulajdonos "jogállása". A Ptk. alapján jóhiszemű birtokosnak tekinthető. Az árverést követően két jogi megoldás lehetséges: (1) átköltözik az új tulajdonos által felajánlott cserelakásba; vagy (2) bérleti szerződést köt az új tulajdonossal. Mindkét esetben a felek megállapodására van szükség. Ha nem sikerül megállapodniuk és amennyiben keresetindítás történik, polgári peres eljárás keretében a bíróság dönti el a vitát. E körben számos olyan probléma merül fel, amely szétfeszíti a jelen elemzés kereteit és ezért ezekre nem térek ki. (Ilyen például: a lakás lakottan történő árverezéséből származó árkülönbözet kérdése és ennek hatása az egykori és az új tulajdonos közötti jogviszony tartalmára.)

A leírtak a jogi keretekre vonatkoznak. A végrehajtás területén dolgozó szakemberek véleménye szerint az adósok kiszolgáltatottak. Kialakult az árverési vételre specializálódott - vagy tevékenységi körébe ezt beillesztő - szakember-gárda. Az üzleti élet ezen spektrumában is megfigyelhetőek azok a jelenségek - monopólium- és kartellképződés, piacfelosztás -, amelyek a múlt század végétől arra ösztönözték az - elsősorban az ún. nyugati kultúrkörhöz tartozó - államokat, hogy speciális szabályozással beavatkozzanak a gazdaságba, amelynek eszköze a versenyjog. Magyarországon ezeket a viszonyokat a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény szabályozza.

Az említett jelenségek miatt gyakran előfordul, hogy pusztán egy árverező aktív az árverés során. Sikeres vétel esetén a vevő megpróbál minél hamarabb a befektetett tőkéjéhez és a nyereséghez hozzájutni. Ez a fejlődő üzletág sem különbözik a többi mai üzleti tevékenységtől. Szükséges volna tehát olyan jogi garanciákat teremteni, amelynek keretei között a volt adós alku-pozícióba kerüljön. A hatályos jogban ennek semmi nyoma sincsen.

A lakásokkal kapcsolatos végrehajtási szabályok megváltoztatása, pontosabban ezek kiemelése az általános szabályok közül a lakás-, családi ház tulajdon speciális társadalmi funkciójának elismerésén, továbbá a Vht-ban megjelenő idő-ár konfliktus feloldásán alapszik.

A végrehajtási szabályok megváltoztatása nem pusztán a rendszerváltás előtt nyújtott lakáskölcsönökkel kapcsolatos problémák miatt fontos. Egy olyan rendszerre van szükség, amely - az otthon, mint a privátszféra bázisa, az egyének és családok emberi életfeltételei kialakításának elengedhetetlen eszköze, állami beavatkozással védendő értékének elfogadásán alapulóan - biztosítja

azt, hogy a lakásépítés és vásárlás céljaira kölcsönt igénybevevők veszteségei a lehető legminimálisabbak legyenek.

A Vht. jelenlegi rendszere "társadalmi többletköltséget" okoz azáltal, hogy a korábbi társadalompolitikai célokból támogatott finanszírozási konstrukciókkal épített, vásárolt lakásokat a végrehajtás során "kiemeli" a támogatni kívánt körből és üzleti alapon, valóságos piaci feltételek nélkül juttatja a vevőnek. Ennek során jelentős összeget veszít a korábban támogatni kívánt tulajdonos egyfelől, másfelől pedig az adófizető, mert az általa fizetett adóból nyújtott preferenciákat az a vásárló élvezi, akit sem régen, sem most nem kíván senki támogatni. Az egyedüli nyertes az árverési vevő. A hitelező bank pusztán a követeléséhez, vagy annak töredékéhez jut hozzá.

Megállapítható tehát, hogy a jelenlegi helyzet alkotmányos visszásságot okoz, nevezetesen az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonjog védelmét, mint alkotmányos jogot sérti. A hatályos végrehajtási szabályok alkalmazása ugyanis az adósok tulajdonjogának védelmére nem biztosítanak kellő garanciát. Álláspontom szerint e lakóingatlanokra vonatkozóan speciális végrehajtási szabályokra van szükség, mégpedig olyanokra, amelyek nem teszik lehetővé az ingatlan forgalmi értékénél lényegesen alacsonyabb áron történő árverési értékesítést.

Az a tény, hogy a volt tulajdonosok árverést követő jogállása nincs közvetlenül szabályozva, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonságot sérti, és így alkotmányos visszásságot okoz. Szükséges tehát ennek a helyzetnek is a pontos jogi szabályozása.

A jelentésben elemzésre került probléma hosszú távú megoldásaként elképzelhető egy, több nyugati demokráciában már régóta jól működő jogi konstrukció. Eszerint a törlesztőrészletek megfizetésének hosszabb távú elmaradása esetén az ingatlan-nyilvántartásba folyamatosan bejegyzik az elmaradt törlesztéssel emelt jelzálogjog összegét. Amikor pedig ez az összeg az ingatlan értékének jelentős részét meghaladja, a hitelező pénztintézet vásárolhatja meg az adóstól az ingatlanát. A volt tulajdonos bérlőként lakik tovább az ingatlanban. Szociálisan indokolt esetekben a bérleti díj nem lehet magasabb, mint az önkormányzati rendeletben megállapított, az önkormányzat tulajdonában lévő lakásokra vonatkozó bérleti díj.

Ajánlás

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-ában rögzített felhatalmazásom alapján felkérem a miniszterelnököt, hogy új kormánykoncepció alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a visszásság jövőbeni elkerülése végett a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek az ingatlan-végrehajtásra vonatkozó részei módosításra, illetve kiegészítésre kerüljenek.

Budapest, 1997. december 16.

Gönczöl Katalin

OBH 7034/1998.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése

Ügyintéző: dr. Kovács Zsolt

Tárgy: A kilakoltatás veszélyének kitett
berhidai földrengés-károsultak ügye

Az eljárás megindulása:

A panaszos a beadványában a berhidai ingatlan tulajdonosokat, illetve családjukat fenyegető kilakoltatás veszélyére hívta fel az Országgyűlési Biztos Hivatala figyelmét. Kezdeményezte, hogy a kormányzat felügyelje azokat az árveréseket, amelyeket azokkal az ingatlantulajdonosokkal szemben indítottak, akik az 1985-ös földrengést követően kedvezményes kamatozású újjáépítési hiteleket vettek fel, de a megemelt kamatokat képtelenek megfizetni.

A tulajdonhoz való alkotmányos jog, valamint a szociális biztonság sérelmének veszélye miatt vizsgálatot indítottam, és a körülmények tisztázása érdekében megkerestem az önkormányzat polgármesterét, valamint az OTP -t is.

A tényállás

A panaszos eljuttatta hozzám a Napló című lap 1998. november 28-i cikkét is, amely az árverések kérdésével foglalkozik. E témát elemzi a Népszabadság 1999. március 20 -i, "Berhidai házak és adósok" című cikke is. Az előzményekről a következőket állapítottam meg:

Az 1985-ben berhidán bekövetkezett földrengés a település lakóházainak szinte mindegyikét valamilyen mértékben megrongálta, ezért jelentős részük felújításra szorult, azonban számos épület esetén teljes újjáépítés vált szükségessé.

A kormány a katasztrófasújtott terület rekonstrukciójának finanszírozásával az OTP-t bízta meg. A hitel felvételnek a hitelképesség igazolása nem volt feltétele, ezért a településről mintegy háromszázan kértek, és kaptak építési hitelt. Az újságcikk szerint sok helyi lakost szinte akarata ellenére beszéltek rá az építkezésre, illetve egymást győzték meg arról, hogy az ilyen kedvező lehetőséget "nem szabad kihagyni". Az egyik - jelenleg több mint 1 millió forinttal adós - család a szoba-konyhás lakása helyett, így kezdett egy 4 szobás ház építésébe.

A lakáshitelek törlesztésében változásokat hozott az 1991. évi költségvetési törvény, amely a korábbi kedvezményes kamatokat 1991. január 1-jétől 15 % -ra emelte. A törvény választási lehetőséget biztosított az adósok számára. Eszerint bárki kérhette a tartozás teljes összege felének elengedését, ha egyben vállalta, hogy a fennmaradó összeget a lakáscélú banki kamatok szerint fizeti meg.

Az 1991. évi költségvetési törvény ellen 177 indítványt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, a jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérve. Az Alkotmánybíróság a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatával az indítványokat és e jogszabályi rendelkezések megsemmisítése iránti kérelmeket elutasította.

A hitelek piaci alapra helyezésével a kamatok néhány év alatt elérték az évi 30 %-ot. Aki ebben az időszakban nem tudta a törlesztő részleteket befizetni, és emiatt a szerződésének felmondására került sor, azt ettől az időponttól kezdve - a piaci kamatok időközben bekövetkezett csökkenésére tekintet nélkül - akár 30 % ügyleti

kamat, és 6 % késedelmi kamat is terhelte. A hátralékot minden év végén tőkésítik, így az OTP követelése évente az előző évi teljes adósság összegének több mint harmadával növekszik.

Az OTP által közölt adatok szerint 1999 nyarán Berhidán 70 körül volt azoknak az adósoknak a száma, akik nem fizették rendszeresen a törlesztő részleteket, és közülük többnek addig már felmondták a hitelszerződését, vagy annak felmondása várható. Az árverés kitűzésig 1999-ben csak mintegy 10 ügy jutott el, de csupán egy esetben volt "sikeres" az árverés. A becsatolt újságcikkben leírt eset szerint az ingatlanok árverése körül sok visszaélésre utaló jelenség tapasztalható, és ennek kivizsgálását kezdeményezte a panaszos.

Az alkalmazott jogszabályok:

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

241. § *A bíróság módosíthatja a szerződést, ha a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti.*

1990. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről

64. § (1) *Azoknak a kölcsönöknek a kamata, törlesztő részlete és adósság összege, amelyeket az Országos Takarékpénztár vagy a takarékszövetkezet az 1988. december 31-e előtt hatályban volt jogszabályok alapján lakásépítés, lakásvásárlás vagy egyéb építési munkák céljára nyújtott, az adós választása szerint 1991. január 1. napjától kezdődően a 65. vagy a 66. § rendelkezései szerint változik meg.*

(2) *Az adós a kölcsönt nyújtó pénzügyi intézet felszólítását követő 30 napon belül nyilatkozhat, hogy a kölcsön törlesztését a törvény 65. vagy 66. §-a alapján kívánja-e teljesíteni. Amennyiben ilyen nyilatkozatot határidőben nem tesz, úgy a kölcsön törlesztését a 65. §-ban foglaltak szerint kell megfizetni.*

65. § (1) *A 64. § (1) bekezdése szerinti kamatmentes vagy évi 3,5%-ot meg nem haladó kamat mellett nyújtott kölcsön kamata egységesen évi 15%-ra változik.*

(2) *Az (1) bekezdés szerinti célra nyújtott 3,5%-nál magasabb és nem változó kamatozású kölcsönök kamata 1992. január 1-jétől évi 15%.*

66. § (1) *A 64. § (1) bekezdése szerinti: a) kamatmentes vagy évi 3,5%-ot meg nem haladó kamatozású kölcsönökre az 1991. január 1. napján fennálló és nem fizetési késedelemből eredő tőketartozás felét; b) az évi 3,5%-nál magasabb mértékben megállapított és nem változó kamatozású kölcsönökre az 1992. január hó 1-jén fennálló és nem fizetési késedelemből eredő tőketartozás egyharmadát az állam elengedi.*

(2) *Az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott csökkentett kölcsönökre 1991. január 1-jétől; a b) pontban meghatározott csökkentett kölcsönökre pedig 1992. január 1-jétől a lakáscélú bankkölcsönök mindenkori kamatát kell megfizetni.*

67. § (1) *A kamatmentes és 1-3,5%-os kamatozású kölcsönök törlesztésére 1991. évben egységesen havonta 1500 forinttal többet kell megfizetni, mint a kölcsönszerződésben meghatározott havi törlesztő részlet.*

(2) *Ha az (1) bekezdés alapján megállapított törlesztő részlet nem nyújt fedezetet az esedékes tőkehányad és a 65. §-ban vagy a 66. §-ban meghatározott kamat megfizetésére, úgy a fedezetlen kamathányadot továbbra is a költségvetés viseli.*

(3) Ha az (1) bekezdés alapján megállapított törlesztő részlet magasabb, mint az esedékes tőkehányad és a 65. §-ban vagy a 66. §-ban meghatározott kamat összege, úgy a különbözet a tartozást csökkenti, a törlesztési idő ennek arányában rövidül meg.

68. § A kölcsönszerződés keze az eredeti szerződésben foglalt feltételek szerint felel a kölcsön visszafizetéséért, a szerződés egyéb feltételei nem változnak.

32/1991. (VI. 6.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 226. § (2) bekezdésében, továbbá a Magyar Köztársaság 1991. évi költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvény 64-68. §-aiban írt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat és e jogszabályi rendelkezések megsemmisítése iránti kérelmeket elutasítja.

A Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetéséről szóló 1992. évi LXXX. törvény

51. § az 1990. évi CIV. törvény 65. § (2) bekezdése az alábbiak szerint módosul:

"Az (1) bekezdés szerinti célra nyújtott 3,5%-nál magasabb és nem változó kamatozású kölcsönök kamata 1993. január 1-jétől évi 12%."

66/1995. (XI. 24.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság 1995. évi pótköltségvetéséről szóló 1995. évi LXXII. törvény 18. §-ában foglalt rendelkezések alkotmányellenesek, ezért azokat a törvény hatálybalépésének napjával - visszamenőlegesen - megsemmisíti.

1. A Magyar Köztársaság 1995. évi pótköltségvetéséről szóló 1995. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Pkvtv.) 18. §-a szerint a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Kátv.) 65. §-a helyébe új tartalmú rendelkezés lép. Ennek alapján a Kátv. 64. § (1) bekezdése szerinti kamatmentes vagy évi 3,5%-ot meg nem haladó kamat mellett nyújtott lakáscélú kölcsönök kamata egységesen évi 25%-ra változik, a 3,5%-nál magasabb és nem változó kamatozású lakáscélú kölcsönök kamata pedig a törvény hatálybalépésétől kezdve ugyancsak évi 25%.

1023/1998. (III. 4.) Korm. határozat egyes súlyos szociális problémák kezeléséről

1. A Kormány elhatározza olyan támogatási rendszer kidolgozását, amely részben központi források biztosításával, részben a települési önkormányzat tehervállalásával, a hitelezők közreműködésével a legrászorultabb családoknál felhalmozódott adósságteher (lakáshitel, közüzemi díjak, lakbérhátralék) enyhítését célozza. A rendszer kidolgozásánál az alábbi követelményeket kell figyelembe venni:

1.1. A támogatás kizárólag rászorultság elvén adható, olyan adósnak, aki a) az átlagos lakásigényt meg nem haladó lakásban lakik (egy lakóra jutó lakásterület és lakásérték alapján), és b) háztartásában a jövedelem a megélhetést és az adósságfizetést nem fedezi, valamint c) lakásingatlanán kívül nincs mobilizálható más vagyona az adósság visszafizetésére.

1.2. A helyi önkormányzat a központi költségvetéstől külön pénzügyi forrásban részesül, ha

a) az 1.1. pontnak megfelelő önkormányzati rendeletet alkot, abban meghatározza a helyileg elismerhető lakásnagyság és a lakásban élő családtagok számának viszonyát, az elismerhető lakásfenntartási költségek mértékét, a figyelembe vehető jövedelmi, vagyoni, életviteli viszonyokat, az adósok, a hitelezők, valamint az önkormányzat együttműködésének formáit; b) saját forrásai terhére e célra megfelelő összeget elkülönít.

1.3. Ha az adós lakóingatlanlannal rendelkezik, a visszatérítendő támogatás feltétele, hogy hozzájáruljon az önkormányzat javára az ingatlanra vonatkozó jelzálogjog bejegyzéséhez.

1.4. Meg kell határozni, milyen arányú önkormányzati tehervállalás mellett kerülhet sor központi forrás biztosítására.

2. Külön ki kell dolgozni az 1994. év előtt felvett lakáshitelek egyedi kezelésének olyan módszerét, amelynek során az állam, illetőleg az önkormányzat a hitelezőtől megvásárolja az adóssal szembeni teljes követelést oly módon, hogy a vevő javára jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom átjegyzésre kerül.

2.1. A támogatandó családok tekintetében a lakáshitelekkel összefüggő végrehajtási cselekmények felfüggesztése érdekében a pénzügyminiszter haladéktalanul folytasson tárgyalást az érintett hitelintézetekkel.

2.2. Az állami, illetőleg önkormányzati közreműködésre rendkívüli méltánylást érdemlő esetekben kerülhet sor, meghatározva a megvásárolt követelések kezelésének rendjét, a visszafizetés, az esetleges moratórium tartamát, a teljesítés rendjét.

3. Ki kell dolgozni a szociális bérlakásállomány növelésének eszközrendszerét, ennek első elemeként be kell vezetni a lakáshittel terhelt lakások önkormányzati megvásárlásának ösztönzését.

4. Az állami gondozás alatt lévő fiatalok lakáshoz juttatásának elősegítése érdekében - a hatályos jogszabályi keretek között, a kialakult intézményi hálózat útján - a költségvetés általános tartaléka terhére az e célú előirányzatot növelni kell. Erről előterjesztést kell készíteni a Kormány részére.

5. A Kormány támogatja azokat a piaci törekvéseket, amelyek arra irányulnak, hogy piaci szereplők életjáradék ellenében a nyugdíjasok által felajánlott lakóingatlanokat megvásárolják, és gondoskodik a nyugdíjasok számára az ügylet megkötésével összefüggő jogi segítség pénzügyi feltételeiről. Az erre vonatkozó előterjesztést be kell nyújtani a Kormányhoz.

96/1998. (V. 13.) Korm. rendelet a szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítéséről és lakhatási körülményeinek javításáról

A Kormány a szociális ellátás állami rendszerének keretében az önhibájukon kívül szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének rendkívül indokolt esetben történő enyhítése és lakhatási körülményeinek javítása céljából nyújtható szociális támogatásokról a következő rendeletet alkotja:

2. § A települési önkormányzat a lakhatással kapcsolatos adósságterhek enyhítése céljából központi költségvetési támogatásra akkor jogosult, ha az e rendeletben, valamint az önkormányzati rendeletében foglaltak szerint adósságkezelést folytat.

3. § (1) Az önkormányzat adósságkezelés címén a) pénzbeli támogatást nyújthat (a továbbiakban: adósságkezelési támogatás), b) engedélyezés, tartozásátvállalás, illetőleg más, egyösszegű támogatás keretében vállalhatja a hitelintézet felé fennálló lakáshitel-tartozás megszüntetését, c) megvásárolhatja a lakástulajdont az adós tartozásának kiegyenlítése mellett, [az a)-c) pontban foglaltak a továbbiakban: adósságkezelési forma].

(2) Az (1) bekezdés a)-b) pontjában foglalt adósságkezelési forma alkalmazása során az önkormányzat és a hitelező keret-megállapodásban rögzíti az adósságkezelés általános feltételeit, a hitelező által a követelés-elengedés címén adott támogatás mértékét, továbbá az együttműködés szabályait.

(3) Az önkormányzat az adós esetében alkalmazandó adósságkezelési forma helyes megválasztásához adósságkezelési tanácsadást működtethet. Ennek keretében tájékoztatja az adóst az adósságkezelés formáiról, feltételeiről, továbbá előkészíti az adóssal kötendő szerződést.

4. § Az önkormányzat rendelete szabályozza a) az adósságkezelési formák alkalmazásának jogosultsági feltételeit, így különösen aa) az adós szociális rászorultságának jövedelmi, vagyoni feltételeit, ab) a településen - a lakásban lakók számának függvényében - elismerhető lakásnagyságot, ac) a településen méltányolható lakásfenntartási költségeket; b) az adós, a hitelező, valamint az önkormányzat együttműködési formáit, feltételeit; c) az adósságkezelés rendjét, az adóssal kötendő szerződés tartalmi elemeit, a szerződösszegés jogi következményeit; d) az 5. § (3) bekezdés szerinti tartozás adósságkezelés körébe bevont típusait, mértékét.

5. § (1) Az önkormányzat az adóssal kötött szerződés keretében adósságkezelési támogatást nyújthat, amelynek összege nem haladhatja meg az adósságkezelési támogatás körébe bevont, az adóst terhelő tartozások együttes összegének 70%-át.

(2) Az adósságkezelési támogatás nyújtható - az önkormányzat rendeletében foglaltak szerint - visszatérítendő vagy vissza nem térítendő támogatás formájában. A lakástulajdonnal rendelkező adós esetében a visszatérítendő támogatás folyósításának szerződési feltétele, hogy az adós hozzájárul a követelést biztosító jelzálogjognak ingatlanára történő bejegyzéséhez.

39/1984. (XI. 5.) MT rendelet a pénzforgalomról és a bankhitelről

12. § Az esedékességkor vissza nem fizetett kölcsön után az adós a szerződésben kikötött kamaton felül az esedékességtől további évi 6% késedelmi kamatot köteles fizetni.

BH 1999. 129.

Amennyiben a kölcsönszerződés feltételeit - annak megkötése után - jogszabály módosítja, és e változott feltételeket a kölcsönbevevő elfogadta, utóbb a szerződésnek a Ptk. 241. §-a szerinti megváltoztatására csak akkor kerülhet sor, ha a szerződés bírósági úton való módosítására alapot adó változások a szerződésmódosítás időpontjához képest később következtek be [Ptk. 226. § (2) bek., 241. §, 1990. évi CIV. tv. 65. § (1) bek., 66. § (1) bek. a) pont és (2) bek.].

BH 1998. 495.

Kamatos kamat kikötése - gazdálkodó szervezet és magánszemély között létrejött kölcsönszerződésben - nem tilos. Az ügyleti kamat késedelmes fizetése esetére az ügyleti kamat után kamat csak a szerződés kifejezett kikötése esetén jár. A "fennálló kölcsöntartozás" és a "hátralékos tartozás" értelmezési szempontjai [Ptk. 207. § (1) bek., 232. § (1) bek., 523. § (1)-(2) bek., 61/1993. (IX. 29.) AB hat.].

A vizsgálat megállapításai:

A panaszos a beadványában ugyan kizárólag a berhidai ingatlan tulajdonosokat, illetve családjukat fenyegető kilakoltatás veszélyére hívta fel a figyelmemet, és a településen történt végrehajtási ügyek vizsgálatát kérte, de a konkrét panasz kivizsgálása során nem hagyhattam figyelmen kívül az 1989 előtt felvett kedvezményes kamatozású lakáshiteleket a megemelt kamatok miatt megfizetni képtelen családok helyzetének általános vizsgálatát.

A hasonló ügyek vizsgálatának eredményeként már 1997-ben ajánlást tettem a kérdéses hitelek miatt elrendelt végrehajtások jogszabályi feltételeinek módosítására, és további felhívásokat intéztem az illetékes szervekhez. Az ajánlásaimról és azok tényleges, illetve várható eredményéről is összefoglalót készítettem.

1995 és 1997 között több mint száz panaszos sérelmezte az országgyűlési biztosoknál, hogy az 1989 előtt felvett kedvezményes kamatozású hitelekre vonatkozó szerződésük megkötése óta - a szerződéskötés idején a társadalmi, gazdasági viszonyok fel sem tételezhető mértékű megváltozása miatt - egyoldalúan megváltoztatott

fizetési és kamatfeltételek miatt nem képesek megfizetni az OTP -nél, illetve a Takarékszövetkezeteknél lévő lakáshitelük törlesztő részleteit. A panaszok nem csupán az adósoktól, hanem az Ó kezeseiktől is érkeztek.

A panaszosok a kialakult helyzetet igazságtalannak és jogtalannak érezték, mert önhibájukon kívül kerültek olyan szociális helyzetbe, amely miatt az időközben hátrányosan megváltozott kötelezettségük teljesítése lehetetlenné vált, a hitelező minden esetben végrehajtási eljárást indított velük szemben, amelynek során a lakásukat, házukat sokszor a lakás értékéhez képest jelentéktelen kölcsöntartozásuk miatt, többnyire a piaci értékénél jóval alacsonyabb áron elárverezte. A végrehajtás eredményeként a volt tulajdonukban piaci bérű bérlőkké váltak, amit nem tudtak megfizetni, vagy igen rossz adottságú másik lakásba voltak kénytelenek költözni, és többen közülük pedig hajléktalanná váltak.

Az Alkotmányban rögzített tulajdonhoz való jog, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja miatt az 1997-ben megindított vizsgálat elemezte a hitelszerződések létrejöttkor hatályos jogszabályi hátteret.

A lakáskölcsönöket az állam nyújtotta - az erre felhatalmazott pénzügyintézet - az OTP útján. A kölcsönök juttatásának szociálpolitikai célja a lakosság tömeges lakáshoz juttatása és az építőipari nagyvállalatok fenntartása volt. A kedvezményes állami lakáskölcsönöket az OTP az állam által jogszabályokban meghatározott feltételek alapján kidolgozott típusszerződések alkalmazásával folyósította.

E körben a felek szabad megállapodásának nem volt lehetősége, a meghatározott feltételek szerinti szerződések megkötése az ügyfél lehetősége, de az OTP kötelezettsége volt. Az akkori pénzügyi jogi szabályozás miatt sem az állam és bankja, sem az állami kölcsön és a bankkölcsön nem különült el egymástól. A pénzgazdálkodásban - az állam és bankja kapcsolatában - a pénz adminisztratív kategória volt, a pénzeszközök átcsoportosításához pusztán politikai döntésre volt szükség. Az állami költségvetés forrásai nem különültek el az állam pénzügyintézetének forrásaitól.

A konstrukció lényege az volt, hogy a mesterségesen alacsonyan tartott betéti kamatok (pl. a bemutatóra szóló betétek évi 2 %-os kamata) nyereségét "forgatták át", használták fel a mesterségesen alacsonyan tartott hitel forrásaként. Ezt igazolta az állami pénzügyekről szóló - a gazdaság alkotmányának tekintett - 1979. évi II. tv. is, amely egyértelműen kifejezte, hogy a bankok és az állampolgárok között létrejött pénzügyi viszonyok és azok irányítására, működtetésére létrehozott intézmények az állami pénzügyek rendszerébe tartoznak.

A személyi tulajdonú lakások finanszírozásának technikai szabályait minisztertanácsi rendeletek tartalmazták. Az 53/1982. (X.7.) MT rendelet egyértelműen leszögezte, hogy az állam a hosszúlejáratú kedvezményes kamatozású kölcsönt az éves Hitelpolitikai Irányelvek alapján az OTP útján nyújtotta. Ezeket a kölcsönöket azok vehették igénybe, akik nem estek a szociálpolitikai megfontolásokból támogatni kívánt körön kívül, mert nem rendelkeztek - a társadalmi minimumot és egyben maximumot is jelentő - családonkénti egy lakással, de szociálpolitikailag "rászorultnak" sem minősültek, mert nem váltak tanácsi bérlakásra jogosulttá.

A lakásfinanszírozás rendszerében alapvető változásokat hozott az 1990. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről (a továbbiakban Kátv.). E törvény rendelkezései szerint megváltozott az alapkoncepció, megváltozott maga a rendszer is. A Kátv az állam és bankja elválasztásának érdekében született. Az OTP-t le akarta választani az államról. Nem csak a tulajdonosi konstrukció megváltoztatásával, hanem a nem üzleti szempontú finanszírozás szempontjából is.

A Kátv. a kedvezményes lakáscélú kölcsönök kamatairól úgy rendelkezett, hogy az 1988. december 31-e előtt hatályban volt jogszabályok alapján folyósított 3,5 %-ot meg nem haladó kamatozású lakáscélú kölcsönöket az adósok kétféle módon fizethetik vissza. A törvény 65. vagy 66. §-ának rendelkezései szerint az adósok a választási jogukat a pénzügyintézet felszólítását követő 30 napon belül gyakorolhatták. A Kátv. 65. §-a szerint a kölcsönök kamata egységesen 15% -ra emelkedett, a 66. § pedig választási lehetőséget biztosított az adósoknak, hogy a tőketartozás felének elengedése mellett, a csökkentett kölcsönökre a lakáscélú bankkölcsönök mindenkori kamatának megfizetését vállalhatták. A kölcsön fennmaradó összegét azonban egy összegben is visszafizethették.

Akik a határidőn belül nem nyilatkoztak, vagy nem vállalták a piaci kamatok szerinti fizetést, azok az adósságukat 1991. január 1-jétől 15 % kamattal fizették vissza. A törvény a törlesztő részletek emelését az 1991-es évre 1500 Ft-ban maximalta.

A kamat mértékét a törvény 1993. január 1-jétől 12 %-ra csökkentette. Az 1995. évi pótköltségvetésről szóló törvény annak mértékét ugyan 25 %-ra emelte, de azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette, így a kamat mértéke a mai napig 12 %.

A kamatemelés mértékének illusztrálására alkalmas a következő leegyszerűsített példa: Aki 300 ezer forint összegű hitel megfizetését 25 évi részletben 3,5 % -os kamatra vállalta, annak a fix törlesztő részlete 1437 Ft. volt. Azonos összegek esetében a kamatok 15 %-ra emelése (nem számolva a tőketartozás időközben történt csökkenésével, és a kezelési költséggel) 2875 Ft -os havi törlesztést jelentettek. A Kátv. a törlesztőrészletek emelését 1991-es évre 1500 Ft -ban maximalta, ez a kikötés a példa esetén nem játszott szerepet, mert ott a törlesztőrészlet emelkedése csupán 1438 Ft. volt. Akik tehát nem kérték a Kátv. 66. § szerint a tőketartozásuk felének elengedését, azok a mai napig is a példához közeli összegű törlesztőrészleteket fizethetnek.

Akik tehetők, visszafizették a kölcsönt, de sokan voltak, akik az egyösszegű visszafizetést nem tudták vállalni, mégis a kölcsön felének elengedésére vonatkozó megoldást választották, - megfelelő tájékoztatás hiányában - nem számoltak azzal az általuk addig ismeretlen számítási móddal, amit a banki kamatok törlesztésekor alkalmaznak. Az alkalmazott kamatos kamat, valamint a késedelmi kamat a fizetéseképtelenné vált családok teljes eladósodását eredményezte. A kamatos kamat alkalmazásának, és a késedelmi kamat mértékének törvényessége ügyében több bírósági eljárás volt, amelyeket a Legfelsőbb Bíróság a BH 1999. 129. és a BH 1998. 495. számmal jegyzett ítéleteivel zárt le. Abban megállapította, hogy a kamatos kamat alkalmazása és a késedelmi kamat kikötése nem törvénysértő.

A korábbi feltételek alapján hitelt felvevők között a hitel felvételének időpontja szerint is különböző érdekcsoportok alakultak ki. Más volt a helyzete azoknak, akik a hitelt több mint egy évtizeddel korábban vették fel, mivel az akkori hitelek összege részben alacsonyabb volt, részben annak tőkeösszege is - az eltelt időre tekintettel - jelentősen csökkent. A százezer forintot meg nem haladó tartozás egyösszegű megfizetését közülük sokan tudták vállalni. Azok azonban akik csak egy-két évvel a kamatok megemelése előtt vettek fel hitelt, általában nem voltak abban az anyagi helyzetben, hogy az adósság felét egy összegben megfizethessék.

Az eladósodottak többségükben olyan társadalmi réteghez tartoztak, illetve kerültek, akiknek a megnövekedett egyéb költségek mellett, a megemelt kamatokkal terhelt adósság törlesztése a szociális helyzetük megváltozása - munkanélküliség, tartós betegség, család széthullása - miatt vált lehetetlenné. Az adósok szociális helyzetét nehezítette, hogy a fizetések sem emelkedtek olyan mértékben, mint az árak, köztük a kölcsönadott pénz ára, a kamat. Meg kellett küzdeniük személyes életfeltételeik romlásával és az emelkedő kamatokkal. Amennyiben - a Kátv. 66. § szerint a tőketartozásuk felének elengedésével a piaci kamatokot vállalták, de a körülményeik romlása miatt - nem voltak képesek fizetni a törlesztő részleteket és a kamatokot, a bank követelése - a 30 % feletti ügyleti kamat és a 6 % késedelmi kamat mellett - nem egészen három év alatt megduplázódott.

A törvény előírásai ellen tömegesen nyújtottak be indítványt az Alkotmánybírósághoz, amely a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában a Kátv. rendelkezései megsemmisítése iránti kérelmeket elutasította, mert megállapította, hogy a törvény rendelkezései nem ellentétesek az Alkotmánnyal. Mivel az Alkotmánybíróság határozata az országgyűlési biztosokra is kötelező érvényű, ezért a panaszok vizsgálata során nem az eladósodások okát, hanem annak következményeit elemeztem, és megállapítottam, hogy a panaszosoknak a legnagyobb sérelmet a tulajdonukban álló ingatlanok a tartozás miatti elárverezése jelentette.

Az 1989 előtti lakáshitelek megemelt kamatainak fizetésére nem képes családokon túl a lakosság tízezreit fenyegeti valamilyen egyéb okból keletkezett fizetéseképtelenség miatt a kilakoltatás veszélye. A vizsgálatot kiterjesztettem az ingatlan-végrehajtás szabályainak elemzésére is, melynek eredményeképpen a következőket állapítottam meg. A jelenleg hatályos végrehajtási törvény alapján a lakottan árverésre kerülő lakás vagy családi ház a piaci ár negyedéért is értékesíthető. Ennek oka, hogy a kikiáltási ár megegyezik a becsértékkel, ami a gyakorlat szerint a lakott lakás esetén a piaci ár 50 - 75 %-a., de ha a lakás ezen az áron nem értékesíthető, úgy a kikiáltási ár az árverés során akár a felére is csökkenthető. A jogszabály nem tartalmaz rendelkezést a lakott lakás árverési értékesítésére, ezért a volt tulajdonosnak az árverést követő helyzetére két jogi megoldás lehetséges. Vagy átköltözik az új tulajdonos által felajánlott cserelakásba, vagy bérleti szerződést köt az új tulajdonossal. Mindkét esetben szükség van a két fél megállapodására, annak hiányában csak a bíróság dönthet.

A vizsgálat alapján megállapítottam, hogy a jelenlegi helyzet alkotmányos jogokkal kapcsolatban visszásságot okoz, mert sérti az Alkotmányban rögzített tulajdonhoz való jogot, mivel a hatályos végrehajtási szabályok az adósok tulajdonjogának, és a szociális biztonságának védelmére nem biztosítanak garanciákat. Az a tény pedig, hogy az árverést követően a volt tulajdonosok jogállása nincs szabályozva, a jogállamiságból fakadó jogbiztonságot sérti.

A fentiek alapján az 1997 decemberében készült jelentésben felkértem a Miniszterelnököt, hogy a végrehajtási törvény módosítási koncepciójának elkészítésekor tegye meg a szükséges intézkedéseket az ingatlan-végrehajtásra vonatkozó szabályok módosítására.

1998 januárjában a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosával közösen indítványt nyújtottunk be az Alkotmánybírósághoz, melyben kértük az Alkotmányban deklarált szociális biztonsághoz való jog értelmezését abból a szempontból, hogy annak részét képezi-e a lakhatáshoz való jog, és ha igen, akkor e jog milyen terjedelmű. Választ kértünk arra is, hogy megállapítható-e az állam felelőssége a lakhatáshoz való jog érvényesülésének biztosításában. Az Alkotmánybíróságtól még nem kaptunk választ.

Az Alkotmánybíróság döntéséig is történtek azonban intézkedések az eladósodott családok helyzetének rendezésére. A Kormány először elkészítette az 1023/1998. (III.4.) Korm. határozatát az egyes súlyos szociális problémák kezeléséről, majd kiadta a 96/1998. (V.13.) Korm. rendeletet a szociálisan hátrányos helyzetben lévők megsegítésére.

Mind a határozat, mind a rendelet a kitűzött célt oly módon kívánta elérni, hogy az önkormányzatok számára lehetővé tette, hogy a központi jogszabály keretein belül saját rendeletben szabályozzák a támogatásra jogosultság feltételeit. Ez a jogszabály az 1989 előtti hitelek kamatait nem fizetők mellett támogatni kívánta az egyéb hitelkamatok fizetésére képteleneket, valamint a lakás fenntartásával kapcsolatos költségek adóit is. A költségvetés az önkormányzatok által rendeletben vállalt hozzájáruláshoz úgy nyújtana támogatást, hogy az adósoktól is elvárja, hogy maguk is tegyenek lépéseket a helyzetük rendezésére. Azoknak az adósoknak, akikkel szemben már megindult a végrehajtás, úgy is nyújthatna segítséget, hogy lehetőséget teremt az önkormányzatok számára, hogy a hitelezőtől megvásárolják a teljes követelést, és a volt tulajdonos a továbbiakban bérlőként élhetne az ingatlanban.

A végrehajtás veszélyének kitétt adósok megsegítésére megalkotott 96/1998. (V. 13.) Korm. rendelet azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Részben az önkormányzatok, részben a lakosság passzivitása miatt. Az önkormányzatok közül mintegy 400 alkotta meg a saját rendeletét.

A program csak akkor működik, ha az adós vállalja az adósság teljes összege a 30 %-ának megfizetését, melyre akár több éves részletfizetési haladékot is kaphat. Az adósság fennmaradó 70 %-án osztozik a költségvetés és az önkormányzat, azaz az adósság közel harmadát az önkormányzatnak kellene finanszírozni. A hátrányos helyzetű önkormányzatokat terhelő arány csupán 14 %-os, de mivel azokon a településeken van legnagyobb számú adós, ahol magas a munkanélküliek aránya, ezért az önkormányzatok még e kisebb arányú hozzájárulás alapján sem képesek előteremteni. A rendeletet alkotó önkormányzatok jelentős többsége csak a közmű adósságoknak a megfizetését támogatta, amelyekkel az adós az önkormányzati tulajdonú szolgáltatóknak tartozott. Ugyanakkor az adósoknak is csak töredéke vállalta a 30 % megfizetését, és közülük még kevesebben kezdték meg annak törlesztését is.

A kormányrendeletben megszabott határidőnek az új kormány által történt utólagos módosítása sem változtatott jelentősen a helyzeten, ezért 1999. december elején a Szociális és Családügyi Minisztérium kidolgozott egy koncepciót, amelyben az önkormányzatok anyagi szerepvállalásának mellőzésével kereste a megoldást. A koncepciót a Kormány még nem vitatta meg, és annak költségvetési fedezetéről sem született döntés, de az elfogadása esetén - lehetőséget teremtene az adósság 50 %-ának elengedése mellett arra, hogy a fennmaradó részt akár több évi részletekben fizesse meg az adós azokon a településeken is, ahol az önkormányzat nem alkotott rendeletet.

Közben az Igazságügyi Minisztérium tájékoztatott a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításának koncepciójáról, amelyet kizárólag abból a szempontból véleményeztem, amennyiben az az

elvégzett - esetleg folyamatban lévő - vizsgálataim tapasztalataival, illetve a benyújtott panaszokkal összefüggésbe hozható. A módosítás koncepciójában a szociális biztonság garanciája szempontjából az alkotmányos jogokkal kapcsolatosan pozitív változásnak tekintem, hogy - az ajánlásaimat figyelembe véve - a lakóingatlanok tekintetében célként tűzte ki a "speciális jogi környezet" kialakítását.

Ennek lényege, hogy a igényjogosultság mértékét meg nem haladó méretű lakásra vonatkozóan a bírósági végrehajtási eljárásban több garanciális szabályt alkalmazhatnának. A végrehajtás végső szakaszában, az árverési értékesítéskor az eljárás alá vont tulajdonos érdekét szolgálná a végrehajtás felfüggesztésének lehetősége, az árverés fokozott nyilvánosságának megteremtése, a kikiáltási ár csökkentésére vonatkozó lehetőség korlátozása, a lakóingatlanok - főszabályként - beköltözhető állapotban történő értékesítésének kimondása, valamint az árverési vevő és a volt tulajdonos jogviszonyának jogszabályi rendezése. A tervezett változtatások értékelésére természetesen csak azok részletes szabályozása után kerülhet sor.

A módosítás koncepciójából hiányoltam azonban a bírói mérlegelés lehetőségének biztosítását, illetve a méltányosság gyakorlásának engedélyezését, mivel nem közvetlenül a bírósági végrehajtással, hanem annak elrendelésére jogosító jogszabályokkal hozható összefüggésbe az a tény, hogy az adósok sok esetben a vásárolt lakásuk értékének csupán a töredékére vettek fel hitelt, amely a kamatokkal együtt - a szerződés felmondását követően - elérte, vagy meg is haladta az ingatlan teljes értékét. Mivel a bíróságok a végrehajtási eljárás során nem vehetik figyelembe, hogy a kamatok növekedése a bérek, és bér jellegű jövedelmek, valamint az ingatlanok értéknövekedését többszörösen meghaladja, így "automatikusan" az erre alapozott követeléseknek adnak helyt, és ezzel a hitelezői kockázatot szinte kizárva, az infláció minden következményét a hitel felvevőjére hártották, figyelmen kívül hagyva azt, hogy az eladósodására saját hibájából, vagy önhibáján kívül került sor. Nincs biztosítva a különös méltányosság gyakorlásának lehetősége a katasztrófasújtott területeken élők - például a berhidai földrengés, a korábbi tiszai árvíz és belvíz károsultjai - esetében sem.

Megfontolásra javasoltam olyan közalapítványok vagy nonprofit szervezetek létrehozását, amelyek a fizetéseképtelen lakástulajdonosokkal szemben folytatott végrehajtás bármely szakaszában az adósság kifizetésével biztosítanák a volt tulajdonosnak azt a lehetőséget, hogy az önkormányzati bérlakások bérlőivel azonos jogállásúvá váljon, és később az adósságot kedvezményes kamatokkal, vagy kamatmentesen visszafizesse. Ilyen mértékű anyagi tehervállalás képességének hiányában egyéb lehetőségként szerepelhet a lakáscsere, vagy a lakástulajdon szabadpiacon történő értékesítésének elősegítése. Ezen jogintézmények nem tartoznak szorosan a Vht. módosításához, de a feltételeit abban is meg kell teremteni.

Tekintettel arra, hogy a berhidai ingatlan tulajdonosok is ugyan azon jogszabályok alapján - csupán az országos átlagot meghaladó arányban, és kedvezőbb hitelbírálati feltételekkel mellett - vették fel a hitelt, mint amely alapján az ország számos pontján jelenleg végrehajtási eljárás folyik, a berhidai ügyek külön vizsgálatára nem látok okot és lehetőséget. Különös tekintettel arra, hogy a településen végrehajtás alá vont ingatlanok egy része nem a lakáscélú hitelek, hanem vállalkozói újratekzési hitel törlesztésének "elakadása" miatt került kalapács alá.

Mivel a panaszos a bírósági végrehajtás során tapasztalható visszaélésekre is felhívta a figyelmemet, tájékoztatom, hogy a végrehajtási törvény módosításának koncepciója az önálló bírósági végrehajtók eljárásának felügyeletében is változásokat vezetne be. Azonban arról is tájékoztatom, hogy a jelenleg hatályos Vht. 278. §-a is lehetőséget biztosít a végrehajtással szemben jogorvoslatra, melyet a kifogásolni kívánt végrehajtási intézkedés tudomására jutásától számított 15 napon belül a végrehajtást elrendelő bíróságnál kell benyújtani. A végrehajtóval szemben az érintettek kezdeményezésére a Végrehajtói Kamara fegyelmi eljárást folytat le. A végrehajtás során tapasztalt visszaélés ügyében bejelentésre az ügyészség is jogosult vizsgálatra. A megyei bíróság a fentiekben túl törvényességi felügyeletet gyakorol a végrehajtók felett.

A kormány már több kísérletet tett az adósságkonszolidációra, de annak korlátot szab az a körülmény, hogy többen fizetik rendszeresen a törlesztő részleteket, mint ahányan nem, és az adósság nagyobb arányú, vagy esetleg teljes elengedése károsan befolyásolná a fizetési morált, és sértené az adósságukat rendszeresen törlesztők igazságérzetét. A kormány az otthonteremtési támogatásról készülő rendelete tervezetében a korábban felvett lakáscélú hitelek törlesztésének támogatása kérdésében nagyobb hatáskört, és ahhoz nagyobb anyagi támogatást adott volna az önkormányzatok számára, de a rendelet - úgy tűnik - 2000. január 1-jével mégsem lép hatályba.

A korábban tett ajánlásaimat összegezve, és leegyszerűsítve arra kívánom ismételten felhívni az intézkedésre jogosult hatóságok, és jogalkotók figyelmét, hogy a hatályos jogszabályok szigorúsága, illetve merev értelmezése a családok sokaságának a szociális szükségletét meg nem haladó méretű lakása árverezés útján történő elvesztését eredményezheti önhibájukon kívül. Ez azonban nem szolgál semmilyen társadalmi érdeket, hiszen a hitelező ez úton általában csak a követelésének a töredékéhez jut hozzá. Az érintett család általában önerőből nem képes többé "talpra állni". A folyamat végeredményeként kialakuló hajléktalanság pedig csak a társadalom sokkal nagyobb arányú tehervállalásával "kezelhető".

Megállapítható tehát, hogy a lakóingatlanok árverésének egyedüli nyertesei az erre szakosodott "befektetők". A fentiek szerint azonban az eladósodott családok ügyében minden további ajánlási lehetőségem annak függvénye, hogy az Alkotmánybíróság szerint van-e "hajlékhoz való jog", és ha igen, az milyen terjedelmű.

A konkrét panasz ügyében megállapítom, hogy a panaszra okot adó körülményeket - a hatáskörömön belül - már megvizsgáltam, és a korábban kiadott jelentésemhez képest ez az eljárás nem tárt felé olyan új tényeket, vagy körülményeket, amelyek az alkotmányos jogokkal kapcsolatosan újabb visszásság megállapítására lennének alkalmasak.

Ezt az eljárást, tekintettel arra, hogy az illetékes minisztériumok az ajánlásomnak, és az észrevételeimnek megfelelő jogszabály-módosítás tervezeteket elkészítették, újabb ajánlás nélkül, az érintett hatóságok tájékoztatásával, és figyelmük felhívásával megszüntetem.

Budapest, 1999. december 10.

Gönczöl Katalin

**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
Jelentése
az OBH 1891/2003. számú ügyben**

Előadó: dr. Kovács Zsolt

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult kérelemmel az Országgyűlési Biztos Hivatalához, mert a berhidai tulajdonára 1988-ban felvett lakáscélú hitelek visszafizetésére a következő években elszenvedett munkanélküliség miatt képtelen volt, és emiatt az OTP 1996. decemberében a hitelszerződését felmondva, végrehajtási eljárást indított ellene. A panaszos lakását 1999-ben elárverezték, ám az abból befolyó vételár nem fedezte teljes egészében az adósságot, így a fennmaradó tartózsák fejében a kezesek nyugdíjának 33 %-át a mai napig is levonják. A panaszos sérelmezte azt is, hogy az eladósodott családok számára segítséget kínáló adósságkezelési programokban nem vehettek részt, mivel a lakásukat már elárverezték.

A panaszban foglaltak ismeretében felmerült a szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos visszásság gyanúja, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek keretében megkerestem az OTP Rt. elnök-vezérigazgatóját, majd a Lakásügyi Kormány megbízottat. A beadványhoz csatolt iratok, valamint a megkeresettek válaszaik alapján a következőket állapítottam meg:

A megállapított tényállás

A panaszos a 96/1998. (V. 13.) Korm. rendelet alapján az OTP-hez fordult, de 1999. január 14-én az alábbi választ kapta: *„Átdolgozási kérelmére válaszolva közöljük, hogy az átdolgozást nem tudjuk elvégezni. Pénzügyintézetünkönél lévő többi hitelével együtt olyan magas összegű törlesztőrészt kellene fizetnie havonta, amit megítélésünk szerint nem tudna teljesíteni.”*

A panaszos lakását, letiltható jövedelem hiányában 1999. október 1-jén elárverezték, ám az abból befolyó vételár nem fedezte teljes egészében az adósságot. Az árverésből befolyt összeget a magasabb kamatozású hitelszámlákon írták jóvá. A becsatolt iratokból és a válaszokból megállapítható, hogy az OTP Bank Rt. 2.705.218 Ft összegű követelése alapján elrendelt, - 1999. november 10-én jogerőre emelkedett - ingatlan-végrehajtás során, a panaszos ingatlanának árverésekor 1.120.000 Ft vételár folyt be. Néhány hónapon belül az adósoknak a lakást el kellett hagyniuk, az új tulajdonos pedig az ingatlant 4.4 millió forintért elidegenítette.

A panaszos a 66/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet alapján a hitelek visszafizetéséhez támogatást igényelt, de a Szociális és Családügyi Minisztérium azt elutasította, mivel az eladósodott családok számára segítséget kínáló adósságkezelési programban kizárólag azok vehettek részt, akik a támogatást a lakástulajdonuk megőrzésének elősegítése érdekében kérték. A panaszos ingatlanát ugyan már árverésen értékesítették, de ezzel az adósság nem szűnt meg. A kezesek nyugdíjából a törvényes maximumot a mai napig letiltják, és - tekintve, hogy a havi törlesztés még a hitel kamatait sem fedezi - életük végéig fizetni fogják azt. A panaszos kifogásolta, hogy sem állami, sem önkormányzati segítségre nem számíthat.

Az érintett jogszabályok

Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

17. § *A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.*

70/E. § (1) *A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.*

Az 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról

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

25. § *Ha az országgyűlési biztos álláspontja szerint az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra (...) jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.*

2000. évi CXXXVI. törvény a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény és a kapcsolódó jogszabályok módosításáról

74. § *A Vht. 141. §-a a következő (2)-(4) bekezdéssel egészül ki, és a § eredeti szövege (1) bekezdésre változik: "(2) Az ingatlant - a (3) bekezdésben foglalt kivétellel - beköltözhető állapotban kell árverezni.*

78. § *A Vht. 147. §-a a következő (3) és (4) bekezdéssel egészül ki, és az eredeti (3) bekezdés számozása (5) bekezdésre változik: "(3) Lakóingatlan esetén a kikiáltási ár a becsérték 70%-ának megfelelő összegre szállítható le, ha az adósnak ez az egyetlen lakóingatlana, lakóhelye ebben van, és a végrehajtási eljárás megindítását megelőző 6 hónapban is ebben volt.*

46/2002. (VII. 12.) OGY határozat a családok hajléktalanságának megelőzéséről

1. A szociális jogok, a család és a gyermekek védelmére vonatkozó törvények érvényesülésének, valamint az önkormányzatok tulajdonosi jogai alkotmányos védelmének egyidejű és hatékony biztosítása érdekében, az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy vizsgálja meg:

a) a családok milyen körét fenyegeti a hajléktalanná válás veszélye;

b) a hatályos jogi szabályozás és az állami önkormányzati, illetve civil intézményhálózat milyen módon és mértékben tud hozzájárulni a családok hajléktalanná válásának megelőzéséhez;

c) a családok hajléktalanná válása milyen mértékű - közvetlen és közvetett - költséget eredményez, és e költségek miként terhelik az állami, önkormányzati szerveket és egyéb szervezeteket;

d) az érintett állami és önkormányzati szervek és egyéb szervezetek bevonásával a jogalkalmazási gyakorlatot, különös tekintettel arra, hogy a családok hajléktalanná válása esetén miként érvényesülnek a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény II. fejezetében foglalt gyermeki jogok;

e) az Európai Unió tagállamaiban követett gyakorlatot az állami, önkormányzati tulajdonú lakások esetében, a tulajdonosi jogok védelme, a szociális jogok, a család és a gyermekek védelmét biztosító jogszabályok érvényre juttatása során.

2. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy az elkészített vizsgálat eredményéről 2002. szeptember 30-ig tájékoztassa az Országgyűlést.

3. A tájékoztatóban tegyen javaslatot azon jogszabályok módosítására, indokolt esetben új jogszabályok alkotására, amelyek:

a) az önálló lakáshoz még nem jutott, azt önerőből megépíteni, vagy megvásárolni nem képes családok számára biztosítják az alacsony bérű szociális bérlakáshoz jutás lehetőségét;

b) a családok hajléktalanná válásának megelőzését segítik elő;

c) a hajléktalansággal fenyegetett családok számára is garantálják szociális jogaik érvényesülését, a család és a gyermekek védelmét, ugyanakkor hatékonyan ellátják a tulajdonosi jogok védelmét is.

4. Az Országgyűlés felkéri a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 90/A. §-a alkalmazásával eljáró hatóságokat, hogy jelen határozatban foglalt megvalósulásáig, illetve az új jogszabályok hatálybalépéséig - a családok hajléktalansága megelőzése érdekében - az egyes eljárásokban juttassák érvényre a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 7. §-ában foglalt gyermeki jogokat.

5. Ez a határozat a közzététele napján lép hatályba.

A vizsgálat megállapításai

Az elmúlt évek során az országgyűlési biztosok a lakáshitel adósok panaszai, valamint a bírósági végrehajtást kifogásoló beadványok kapcsán több vizsgálatot végeztek, melyek eredményeképpen e téren több, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságra hívták fel a jogalkotó figyelmét.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az 1997. december 16-án kiadott OBH 9019/1996. számú jelentésében az alábbi ajánlást tette: „(...)felkérem a miniszterelnököt, hogy új kormánykonceptió alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a visszásság jövőbeni elkerülése végett a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek az ingatlan-végrehajtásra vonatkozó részei módosításra, illetve kiegészítésre kerüljenek.”

Az ajánlást követően a kormány kiadta a szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítéséről és lakhatási körülményeinek javításáról szóló 96/1998. (V. 13.) Korm. rendeletet, de az a későbbi vizsgálati tapasztalatok szerint nem oldotta meg az eladósodott családok problémáját, és továbbra is számos panasznak szolgáltak alapjául a bírósági végrehajtás könnyen kijátszható szabályai.

Az országgyűlési biztos a kilakoltatás veszélyének kitett berhidai földrengés-károsultak ügyében 1999. december 10-én elkészült OBH 7034/1998. számú jelentésében emlékeztetett arra, hogy:

„... az Igazságügyi Minisztérium tájékoztatott a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításának koncepciójáról, amelyet kizárólag abból a szempontból véleményeztem, amennyiben az, az elvégzett - esetleg folyamatban lévő - vizsgálataim tapasztalataival, illetve a benyújtott panaszokkal összefüggésbe hozható. A módosítás koncepciójában a szociális biztonság garanciája szempontjából az alkotmányos jogokkal

kapcsolatosan pozitív változásnak tekintem, hogy - az ajánlásaimat figyelembe véve - a lakóingatlanok tekintetében célként tűzte ki a "speciális jogi környezet" kialakítását.,,

„Megállapítható tehát, hogy a lakóingatlanok árverésének egyedüli nyertesei az erre szakosodott "befektetők". A fentiek szerint azonban az eladósodott családok ügyében minden további ajánlási lehetőségem annak függvénye, hogy az Alkotmánybíróság szerint van-e "hajlékhoz való jog", és ha igen, az milyen terjedelmű.

A konkrét panasz ügyében megállapítom, hogy a panaszra okot adó körülményeket - a hatáskörömön belül - már megvizsgáltam, és a korábban kiadott > OBH 9019/1996, < jelentésemhez képest ez az eljárás nem tárt felé olyan új tényeket, vagy körülményeket, amelyek az alkotmányos jogokkal kapcsolatosan újabb visszásság megállapítására lennének alkalmasak. Ezt az eljárást, tekintettel arra, hogy az illetékes minisztériumok az ajánlásomnak, és az észrevételeimnek megfelelő jogszabály-módosítás tervezeteket elkészítették, újabb ajánlás nélkül, az érintett hatóságok tájékoztatásával, és figyelmük felhívásával megszüntetem.”.

A kormány elfogadta az országgyűlési biztos alkotmányos visszásságot megállapító ajánlását, és megkezdte a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításának előkészítését, de annak megvalósulására csak a 2000. évi CXXXVI. törvény 2001. szeptember 1-jei hatályba lépésével került sor.

A panaszos lakására elrendelt végrehajtásra már azt követően került sor, hogy az országgyűlési biztos felhívta az illetékesek figyelmét a végrehajtások során tapasztalt alkotmányos visszásságokra, és a jogszabály módosítása meg is kezdődött.

A jogszabályok visszamenőleges alkalmazására nincs alkotmányos lehetőség, ezért az adott ügyben a panaszos lakására irányuló végrehajtásnak a későbbi szabályokkal ellentétes tartalma nem lehet felülvizsgálat tárgya. Ugyanakkor a kormány a 96/1998. (V. 13.) Korm. rendeletet eredménytelenségét tapasztalva kiadta a „lakáscélú hitelhátralékok terheinek mérséklésével kapcsolatos feladatokról” szóló 66/2001. (IV. 20.) Korm. rendeletét. A panaszos helyzetén ez azonban már nem segíthetett, mert annak 2. számú melléklete - amely a lakáscélú hitelhátralékot mérséklő támogatásra benyújtandó kérelmet rendezi - kimondja, hogy: *”Ha a lakáscélú hitelhátralékkal terhelt ingatlan címe nem egyezik meg egyik adós lakcímével sem, támogatás nem nyújtható!”*

A panaszos esete az elmúlt években sajnos nem volt rendkívülinek tekinthető. Ám az adósok széles körén belül speciálisnak tekinthető, és mai napig is megoldatlan azoknak a helyzete, akik úgy veszítették el az ingatlanukat, hogy annak az ingatlannak az árverési vételára, amelyre a hitelt felvette nem volt elegendő a hiteltartozás törléséhez, de a lakás esetleg hetekkel, hónapokkal később a szabadpiaci forgalomban az árverési vételár többszöröséért kelt el. Ezen állampolgárok jelentős része a hitel felvételekor kezes állítására is kényszerült. A bank a követelése érvényesítése érdekében mind az adósokkal, mind a kezesekkel szemben megindította a végrehajtási eljárást, és azokban az esetekben ahol a közvetlen letiltás önmagában nem vezetett eredményre, ingatlan-végrehajtást is kezdeményeztek, amely nem egy esetben a már ismertetett következményekhez vezetett.

Az adósok és a kezesek a jelenlegi támogatási formák mellett - saját tulajdon hiányában - semmiféle állami vagy önkormányzati támogatást nem igényelhetnek, ezen felül a kezeseknek esélyük sincs arra, hogy az adósságot rendezzék, hogy a nyugdíjuk harmadát kitevő levonásoktól mentesüljenek.

A panasznak az OTP Rt. eljárását kifogásoló részével kapcsolatosan megállapítottam, hogy bár a pénzügyi tevékenysége alapvetően nem tartozik a hagyományos értelemben vett hatósági illetve közszolgáltatói tevékenység fogalomkörébe, azonban a lakáscélú állami támogatások folyósításával kapcsolatos eljárásuk mégis annak minősül, ezért a vizsgálati hatáskörömet megállapítottam.

Az OTP Rt. vezérigazgató helyettese a készfizető kezesek elleni végrehajtási eljárás megszüntethetőségével kapcsolatos megkeresésemre adott válaszában az 1992. évi LXXX. törvény 40. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a Pénzügyminisztérium és az OTP Bank Rt között 1992. szeptember 2-án kötött megállapodásban foglaltakra hivatkozva kifejtette, hogy az állami garancia érvényesítéséhez **két eredménytelen árverés** szükséges.

A követelésről való lemondásra, tartozás elengedésre pedig még kivételes méltányosságból sincs mód.

A családok hajléktalanságának megelőzéséről szóló a 46/2002. (VII. 12.) OGY határozat 3./b) pontjában felhívta a Kormányt, hogy „*a tájékoztatóban tegyen javaslatot azon jogszabályok módosítására, indokolt esetben új jogszabályok alkotására, amelyek: a családok hajléktalanná válásának megelőzését segítik elő.*”

E felhívásra a Kormány elkészítette „a családok hajléktalanságának megelőzéséről” című, J/1387. számú jelentését. A jelentésnek a „Javaslatok a családok hajléktalanságának megelőzését szolgáló további intézkedésekre” című részében írott 17 pont alatt az előterjesztő nem tett egyetlen konkrét jogszabály módosítási javaslatot sem, csupán megismételte az országgyűlési határozatban megadott feladatokat: „*11. A családok hajléktalanná válásának tárgykörére vonatkozó jogszabályok áttekintése alapján javaslatot kell tenni a szükséges – az összehangolt, a hajléktalansági problémát megfelelő módon kezelő – jogszabályi módosításokra.*”

Az Országgyűlés a Jelentést H/1807. számon a 2003. március 10-i ülésén elfogadta. Mindezek ismeretében megállapítom, hogy az Alkotmány 17. § -ban deklaráltakkal – vagyis a rászorulókról való szociális gondoskodás követelményével - ellentétes az a körülmény, hogy a Kormány a hajléktalanná válás megelőzése, és a hajléktalanság hátrányos következményeinek felszámolás érdekében az országgyűlési határozatban foglalt felhívás ellenére sem terjesztett elő jogszabályalkotásra, módosításra javaslatokat, és saját hatáskörében sem tett hatékony intézkedéseket a jelentésében feltárt állapotok tényleges enyhítésére, megszüntetésére.

Ajánlás:

Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján felkérem a miniszterelnök urat, hogy fontolja meg a pénzügyminiszter és OTP Bank Rt. között - az 1992. évi LXXX. törvény 40. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján 1992. szeptember 2-án - kötött megállapodás arra irányuló módosításának kezdeményezését, hogy a pénzügyintézet az állami garanciát abban az esetben is érvényesítheti, ha a végrehajtási eljárás során „egy eredményes árverés” alapján az ingatlan - amelyre a hitelt felvette - kikerült az adós tulajdonából. Ebben az esetben az adóssal és a kezesekkel szemben minden további végrehajtási cselekményt meg kellene szüntetni.

A végrehajtást kérő pénzügyintézetnek az állami garancia igénybe vételéhez azonban további feltételként azt kellene igazolnia, hogy mindent megtett annak érdekében, hogy az árverés során a követelés teljes összege megtérüljön. Ez a hitelezőket arra ösztönözné, hogy az ingatlanok árverése során ne engedjék meg a valós érték alatti értékesítést.

Az Obtv. 25. §-a alapján felkérem továbbá a miniszterelnök urat, hogy kezdeményezze az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternél az országgyűlési határozatban felvázoltak alapján a hajléktalanság megelőzése érdekében teendő hatékony állami intézkedésekre vonatkozó kormányrendelet előkészítését.

Budapest, 2004. május 3.

Lenkovics Barnabás sk.

**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
Jelentése
az OBH 4999/2003. sz. ügyben**

Tárgy: A tulajdonhoz való jog védelméről egyes bankok jelzáloghitelezési gyakorlatával kapcsolatban

Előadó: dr. Wertán Balázs

1. Az eljárás megindítása.

1.1. A panaszos bejelentése az alapügyben.

A panaszos azzal a kéréssel fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy fejtse ki véleményét az általa jogosulatlan pénzügyi szolgáltatási tevékenység büntette, ügyvédi visszaélés büntette és üzleti titok megsértésének büntette miatt kezdeményezett büntetőeljárásokban hozott – számára kedvezőtlen – rendőrségi és ügyészségi elutasító határozatokról. A biztos kiterjesztette vizsgálatát a panaszos ügyében eljáró Otp Bank, Hungaroholding Rt. és dr. Cs. J. ügyvéd eljárásával kapcsolatos hatósági, felügyeleti eljárásokra, illetve azok elmulasztására is.

1.2. Kapcsolódó ügyek

1.2.1. Az OBH 2913/2003. sz. ügyben a panaszos vételi jog előzetes tájékoztatás nélkül pénzügyintézet javára történő bejegyeztetését sérelmező beadvánnyal fordult az Országgyűlési Biztos Hivatalához, melyben a Kereskedelmi és Hitelbank Rt. (továbbiakban: K&H Rt.) javára vételi jog tisztességtelen alapítását kifogásolta.

1.2.2. Az OBH 5337/2003. sz. ügyben a panaszos egy pénzügyintézet hitelbiztosítéki értéket megállapító eljárását kifogásolta.

1.2.3. Az OBH 5839/2003. sz. ügyben a panaszos – konkrét panasz nélkül – a lakáshitelezéssel kapcsolatos biztosítási eljárás eredményéről érdeklődött.

1.2.4. Az OBH 5906/2003. sz. ügyben a panaszos a Földhitel- és Jelzálogbank Rt. (továbbiakban: FHB Rt. vagy a bank) fedezetértékelési számítását kifogásolta.

1.2.5. Az OBH 2741/2004. sz. ügyben a panaszos a K&H Rt. javára hitelfedezetként kikötött vételi jog alapján tanúsított tisztességtelen banki eljárást panaszolta.

2. A megállapított tényállás. Sajtóháttér.

2.1. Tényállás az 1.1 alatt írt alapügyben: 1991 és 1993 között több hitelfelvevő kötött szerződést az Otp-vel. Ezek között volt a panaszos, illetőleg néhai édesanyja, valamint a Mirabella Gmk, melyben tagok a panaszos néhai szülei voltak. A követelések fedezeteként a panaszos és édesanyja ingatlanaira jelzálogjogokat jegyeztek be a hitelező javára. A néhai szülők elhunytával a tartozások – öröklés folytán – a panaszos mint adós kezében koncentráálódtak. A panaszos nyilatkozott arról, hogy az adósok az Otp-nél 'jó adós' minősítést kaptak, mivel a panaszos édesapja külföldi kiküldetésben, külügyi területen dolgozott, valamint a New York-i Columbia Egyetemen tanított, édesanyja pedig öt hazai üzlettel rendelkezett, melyeket franchise rendszerben működtetett és üzlete volt Ausztriában is. A kölcsönök szerződészerű kiegyenlítését a panaszos édesanyjának majd édesapjának váratlan elhunytá akadályozta meg. Panaszos – tekintettel a halálesetekre, valamint a szülői üzletmenet ismeretének és abban való személyes részvételének hiányára, bár nem fizette

vissza a kölcsönöket határidőben – a kölcsöntartozás visszafizetését 'tisztességesen rendezni óhajtotta'. A tartozás fedezeteként a mai értéken több mint 200 mFt értékű, jó helyen található budai hatlakásos társasház szolgált. Az Otp és a panaszos között folyt tárgyalások során maga a panaszos jelentette be, hogy fedezetként további ingatlanokkal rendelkezik; ezekre az ingatlanokra az Otp további jelzálogjogot jegyeztetett be. E tárgyalások során az Otp vezetősége – a panaszos állítása szerint – teljes ingatlan-vagyonáról a panaszos titkát képező adatok birtokába jutott.

1998 augusztusában az Otp követeléseit a Hungaroholding Rt.-re engedményezte. A panaszos állítása szerint ez olyan időpontban történt, amikor a panaszos már többször tárgyalt az Otp vezetőivel. Ezek során megállapodtak abban, hogy a panaszos a hatlakásos társasházból két ingatlan eladásával hozzájut a szükséges összeghez és azzal tartozását kiegyenlíti. Röviddel e tárgyalást követően került sor a tartozások (első) engedményezésére.

1999. október 1-én a követeléseket a Hungaroholding Rt. dr. Cs. J. ügyvédre engedményezte (második engedményezés). Az engedményes ügyvéd ugyanakkor a panaszosnak korábbi megbízottja volt, a panaszos részére korábban végrendeletet és adásvételi szerződéseket készített, így a panaszos vagyoni és jövedelmi helyzetét jól ismerte, és ezen ismeretek birtokában szerezte meg a panaszossal szemben fennálló követeléseket.

A panaszos az ügyvéd ellen 2003. július 22-én büntető feljelentést tett, melyben jogosulatlan pénzügyi szolgáltatási tevékenység büntettének, ügyvédi visszaélés büntettének és üzleti titok megsértése büntettének elkövetését állította. A panaszos szerint a büntetőhatóságok részéről meghallgatására sor nem került, további dokumentumokat nem csatolhatott és a nyomozó hatóság rendkívül rövid idő alatt hozott elutasító határozatot. Így az ügyvédi visszaélés büntettének gyanúja miatt 2003. július 22-én tett feljelentést, amit a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal 2003. augusztus 14-én elévülés miatt utasított el. A határozatra a panaszos 2003. augusztus 26-án panaszt jelentett be. A panasz nyomán a Legfőbb Ügyészség 2003. szeptember 2-án áttette az ügyet a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatalhoz, szeptember 16-án azonban az elévülésre alapozott eredeti nyomozást elutasító határozatot mégis a Legfőbb Ügyészség változtatta meg akként, hogy a nyomozást elutasító határozatot bűncselekmény hiánya miatt tartotta fenn. [Részletek az indokolásból: „a határozat felülvizsgálata alapján megállapítottam, hogy az ügyvédi visszaélés büntettét a minősítéstől függetlenül csak jogtalan hátrányokozási célzattal történő kötelelességszegéssel lehet elkövetni. Az ügyvédi kötelelességszegésre nincs adat.” A jogtalan hátrányokozás azért nem állhat fenn, így az indokolás, mert a tartozás összegét – az engedményezéstől függetlenül és attól nem befolyásoltan – a bíróság perben állapította meg.]

A panaszos dr. Cs. J. ügyvéd ellen a Magyar Ügyvédi Kamaránál (továbbiakban: MÜK) etikai eljárást kezdeményezett. Az ügyet áttették az illetékes Budapesti Ügyvédi Kamarához (továbbiakban: BÜK). A BÜK elsőfokú határozatával a panaszt elutasította. A panaszos fellebbezett. A MÜK - jelentésem kiadásának időpontjáig - még nem hozta meg másodfokú határozatát.

A panaszos állítása szerint nem véletlen, hogy épp a tárgyalások lezárultával és a tartozás kiegyenlítésének közeledtével került sor a követelésnek mint behajthatatlan követelésnek az engedményezésére, és az sem véletlen, hogy az – közvetve ugyan, de – dr. Cs.-hoz, a panaszos korábbi megbízottjához került. A panaszos jelezte, hogy utóbb akárhány alkalommal fordulhatott a követelés új jogosultjához, dr. Cs.-hoz, minden alkalommal elutasította tárgyalási és megoldási javaslatait, melyek arra vonatkoztak, hogy a bíróság által megítélt összeget megfizesse, mely a jelzálogjog megszűnését eredményezte volna.

2.2. Rövid tényállás az 1.2.1. alatt írt ügyben: A panaszos a K&H Rt.-vel 1999. év végén kötött kölcsönszerződést. Beadványában sérelmezi, hogy a kölcsön termékismertetőjében

szereplő jelzálogjog bejegyzése helyett a K&H Rt. opciós jogot jegyeztetett be ingatlanukra a kölcsön törlesztés elmaradása esetére. 2003 januárjában a fennmaradt 200 eFt körüli tartozás fejében lakásukat a bank irreálisan alacsony összegért eladta.

Rövid tényállás az 1.2.2. alatt írt ügyben: Beadványában sérelmezi a panaszos, hogy a 9 mFt hitel folyósításához fedezetként a megvásárlásra került 16,2 mFt-os vételárú lakóingatlan mellett a szülők 22 mFt-ra értékelt lakását is jelzáloggal kellett megterhelni. A pénzügyintézet a fedezeti értéket a fogalmi érték 80%-ának 60%-ában állapította meg. Ezzel a panaszos állítása szerint az érték 48%-a vehető fel hitel formájában. A beadványban a panaszos nehezményezte, hogy a másik lakóingatlan teljes értékére jelzálogjogot jegyezték be, és nem csak arra az értékre, ami a megkívánt fedezethez hiányzott.

Rövid tényállás az 1.2.4. alatt írt ügyben: A panaszos levélben fordult az FHB Rt.-hez: egyrészt a bank elfogadhatatlan mennyiségű információ-kérését, másrészt és főképp a bank hitelfedezet számítási metodikáját kifogásolta. Az ingatlan 21-23 mFt-os piaci értékét a bank – ismeretlen számítás alapján – 14, 7 mFt-os piaci értékben állapította meg, amelynek a 60%-át (8,8 mFt-ot) vettek hitelfedezetnek. Ennek köszönhetően a panaszos különböző hátrányokkal szembesült. Az FHB Rt.-t levelében kérte a panaszos, hogy vizsgálja felül a 23 mFt értékű lakást 8,8 mFt-os fedezeti értéken figyelembe vevő döntését, illetőleg tájékoztatást kért arra vonatkozóan, hogy a fenti, eredeti kiszámítás milyen elvek alapján történt.

Rövid tényállás az 1.2.5. alatt írt ügyben: A panaszos a K&H Bank kölcsönügyletük során követett eljárását sérelmezte. Kifogásolta, hogy különböző gazdasági és családi okok miatt nem tudta tartozását törleszteni, és bár a kölcsön törlesztésének végső határideje csak 2006-ban jár le, tavaly júniusban bank értesítette a panaszost, hogy – a panaszos állítása szerint – az ingatlant egy budapesti cégnek a Welting Kft.-nek adta el. A Welting kft. képviselői a családnak felajánlották, hogy a Kft. által vételárként megfizetett összeg, és további 1 millió Ft megfizetése ellenében a család megszerezheti korábbi ingatlana tulajdonjogát, egyébként pedig 2004. április 30-án az ingatlan elhagyására kényszerítik őket.

2.3. Sajtóhírek, állásfoglalások egyes bankok jelzáloghitelezési gyakorlatával kapcsolatban.

A Népszabadságban több alkalommal is (2003. szeptember 12-i szám, Ingatlanpiac; 2003. november 25-i szám, Piac-Gazdaság) cikk jelent meg a bankok jelzálog-hitelezési gyakorlatáról. Az alábbiakban a cikkekben fellelhető és a jelen vizsgálathoz releváns legfontosabb véleményeket és állásfoglalásokat foglalom össze.

A cikkek felhívják a figyelmet arra, hogy a bank az adós tartozását eladhatja egy követelésbehajtó cégnek. A pénzügyintézetek továbbá a pénzügyi védelmére hivatkozva biztosítékok egész arzenáljával (vételi jog kikötése, befogadói nyilatkozat, bankra kedvezményezett életbiztosítás) vértetik fel magukat. Az ügyfelekben – a cikkek szerint – gyakorta támad az az érzés, hogy a bank szinte várja a lehetőséget a kölcsön felmondására. Az elmúlt években több nagy értékű ingatlan tulajdonosával is előfordult, hogy tartozása fejében értékesített házának árából alig látott valamicske pénzt.

A szeptemberi cikk a vételi jog működéséről így ír: a Postabank a Start-hitel keretében adott kölcsönt ügyfelének, jelzálog kikötése mellett. A 10 mFt-os hitel fedezeteként 22 mFt-os értékű házat adtak jelzálogba. Az adós törleszteni nem tudott, a bankkal megállapodott, hogy vevőt keres. A bank bevonásával 8 hónapig folyó tárgyalások után a vevő elment. Ekkor a bank a jelzálogjog mellé kikötött vételi jog értékén, hétmillió forintért eladta az ingatlant a saját leányvállalatának, mely egy hónap múltán 12 mFt-ért adta tovább. A cikkben nyilatkozik a Kereskedelmi és Hitelbank Rt. (K&H Rt.) lakossági üzletág igazgatója, N. R., aki a szigorú hitelezési szabályokat a betétesek pénzének védelmével indokolja. A lakossági üzletág igazgatója felhívta a figyelmet, hogy a kölcsönt igénylők felelőssége, hogy az eléjük tett

szerezést gondosan áttanulmányozzák és csak akkor írják alá, ha az nem sérti érdekeiket. A vételi jog kikötésével kapcsolatban írja a lap, hogy vételi jog kikötéséről is rendelkező ügyben a bank külső szakértővel értékelteti fel az ingatlant, ahol adott esetben a II. kerületi fővárosi telket nulla forint értékben vették számításba. A vételi jog megnyílását követően a bank eladta egy vállalkozónak a z ingatlant, melynek piaci értéke kb. ötszöröse volt a felülepítmény megállapított értékének. A lap megkeresésére az igazságügyi miniszter nem kívánt nyilatkozni. N. R. lakossági igazgató állítja: a bank eljárása teljesen jogszerű.

Megszólaltatják a cikkek H. G. ügyvédet, a panaszos ügyvédjét is, aki szerint a hitelbiztosítéki értéket a bank köteles megállapítani, az a bank biztonságos működéséhez szükséges. Az alacsonyan megállapított hitelbiztosítéki érték a biztonságos hitelfedezetet garantálja, hiszen így lehet biztonsággal és gyorsan eladni a fedezeti ingatlant. Nem jogellenes a szükséges feltételek fennállta esetén a hitelszerződés felmondása, a biztosítéki ingatlan elárverezése, vagy eladása sem, és a követelés kielégítése sem. Az ügyvéd szerint a baj a vételi jog kikötésével és azzal van, hogy a vételi jog kikötésénél vételárként is az igen alacsony hitelbiztosítéki értéket állapítják meg a bankok. Utal az ügyvéd a Ptk.-ban a feltűnő értékkülönbség esetére meghatározott megtámadási jogra, az uzorás szerződés semmisségére, továbbá megállapítja, hogy a helyes eljárás a hitelbiztosítéki érték és a vételi jog gyakorlása esetére kikötött vételár különválasztása lenne, illetőleg a hosszabb futamidejű szerződések esetében a vételi jog esetére megállapított vételár időszakonkénti aktualizálása szerződésmódosítás útján. Megjegyzi még az ügyvéd, hogy a hitelszerződés felmondását követően – legtöbbször bármilyen hirdetés, végrehajtási árverés vagy versenyeztetés nélkül – azonnal akad valaki, aki az ilyen ingatlant azonnal megveszi. A nyilatkozó ügyvéd ismer olyan esetet is, amikor az, aki a banktól megveszi az ingatlant, a régi tulajdonosnak ajánlja föl, de már piaci áron. Fontosnak tartaná a vételi jog alkalmazásával vásárló személyek és a bankok kapcsolatának vizsgálatát.

3. Az érintett alkotmányos jog.

3.1. Az Alkotmány preambulumban rögzíti a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való átmenet elősegítését;

3.2. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

3.3. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

3.4. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

4. A vizsgálat jogszabályi háttere e jelentés függelékében található.

5. A vizsgálat megállapításai.

A jelentés 1. pontjában írt panaszbejelentés alapján indítottam eljárásomat. Vizsgálatom célja annak feltárása volt, hogy a jelzálog-biztosíték mellett történő hitelezés mai gyakorlata milyen hatással van az adósok alkotmányos jogaira, sérti-e a tulajdonhoz való jogot a hitelintézetek eljárása, szerződéskötési gyakorlata, továbbá, hogy az állam felügyeleti szervein keresztül megfelelően gondoskodik-e az állampolgárok tulajdonhoz való jogának védelméről.

5.1. Alkotmányos és törvényi háttér.

Az Alkotmány rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam [Alkotmány 2. § (1) bekezdése], továbbá, a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdése]. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kimondta: „A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg - az új jogalkotást tekintve - összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos köteleesség ezen munkálkodni.”

Fontos jogirodalmi szerzők álláspontja szerint az alkotmányos szabályok a magánjogi jogviszonyokban, így a szerződéses jogviszonyokban is hatályosak és alkalmazandók. „Az Alkotmány alapjogi rendelkezései és formális szabályaiban kifejeződő értéktartalma a magánjogi jogviszonyokban közvetlen hatást fejtenek ki. Ennek folytán az Alkotmány konkrét rendelkezéseinek érvényesülését és e rendelkezésekben kifejeződő elveit a polgári bíróságok minden ... esetben is közvetlenül alkalmazhatják... Ezért a magánjog alanyai jogviszonyaikkban az Alkotmány alapjogi rendelkezéseire is közvetlenül kötve vannak.” (Lábady Tamás in: Polgári jogi kodifikáció, II. évf., 2. sz. 18. o. 3.5. pont.)

Más jogirodalmi szerzők álláspontja ugyanakkor az, hogy az alkotmányos jogok és elvek közvetlenül nem alkalmazandóak a magánfelek (szerződéses) viszonyaiban. Megállapítják ugyanakkor: „Az állam alkotmányban vállalt kötelezettsége az is, hogy ezeket a jogokat a polgárok egymás közötti viszonyában is a szükséges mértékben érvényesüléshez segítse.” (Vékás Lajos: A szerződési szabadság alkotmányos korlátai, Jogtudományi közlöny, 1999. II. sz. 56. o.). Továbbá: „A törvényhozó alkotmányos kötelezettsége, hogy oly módon szabályozza a magánjogi forgalmat, hogy az az alapjogi követelményeknek is megfeleljen. A magánjog alanyai (így a szerződő felek is) nem közvetlenül vannak tehát kötve az alapjogokhoz, hanem közvetve, a magánjog normáin keresztül.” „Különösen egyenlőtlen pozíciójú felek között létrejövő szerződések esetén nemcsak helyénvaló, hanem kifejezetten szükséges is, hogy a jogalkotó a magánjog értékrendjét és módszerét tükröző konkrét normákkal is közvetítse az alkotmányos alapjogok követelményét, mintegy a magánjog nyelvére fordítva le azokat. Ezt lehet mondani általános jelleggel is az általános szerződési feltételek felhasználásával létrejövő ügyletekre. Hasonló megoldás ajánlatos olyan szerződéses szituációkban is, amelyekben a törvényi norma valamelyik felet hatalmassági helyzetbe hozza, azaz alakító jogot biztosít számára.” (Vékás Lajos id. m. 57., 58-59. o.) E jogirodalmi nézetek jelen vizsgálatunkban is irányadók, hiszen a (banki) hitel- és kölcsönszerződésekben a felek egyenlőtlen pozícióban vannak, e szerződések általános szerződési feltételek alkalmazásával jönnek létre, és az egyik felet – ugyan feltételhez kötve, de – hatalmassággal ruházza fel a szerződés.

A magánjog azon normáit, amelyek az alkotmányos elveket kibontják, és a jogalanyok, köztük a szerződő felek irányába közvetítik, a Polgári Törvénykönyv tartalmazza. A Polgári Törvénykönyv (továbbiakban: Ptk.) szabályai ugyanakkor nem csak közvetítik, hanem ki is egészítik a piaci viszonyok alkotmányos szabályait.

A Ptk. alkotmányos rangú rendelkezései, többek között, az alábbi szabályok: a személyek és szervezetek vagyoni és személyi viszonyait – iránymutató jelleggel – a Ptk. szabályozza

[Ptk. 1. § (1) bekezdés]; a Ptk. értelmezési alapelve [Ptk. 1. § (2) bekezdés]; az alanyi jogok és a törvényes érdekek védelme [Ptk. 2. § (1) bekezdés]; a jóhiszeműség, a tisztesség és a kölcsönösen együttműködő eljárás polgári jogi alapelve [Ptk. 4. § (1) bekezdés]; a joggal való visszaélés tilalma [Ptk. 5. § (1) bekezdés]; a törvényben biztosított jogok védelmének állami szerveket terhelő kötelezettsége [Ptk. 7. § (1) bekezdés]; a szerződési szabadság elve [Ptk. 200. § (1) bekezdés]; a jogszabályba ütköző, azt megkerülő, valamint a nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütköző szerződés tilalma és semmissége [Ptk. 200. § (2) bekezdés]; a visszterhesség és a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének főszabálya [Ptk. 201. § (1)-(2) bekezdés].

Így az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) számos határozatában alkalmazta önkormányzati rendeletek alkotmányosságának elbírálása során a polgári jognak a szerződési viszonyokra vonatkozó általános alapelvét, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségét [1122/B/1996. AB határozat, 26/1997. (IV. 25.) AB határozat, 43/1997. (VII. 1.) AB határozat, 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 53/1998. (XI. 27.) AB határozat, 54/1998. (XI. 27.) AB határozat, 55/1998. (XI. 27.) AB határozat, 6/1999. (IV. 21.) AB határozat]. Más határozatában az AB megállapította azt is, hogy „... – szabályozott jogviszony szerződéses jellegére tekintettel – az önkormányzati rendeletnek »tiszteletben kell tartania a polgári jog olyan általános alapelvét, mint a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségének követelménye«” [12/2000. (III. 31.) AB határozat]. A követelmény fényében az AB alkotmányellenesnek ítélte azokat a jogszabályokat, melyek a jelzett polgári jogi szerződési alapelvet nem tartották tiszteletben.

Az AB több határozatában is utalt arra: szerződési szabadság önálló alkotmányos jog, bár alkotmányos alapjognak nem minősül. A 15/1994. (III. 10.) sz. AB határozat kimondja: „Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése Magyarország gazdaságát piacgazdaságnak minősíti. A piacgazdaság lényegi eleme a szerződési szabadság. Az Alkotmánybíróság a szerződési szabadságot önálló alkotmányos jognak tekinti [13/1990. (VI. 18.) AB határozat]. A szerződési szabadság nem tartozik az alapvető jogok körébe. Jogszabály a lényeges tartalmát is korlátozhatja feltéve, hogy a korlátozásnak kellő súlyú alkotmányos indoka van.”

Az állam azonban biztosítani köteles a szerződési jog alkotmányos rangú szabályainak érvényesülését, ha alkotmányos jogok védelme ezt igényli. Az állam az (Alkotmányban vagy a Ptk.-ban meghatározott) alkotmányos jogok érvényesülését egyrészt a bíróságokhoz fordulás lehetővé tételével, a garanciákkal védett eljárással, másrészt állami szervek működtetésével, hatósági eljárásokban pozitív magatartásával is elő kell segítenie: az alkotmányosság és a törvényesség felügyelete állami feladat.

A szerződési szabadság és a szerződésekbe történő állami beavatkozás kapcsán az AB megállapította: „A szerződésekbe történő beavatkozás lehetősége és a szerződési szabadságnak a nemzetközi jogösszehasonlításban is felismerhető korlátozása összefügg azzal, hogy az állami szerveknek a szerződésekkel kapcsolatos magatartása a gazdasági élet változásai folytán korunkban világviszonylatban lényegesen megváltozott. Az állam a polgári jogi szerződések fontos tényezőjévé vált. Az állam ma már sok esetben nem ad teljesen szabad teret a felek megállapodásának, hanem törvényekben, rendeletekben meghatározott szabályok útján különféle korlátokat szab a megállapodásoknak és meghatározza a szerződések tartalmát, amelytől a felek nem térhetnek el. A szerződések területén tehát nagy átalakulás megy végbe, a szerződések »közjogiasodnak«.

Nemzetközi tapasztalatok egyértelműen mutatják, hogy összgazdasági, továbbá nemzetgazdasági szempontok a szerződési szabadság közérdekű korlátozását esetenként szükségessé teszik. A fejlett kortársi jogrendszerekben ilyen korlátozási területek különösen a versenykorlátozások joga, a kartelljog, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma, a szervezeti egyesülések ellenőrzése, az árszabályozás, a szabványszerződések, a

környezetvédelem, a fogyasztóvédelem stb. területei. E szabályozási körökben gyakran kétségessé válik a felek szerződéskötési szabadsága, a szerződések tartalmának a felek részéről történő meghatározása, sőt a szerződések tartalmának változatlanul maradása is.

Kétségtelen, hogy az ún. szocialista tervgazdálkodás átalakítása, a piacgazdaság megteremtése, egyszóval a rendszerváltás ellentétes irányú, tehát az állam szerepének csökkenését, az állami befolyás visszaszorítását eredményező szabályozást tesz szükségessé. Ez a folyamat azonban nem eredményezheti az állami beavatkozás lehetőségének a teljes megszüntetését, hanem csak a nemzetközi standardra való átállást, azaz a szocialista tervgazdálkodás helyett a liberális modell megfelelő kiépítését. ... Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közjogi és magánjogi elemek alkotmányos egyensúlya megfelelően kialakítható és fenntartható, és ez az egyensúly az, aminek alkotmányossági szempontból relevanciája van és amelynek megítélésére az Alkotmánybíróságnak van hatásköre.” [32/1991. (VI. 6.) AB határozat]

A piacgazdaság egyes aspektusait elemző 21/1994. (IV. 16.) határozatában az AB többek között megállapította: „... alkotmányos lehet a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt ... Ugyanakkor e tétel megfordítva is igaz: alkotmányellenes lehet a piacnak – a piac szabadságától ugyancsak teljesen független – olyan korlátozása, amely valamely alapjogot sért.” Nyilvánvaló, hogy a panaszosok és más érintettek tulajdonához fűződő alkotmányos alapjoga olyan jog, mely a piaci beavatkozást, azaz a pénzintézetek magatartásának szabályozást indokolja.

A gazdaságba fogyasztóvédelmi céllal történő állami beavatkozásról az AB a 30/1994. (V. 20.) AB határozatában az alábbi megjegyzéseket tette (a határozat a cégbíróságok törvényességi felügyeletével kapcsolatos indítványokat bírálta el): „A gazdaságban a forgalom biztonságának, harmadik személyek védelmének követelménye és fogyasztóvédelmi szempontok alapján a gazdálkodó szervezetek létrejöttének, működésének állam általi felügyelete fokozottabban érvényesül, mint a polgári jog egyéb területein. Ezért a közjogi jelleg (az alapjául szolgáló jogviszonyok magánjogi természetének ellenére) e jogalanyok vonatkozásában is erősebb, mint a pusztán polgári jogi jogviszonyokban működő jogalanyok esetében.”

A gazdálkodó szervezetek, így a hitelintézetek működésének, ezen belül szerződési gyakorlatának törvényességét az állam erre a célra létrehozott hatósággal köteles ellenőrizni. Ez a hatóság a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: Pszáf). A törvényességi felügyelet az Alkotmánybíróság megállapítása szerint egyúttal alkotmányossági felügyelet is, ezért a vizsgálatom célja annak megállapítása, hogy a Pszáf a hitelintézetek működésének alkotmányosságát és törvényességét alkotmányos kötelezettségének megfelelően ellenőrzi-e. A hatósági ellenőrzési, felügyeleti tevékenység alkotmányosságát a felügyelt szervezetek működésének vizsgálatával lehet megítélni.

A hivatalomhoz érkezett panaszok és a sajtóban megjelent nyilatkozatok kapcsán azt vizsgáltam, hogy milyen szabályok vonatkoznak a hitel- (és kölcsön-) szerződésekre, a biztosíték gyanánt kikötött jelzálogjogra, és van-e ellenőrzési jogosultsága és kötelezettsége a Pszáf-nak ezen szerződésekre kiterjedően.

A bank a Ptk. alapján [523. § (2) bekezdés] megkötött kölcsönszerződés biztosítékként a Ptk. 261. és köv. §-aiban szabályozott jelzálogjogot köt ki. Jelzálogot ingatlanra, az ingatlan-nyilvántartásban lehet bejegyezni. A jelzálogjog funkciója az, hogy az adós fizetésének elmaradása esetén a jelzáloggal leköttet vagyontárgyból a jelzálog jogosultja (kölcsönadó, pénzintézet) a vagyontárgy értékesítését követően kielégíthesse igényét. A kölcsönszerződés megkötése és hozzá kapcsolódóan a jelzálogjog kikötése, valamint a felek jogainak és kötelezettségeinek szabályozása a bank és az adós (kölcsönbe vevő) közötti szerződés útján történik. A bank a szerződések megkötését megelőzően, azokat előkészítendő, kidolgozza a

hitelkonstrukciókat, vagyis a feltételrendszert, mely alapján – egyedi hitelbírálatot és szerződéskötést követően – a kölcsönt ügyfelének folyósítja. A felek helyzetét az jellemzi, hogy a bank tőkeerős nagyvállalat, nagy szervezettel, pénzügyi és jogi apparátussal, míg a szerződő fél vagy valamilyen társaság, vagy, mint panaszosaink, természetes személyek. A bank – már működésének megkezdését megelőzően – üzletszabályzato(ka)t dolgoz ki, melyet a Pszáf-hez jóváhagyás végett benyújt, illetőleg az adott hitelkonstrukcióra általános szerződési feltételeket dolgoz ki, melyek alapján szerződik az adóssal. A hitelezési piacon ugyan számos ilyen konstrukció elérhető, melyek közül az érdeklődők szabadon válogathatnak: formálisan a fogyasztó szabadsága érvényesül, ami a bank kiválasztása tekintetében igaz és helytálló is. Ugyanakkor a konkrét szerződési, szerződéskötési szakban a természetes személy adósnak nincs beleszólása abba, hogy milyen feltételek alapján szerződik a hitelintézet vele. Vizsgálatom szempontjából fontos jellemző még az, hogy maga a szerződéstípus, így a megkötendő szerződés is, valamint a rá vonatkozó jogi szabályozás (általános szerződési feltételek, Ptk., Hpt.) alig áttekinthetően sokrétű és bonyolult. A szakmai bonyolultság továbbá nagymértékű erőfölénnyel párosul.

Ha a bank és a hitelkonstrukció kiválasztására, és a szerződés megkötésének folyamatára fordítjuk figyelmünket, azt állapíthatjuk meg, hogy a bank igazolások beszerzését, nyilatkozatok (pl. kezesi, befogadó) tételét, ingatlan-nyilvántartási kivonatot, munkáltatótól jövedelemigazolást stb. igényel. Ezek megszerzése időigényes, fáradtságos, költséges. A leendő hitelfelvevők tehát leginkább a kapható kölcsön összegére, a futamidőre, a kamatra és a törlesztő részletekre vonatkozó tájékoztatás, sőt, az esetek jelentős részében csupán a reklámok alapján döntenek el, hogy melyik bankkal kezdik meg a hitelfelvételt előkészítő tárgyalásukat. A tárgyalások előre haladtával, azaz a szerződéskötés előkészítésével ugyanakkor egyre több körülmény akadályozza a kínálati piac működését, vagyis a bank felváltását egy másik bankkal: a különböző ajánlatok összevetéséhez szükséges idő, a hajlandóság, valamint a tudás és ismeret hiánya az adós oldalán, de ugyanilyen fontos szempont az is, hogy az adósok tömegei nem ismerik fel azt, hogy milyen *jogi* kockázatok járnak az ügylettel; ha pedig tisztában vannak azzal, hogy jogi kockázatok rejtenek az ügyletek, mert a sajtóból, ismerősüktől hallottak ilyet, akkor sem képesek felismerni a saját konkrét jogi kockázatukat a szövegben, tekintettel arra is, hogy az általános szerződési feltételekben (továbbiakban: ászf.) húzódik meg. Hozzá kell tennem, hogy hazánk állampolgárai, főképp a vidéki lakosok, a bankokra még ma is mint „hatóságra” tekintenek, amely pszichés helyzetnek, „státusznak” a bankok és alkalmazottaik tudatában vannak, azaz a szolgáltató attitűd – objektív és szubjektív okokból –, továbbá ennek elvárása is az adósok oldalán sokszor hiányzik.

Ha érdekeiben, de főképp jogában sérelmet szenved el a magános, az adós, a jogszabályban megfogalmazott alanyi jogokat igényként a bíróság előtt érvényesítheti. Így: ha ennek feltételei fennállnak, a tisztességtelen ászf.-et (Ptk. 209. §), továbbá a szerződést tévedés, megtévesztés címén [Ptk. 210. § (1)-(2) és (4) bekezdés], ugyancsak a feltűnő értékkülönbségre hivatkozással [Ptk. 201. § (2) bekezdés] megtámadhatja, a bíróságtól a szerződés módosítását igényelheti (Ptk. 241. §), a vételi jogból folyó kötelezettség alól kérelmére a bíróság mentesítheti [Ptk. 375. § (3) bekezdés]. Jogi eszközök tehát szép számmal állnak rendelkezésre. Ismeretes ugyanakkor, hogy a hazai jogi kultúra, a jogszolgáltatásba (bíróságba) vetett bizalom gyenge, fejletlen voltának, a jogszabályok ismeretének, az ügyvédi kar hozzáállásának, a bírói kar jogértelmezésének és számos más tényezőnek köszönhetően ezek a jogintézmények tömeges méretekben nem nyújtanak megfelelő keretet az aránytalan, egyoldalúan terhes jogviszonyok orvoslására.

A Ptk. lehetővé teszi azt is, hogy állami, illetve jogvédő, jogérvényesítő civil szervezetek is megtámadhassák az olyan ászf.-et, mely tisztességtelen, és melyet gazdálkodó szervezet használ szerződéskötésre. Megállapítható, hogy az állami szervek rossz feladat

felismerésének, anyagi, emberi és tudásbeli állapotának köszönhetően, másrésztől a civil szféra jogvédő szervezeteinek fiatalsága és fejletlensége miatt ezt a jogi lehetőséget sem alkalmazzák az érdekeltek javára. [A Birósági Határozatok 2004. év 3. sz.-ban megjelent 108. sz. esetben egy fogyasztói érdekképviselői szervezet, az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület, a Ptk., a fogyasztóvédelmi törvény és más jogszabályokra hivatkozással fellépett az áramszolgáltató szerződésmódosítása ellen. Az említett eset, már önmagában a keresetindítás ténye is, kivételes és rendkívüli jelentőségű, másrészt érdemes felfigyelni arra, hogy az elsőfokú és a másodfokú bíróság – eltérő indokok alapján, de – elutasította a keresetet, olyannyira, hogy a másodfokú bíróság a felperes perbeli legitimációját sem a Ptk.-alapján az ászf. megtámadására, sem a semmisség megállapítására irányuló kereset vonatkozásában nem ismerte el!]

5.2. A vizsgálat megállapításai.

Bevezetés.

A jelzálog és vételi jog kikötése mellett történő banki hitelezés kapcsán több okból is sérülhet, a jelenlegi banki gyakorlat alapján pedig sérül a panaszosoknak az Alkotmányban rögzített, tulajdonhoz fűződő alapjoga.

Megkerestem Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (a továbbiakban: Pszáf) elnökét a hitel fedezeteként opciós jog kikötése tárgyában. A Pszáf elnöke válaszában – egyezően a panaszolt K&H Bank vizsgálatát lezáró megállapításokkal – úgy látja, hogy a bank jogszerűen mondta fel a kölcsönszerződést és az ingatlan „kényszerű értékesítésére az ügyfélnek felróható, szerződésszegéshez vezető mulasztása miatt került sor”. A Pszáf elnöke megállapította: „a Bank eljárása véleményünk szerint nem ütközik jogszabályba, a szerződés felmondása és ... az opciós jog érvényesítése során a Bank mind a belső szabályzatában, mind a szerződésben foglaltakkal összhangban járt el, így magatartása nem nevezhető rosszhiszeműnek.” A Pszáf elnöke csupán egyedi (bírói előtti) jogvitára látott lehetőséget az adott ügyben.

A hitelbiztosítéki érték bank által túlzottan alacsony értékben történő megállapítása kérdésében a Pszáf elnöke válaszában hangsúlyozta, hogy a Ptk. 201. § (2) bekezdésében használt feltűnő nagy értékkülönbség szubjektív fogalom, annak kimondásához a konkrét ügy összes körülményének – polgári perben történő – vizsgálata szükséges. Jelezte, hogy a Pszáf a fogyasztóvédelmi szabályok érvényesítését kiemelt feladatként kezeli, ezért a vételi jog kikötése melletti jelzáloghitelezés gyakorlatának felmérésére – jelenleg előkészítés alatt álló – témavizsgálatot indít.

A levél záró részében a Pszáf elnöke arról tájékoztatót, hogy a K&H Bank tekintetében a Pszáf levélben tett javaslatokat a bank részére opciós jog kikötési gyakorlatának „egyértelműsítésére és az ügyféltájékoztatás tökéletesebb megvalósítására”. Opciós (vételi) jog kikötése esetére javasolták (a banknak) külön kockázatteljesítő nyilatkozat kitöltését, kiemelték, hogy a fizetési felszólításokat időben, tértivevényel küldjék ki, továbbá, hogy szerződésben biztosítsák az adós vevőállítási jogát legalább 90 napos határidővel.

5.2.1. A jelzáloggal lekötött ingatlan hitelfedezeti értékének megállapítása és a vételi jog kikötése tekintetében álláspontom a következő. A jelzáloggal biztosított kölcsönnyújtás esetében a hitelbiztosítéki érték szükségszerűen alacsonyabb, mint a piaci érték. A jelzálog hitelintézetéről és a jelzáloglevélről szóló 1997. évi XXX. törvény 4. § (2) bekezdése szerint a jelzálog alapján nyújtott hitel (helyesen kölcsön) és bankári biztosíték együttes összege nem haladhatja meg a fedezetül lekötött ingatlan hitelbiztosítéki értékének 70%-át. E rendelkezés

önmagában igen szigorú, de védi a hitelintézet és betéteseit, illetve a jelzáloglevelek vásárlóinak érdekeit.

A Ptk. alkotmányos szintű alapelvi rendelkezéseibe, a Ptk. 4. § (1) bekezdésében írt jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményébe, az így kötött szerződés pedig nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütközik [Ptk. 200. § (2) bekezdés], ha a bank a fedezetként lekötött ingatlan értékét – lakottságra vagy más tényezőkre alapítva – a valós forgalmi érték alatt határozza meg, majd az így egyszeresen már leértékelt ingatlan hitelfedezeti értékét jelzálog hitelintézet esetében a jogszabályban rögzített 70%-os értéknél, más hitelintézet esetén a biztonságos hitelezéshez szükséges legmagasabb értéknél alacsonyabban állapítja meg.

Az így elvégzett fedezetértékelés (egyoldalúan elvégzett kétszeres leértékelés) és annak eredménye sérti a közfelfogást, beleütközik a Ptk. jóhiszemű és tisztességes eljárást előíró alapelvi követelményeibe és a jóerkölcsbe is. A bank akkor jár el jóhiszeműen és tisztességesen, ha független szakértőt bíz meg az ingatlan valós, reális forgalmi értékének meghatározásával, abba bevonja a tulajdonost is, és az így objektív módon megállapított ingatlanértéknek a jelzálog-hitelezésről szóló jogszabályban megállapított százalékát veszi hitelfedezeti értéknek. Ilyen tartalmú rendelkezés megfelelően védi a bank érdekeit és nem okoz aránytalan, túlzott érdeksérelmet a tájékozott és felelős döntésre képes adós oldalán.

A vételi jog kikötése tekintetében álláspontom a következő: A tulajdonos rendelkezik tulajdonával [Ptk. 112. § (1) bekezdés]. Ez a rendelkezési jog kiterjed a vételi jog engedésére is. Nem ütközik a Ptk. rendelkezéseibe az sem, ha jelzálogjog engedésére és a vételi jog kikötésére párhuzamosan kerül sor (Legfelsőbb Bíróság BH 1998. 350. sz. határozat). Az adós tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogában viszont súlyos visszásságot okoz, ha a rendkívül alacsonyan meghatározott hitelbiztosítéki érték egyben a vételi jog útján létrehozható adásvételi szerződésben kikötött vételár is. Az adósokkal a fenti módon kikötött vételi jog mellett létrejövő szerződések beleütköznek a Ptk. – alkotmányos szintű – szerződési alapelveibe. A Ptk. 200. § (1) bekezdése szerint a szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A 201. § (1) bekezdése szerint a szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár. Ez a visszterhesség vélelme. Ha pedig egy szerződés visszterhes, akkor alkalmazandó a szerződéses szolgáltatások egyenértékűségének elve. „Az egyenértékűség elve a visszterhesség elvének továbbfejlesztése, mondhatni magasabb foka. Ez annyit jelent, hogy a szerződéssel kikötött szolgáltatásért nem egyszerűen ellenszolgáltatás, hanem egyenértékű ellenszolgáltatás jár, vagyis olyan, amelynek értéke a szolgáltatás értékéhez viszonyítva nem mutat feltűnően nagy különbséget” (Ptk. magyarázata, Kjk., Budapest 1981., 922. o.; A szerződések joga Kjk., Budapest 1993., 22. o.). Ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja [Ptk. 201. § (2) bekezdés]. A felek a szerződés tartalmát tehát szabadon állapíthatják meg, a feltűnő értékkülönbséget a két fél szolgáltatása között azonban már hibának ítéli a jog és megtámadhatósággal szankcionálja. Ha pedig egy további tényállási elem is fennáll és a pénzügyintézet a szerződés megkötésekor a másik fél helyzetének kihasználásával kötött ki feltűnően aránytalan előnyt, a szerződés a jogszabályba ütközik és mint uzsorás szerződés semmis. A hitelszerződéseket sok esetben úgy kötik, hogy a lakását eladó és másik lakást vevő fél a banki hitelbírálatához szükséges időt a szerződéskötés folyamatába bekalkulálja, azzal számol. Ilyen helyzetben nincs a kölcsön igénylőjének módja arra, hogy – hátrányos fedezeti érték vagy opciós vételár megállapítására hivatkozással – másik pénzügyintézettel újrakezdje a hitelígényleti tárgyalásokat. E helyzet kihasználása sok esetben megjelenik a vizsgált szerződéskötési gyakorlatban, vitathatatlanul fontos motivációs tényező. Az ilyen szerződések nem elhanyagolható része tehát uzsorás szerződésnek minősíthető. (Ptk. 202. §)

A Ptk. 200. § (2) bekezdése megállapítja, hogy a nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütköző szerződés semmis. A BH 2004. 21. sz. esetben a Legfelsőbb Bíróság a jóerkölcs fogalmáról az alábbi megállapításokat tette: „A jóerkölcs a kialakult értelmezés szerint – polgári jogi értelemben – a társadalom általános értékítéletét, a magánautonómiának a társadalmi közmegegyezés által meghatározott korlátait, az általánosan elvárható magatartás zsinórmértékét fejezi ki. A szerződéses szabadság tehát nem korlátlan, a törvény nem fogadja el érvényesnek azokat a szerződéseket, amelyek nyilvánvalóan sértik az általánosan kialakult erkölcsi normákat. A Ptk. 4. §-a a kódex eszmei alapjaként emelte jogszabályi rangra azt az erkölcsi szabályt, hogy a jóhiszeműség és a tisztesség követelményének megfelelően kell eljárni a polgári jogi jogviszonyokban, és ez a szabály már a szerződéskötést célzó tárgyalások során is irányadó. Mindebből az következik, hogy az üzleti életben a tisztességesen gondolkodó emberek értékrendje az a mérce, amely a jóerkölcs absztrakt fogalmának meghatározásánál irányadó.” A Legfelsőbb Bíróság ugyanebben az ügyben úgy ítélte meg, hogy az AB által a 20/1997. (III. 19.) AB határozatban írt közerkölcs fogalmat a jóerkölcs értelmezése során figyelembe kell venni. Az Alkotmánybíróság a felhívott határozatban úgy foglalt állást, hogy „a jóerkölcs fogalmának megállapítása a jogalkalmazás körébe esik”. Utalt az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság BH 1992. 454. sz. alatt közzétett eseti döntésének arra a meghatározására, hogy „a közerkölcs fogalmába azok a szabályok sorolhatók, amelyeket a társadalom általában elfogad”.

Álláspontom szerint a fenti alkotmánybírói és legfelsőbb bírói megállapításokból egyértelműen az a következtetés vonható le, hogy a pénzintézetek kialakult hitelezési, biztosítéki gyakorlata a „társadalom általános értékítéletét” sérti, valamint a bankok részéről a „magánautonómiának a társadalmi közmegegyezés által meghatározott korlátait” indokolatlanul és egyoldalúan átlépi, s így e szerződések az alkotmányos elveket hordozó Ptk. törvényi előírásaiba ütköző, tilos szerződések, melyek az adós tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogával összefüggésben kapcsolatban visszásságot okoznak.

A Magyar Köztársaság 1994. január 4-én hirdette ki a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodást (1994. évi I. törvény). E törvény 3. § (1) bekezdése szerint ... biztosítani kell a jogszabályoknak az Európai Megállapodással való összhangját. A (2) bekezdés utal a Megállapodás 67. cikkére, mely szerint Magyarországnak a Közösségbe történő gazdasági integrációja egyik alapvető előfeltétele az, hogy az ország jogszabályait közelítsék a Közösség jogszabályaihoz. Az 1997. évi CXLIX. törvény és a 2002. évi XXXVI. törvény ebben a – fogyasztóvédelmi – szellemben módosította a Ptk.-t, többek között az általános szerződési feltételekre vonatkozó részében. A Ptk. harmonizálásának kiinduló pontja az Európai Közösségek Tanácsa 1993. április 5-i 93/13/EGK Irányelve a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről. A csatlakozásunktól közvetlenül is hatályosuló jogszabály jogpolitikai céljai között említi: a tagállamok kötelesek megvédeni a fogyasztókat a szolgáltató erőfölényétől, különösen az egyoldalú szabványszerződésekkel szemben, akkor is, ha a szerződési feltételeket több irat tartalmazza; ... a jóhiszeműség érvényesülésének megítélésénél a felek alkupoziójának erősségét tekintetbe kell venni; ... a szerződéseket egyszerű, érthető nyelven kell megfogalmazni; ... a fogyasztó számára lehetőséget kell biztosítani, hogy megismerhesse az összes feltételt. Az Irányelv 6. cikk (1) bekezdése kötelezi a tagállamokat: írják elő, hogy fogyasztókkal kötött szerződésekben a szolgáltató által alkalmazott tisztességtelen feltételek a saját nemzeti jogszabályok rendelkezései szerint nem jelentenek kötelezettséget a fogyasztóra nézve, és ha a szerződés a tisztességtelen feltételek kihagyásával is teljesíthető, a szerződés változatlan feltételekkel továbbra is köti a feleket, továbbá a 7. cikk kötelezi a tagállamokat, hogy a fogyasztóvédelmi szervezetek hatékony eszközökkel akadályozzák a tisztességtelen feltételek alkalmazását. E cikk (3) bekezdése előírja, hogy a fogyasztóvédelmi szervezetek

együttesen is indítható eljárás az azonos gazdasági ágazathoz tartozó több szolgáltató, illetve szakmai szövetségük ellen, amelyek azonos általános szerződési feltételeket vagy hasonló feltételeket használnak.

A zálogjog mint „értékjog” a terhelt ingatlan értékesítésének jogát adja biztosítékul a zálogjogosult kezébe, de garanciális szabályok védik a tulajdonos érdekeit is, éppen a reális áron értékesítés tekintetében. A vételi jognak az irreális fedezeti értéken történő kikötése éppen ezeknek – a tulajdonos érdekeit védő – törvényi garanciális szabályoknak a megkerülésre irányulnak. A jogszabály megkerülésére irányuló ilyen kikötések a Ptk. 200. § (2) bekezdése értelmében szintén semmissék, a semmisségre hivatkozás a törvényességi felügyeletre feljogosított szervezetek *ex officio* kötelessége.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (továbbiakban: a Hpt.) részletesen szabályozza a pénzintézet biztonságos és prudens működéséhez szükséges feltételeket (ld. pl. a Hpt. 78. § rendelkezéseit). Ezek betartása a bankok kötelezettsége, betartatása a Pszáf kötelezettsége. A bankok biztonságának eltúlzott és egyoldalú fokozása azonban – irreálisan alacsony hitelbiztosítéki érték megállapításával, többszörös biztosítékok kikötésével stb. – az ügyfeleknek, szerződő feleknek indokolatlan és aránytalan jogsérelmet okozhat.

A Hpt. szerint a Pszáf feladatai közé tartozik: ellenőrizni, illetve vizsgálja a pénzügyi szolgáltatási tevékenységet meghatározó szabályok érvényesülését, intézkedéseket hoz az észlelt szabálytalanságok megszüntetésére, bírságot alkalmaz a feltárt szabályszegés miatt [Hpt. 138. § (2) bekezdés *c*), *e*) és *g*) pontok]. Álláspontom szerint a helyes értelmezésben a pénzügyi szolgáltatási tevékenység szabályai alatt a Ptk. általános szerződési szabályait és alapvető jogelvéit éppúgy érteni kell, mint a Hpt. szabályait.

A Hpt. 150. §-a szerint a Hpt. és a pénzügyi szolgáltatási tevékenységre vonatkozó egyéb (pl. Ptk.-beli) jogszabályok ... betartása, a jogsértések (ideértve a polgári jogi jogsértéseket is!) vagy hiányosságok megelőzése, illetőleg megszüntetése érdekében a Felügyelet a pénzügyi intézménnyel szemben ... intézkedést, kivételes intézkedést és bírságot alkalmazhat. Súlyosabb esetben a Hpt. 29. § (1) bekezdése alapján a Pszáf a pénzintézet részére adott működési engedélyt visszavonhatja, ha ... *g*) olyan körülmény áll fenn, amely miatt a pénzügyi intézmény működése súlyosan veszélyezteti vagy sérti a betétesek vagy más ügyfelek érdekeit.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény 2. § (1) bekezdése szerint a Felügyelet tevékenységének célja a pénz- és tőkepiac zavartalan és eredményes működésének, a pénzügyi szervezetek ügyfelei érdekei védelmének, ... a pénzügyi piacokkal szembeni bizalom erősítésének ... elősegítése és folyamatos felügyelete.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 39. § (1) szerint az ellen, akinek jogszabályba ütköző tevékenysége a fogyasztók széles körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz ... a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete pert indíthat a fogyasztók széles körének védelme, illetőleg a jelentős nagyságú hátrány kiküszöbölése érdekében.

Megállapítom, ha a tényállásban rögzített banki gyakorlatot a Pszáf nem ellenőrzi, továbbá nem tesz lépéseket annak érdekében, hogy a bankok ügyfeleinek alkotmányos és törvényes, valamint az irányadó közösségi jogszabályban rögzített jogai, érdekei ne csorbuljanak, elmulasztja a rá irányadó törvényi előírások megtartását, nem teljesíti törvényi kötelezettségeit és ezzel mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos visszásságot okoz.

A Hpt. rendelkezései szerint – feladata teljesítéséhez – a Pszáf ... felvilágosítást kérhet a pénzügyi intézménytől valamennyi üzleti ügyéről, valamint betekinthet könyveibe, irataiba és

adathordozóiba. A Pszáf által kiküldött alkalmazott vagy megbízott az ellenőrzés lefolytatásához helyiségekbe beléphet, iratot, adathordozót, tárgyat, munkafolyamatot vizsgálhat meg, felvilágosítást, nyilatkozatot, valamint iratról, nyilvántartásról és egyéb dokumentumokról másolatot kérhet [Hpt. 148. § (1)-(2) bekezdés].

Álláspontom szerint a Pszáf-nak ellenőrzési kötelezettsége áll fenn a pénzügyintézetek hitelbiztosítéki, illetőleg fedezet-értékelési szabályait is magában foglaló szabályzatai, általános szerződési feltételei tekintetében is.

Felhívom a Pszáf elnökét ezen törvényes kötelezettségének feltárására és hatékonyabb, az ügyfelek érdekeit védő ellenőrzésekre, az ehhez szükséges adatszolgáltatási kötelezettség előírására, és a cél eléréséhez, az alkotmányos jogok sérülésének intézményes kiküszöböléséhez szükséges törvényes eszközök fokozott alkalmazására. Ezen álláspontomat az alábbi törvényi rendelkezésekre alapítom:

A Hpt. előírja, hogy a hitelintézet pénzügyi szolgáltatási tevékenységének megkezdéséhez a Pszáf engedélye szükséges [18. § (1) bek.]. Az engedély iránti kérelemhez a pénzügyintézet mellékelni köteles, többek között, a folytatni kívánt tevékenységekre vonatkozó, az általános szerződési feltételeket is tartalmazó egy vagy több üzletszabályzatot [18. § (2) bek. e) pont]. A folyamatos működés tekintetében a Hpt. az alábbi felügyeleti eszközöket biztosítja: a Pszáf rendkívüli adatszolgáltatási kötelezettséget írhat elő, melynek tartalmát és rendszerességét a Pszáf határozza meg. Tárgya lehet a rendkívüli adatszolgáltatási kötelezettségnek a pénzügyi szolgáltatási tevékenység szabályainak betartása, a szervezet működésének, valamint a belső ellenőrzésnek rendszeres figyelemmel kísérése [144. § d)-f) pont]. Álláspontom szerint vitathatatlan, hogy a pénzügyi szolgáltatási tevékenység szabályai alatt egyrészt a Pszáf által engedélyezett üzletszabályzatok (általános szerződési feltételek), másrészt a Köztársaság valamennyi hatályos jogszabálya értendők. A Ptk. 7. §-a kifejezetten hangsúlyozza, hogy a törvényben biztosított jogok védelme az állam minden szervének kötelessége. Ezen általános kötelezettséget a Pszáf külön nevesített kötelezettségei specifikálják a banki szféra adósai vonatkozásában. A Hpt. rendelkezései szerint a Felügyelet a [működési] engedélyt visszavonhatja, ha a pénzügyi intézmény - törvény által - tiltott tevékenységet folytat, olyan körülmény áll fenn, amely miatt a pénzügyi intézmény működése súlyosan veszélyezteteti vagy sérti a betétesek vagy más ügyfelek érdekeit [29. § (1) e), g) pont].

5.2.2. Az előző pontban, többek között megállapítottam, hogy a Pszáf eddig nem teljesítette arra vonatkozó törvényes kötelezettségét, hogy a pénzügyintézetek által kidolgozott általános szerződési feltételeket (a továbbiakban: ászf, ld. Ptk. 209/C-209/D. §), illetve az ászf-t tartalmazó üzletszabályzatokat a törvényben biztosított jogával élve ellenőrizze.

A tisztességtelen, egyoldalú ászf-ekkel szembeni fellépés további eszközeit is biztosítja a magyar jogrendszer. A Ptk. szabályai szerint ha az ászf tisztességtelen, a kikötést a sérelmet szenvedő fél megtámadhatja. Ha gazdálkodó szervezet, pénzügyintézet használ tisztességtelen ászf-et, a sérelmes kikötést az ügyész, a miniszter, az országos hatáskörű szerve vezetője, a jegyző, a gazdasági és szakmai kamara, és a fogyasztói érdek-képviselői szervezet is megtámadhatja [Ptk. 209. §; 1978. évi 2. tvr. 5. §]. A fogyasztó a fogyasztói szerződés tisztességtelen kikötését nem csak ászf, hanem egyedi szerződés esetében is megtámadhatja. A Ptk. értelmező rendelkezései szerint fogyasztói szerződés az a szerződés, amely a fogyasztó és olyan személy között jön létre, aki (amely) a szerződést gazdasági vagy szakmai tevékenysége körében köti [209/A. §; 685§ e) pont]. Nem vitás, hogy a pénzügyintézet és ügyfele között létrejött szerződés fogyasztói szerződés. Az ászf, illetve a fogyasztói szerződés valamely kikötése akkor minősül tisztességtelennek, ha a jóhiszeműség követelményének megsértésével a feleknek a szerződéses jogait és kötelezettségeit egyoldalúan és indokolatlanul az egyik fél hátrányára állapítja meg [Ptk. 4. § (1) bekezdés].

A vizsgált ügytípusban a pénzügyi intézet által kölcsönszerződés kötése esetén jelzálogjog, illetve további biztosítékok (kezesség, befogadó nyilatkozat) hitelbiztosítékként való kikötése mellett vételi jog kikötése önmagában is a jóhiszeműség és a tisztesség követelményébe ütközik, egyoldalú kikötés, mely az adósra nézve indokolatlan hátrányt jelent. Ezen álláspontomat alátámasztja, hogy a Ptk. szerint különösen akkor tekinthető egyoldalúan és indokolatlanul hátrányosnak a jogosultságok és kötelezettségek meghatározása, ha a szerződésre irányadó lényeges rendelkezésektől jelentősen eltér, vagy összeegyeztethetetlen a szerződés tárgyával, illetve rendeltetésével. Ennek megállapításához vizsgálni kell a szerződés, a szerződés megkötése és a felek valamennyi lényeges körülményét [209/B. § (2)-(3) bekezdés]. A helyes jogszabály értelmezés megfelelően alkalmazza a nyelvtani, a rendszertani és a teleologikus megközelítést is. Álláspontom szerint a vizsgált összefüggésben az értelmezési szabályok helyes alkalmazásával mindkét feltétel fennáll. A szerződésre irányadó lényeges rendelkezéstől való eltérés megállapítása érdekében utalok arra, hogy a hitelbiztosítékok körében a Ptk.-ban szabályozott, és a gazdasági forgalomban kialakult számos és nagy biztonságot jelentő biztosíték (óvadék, bankgarancia, jogvesztés kikötése, garanciaszervezetek kötelezettségvállalása, kezesség, zálogjogok, közraktári jegy, váltó biztosítéki lekötése, engedményezés, azonnali beszédési megbízás kikötése, comfort letter, pari passu, cross default) mellett a vételi jog kikötése túlzó és felesleges, a hitelező helyzetének erősítésével nem indokolható. A vételi jog a tulajdonjog átruházására irányuló adásvételi szerződéstípushoz kapcsolva nyert szabályozást, mint az adásvételi szerződés létrehozásának egyik módja (az adásvétel egyik különös neve). Másrészt a vételi jog kikötése összeegyeztethetetlen a szerződés tárgyával és rendeltetésével, hiszen a szerződésnek nem tárgya a tulajdonjog bankra való átruházása, és még fizetési késedelem esetén sem rendeltetése, hogy a hitelezőt tulajdonossá tegye.

(Sajnálatos körülmény az is, hogy a zálogjog jogintézményéhez kapcsolódó bírósági végrehajtási eljárás bizonytalansága, időigényessége is lehet az, ami a pénzügyi intézeteket az adósok alkotmányos jogait sértő vételi jog kikötésére indítja.)

Tisztességtelennek minősítem azt a szerződési feltételt is, amely lehetővé teszi, hogy a jelzálog tárgya hitelbiztosítéki értékének megállapítása során a pénzügyi intézet, vagy az általa megbízott ingatlan-szakértő az ingatlan forgalmi értékének megállapításánál a jóhiszeműség és a tisztesség alapvető követelményeibe ütközően leértékeli az ingatlant, majd a hitelbiztosítéki értéket az így leértékelt forgalmi értékű ingatlan hányadában állapítja meg.

A kölcsönszerződés további tisztességtelen eleme lehet, ha a jelzálogjog kikötése mellett a hitelintézet – üzletszabályzatára hivatkozva – vételi jogot is kiköt a maga javára, vagy az általa kijelölt, kijelölendő személy javára. A Legfelsőbb Bíróság ítéleteiben nem állapította meg jelzálogjog kikötése mellett – a Ptk. 255. § (2) bekezdésébe ütközés miatt – a vételi jog kikötésének semmisségét (BH 1998. 350., 546.), de mindkét eseti döntésében hangsúlyozottan utalt arra, hogy a vételi jog kikötése azért nem ütközik bele a zálogtárgy tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó megállapodás tilalmába, mert a vételi jog kikötésekor a vagyontárgy „valós szerződési értékét” a felek megállapították, amiből az következik – érvel a Legfelsőbb Bíróság –, hogy a vételi jog kikötésére elszámolási kötelezettség mellett és a zálogtárgy valóságos értéke alapján kerül sor. A vizsgált ügyben viszont megállapítottam, hogy a banki gyakorlatban a vételi jog gyakorlása esetére ellenszolgáltatásként (vétélárként) fentiek szerint már kétszeresen leértékelt hitelbiztosítéki értéket állapították meg. Felhívom a figyelmet arra, hogy a – jelzálog-biztosíték kikötése mellett – hosszabb időre adott kölcsön biztosítékeként kikötött vételi jog azt eredményezi, hogy a vételi jog gyakorlására a szerződéskötést és az ingatlan értékelését követően évekkel kerül sor, ami az ingatlan forgalmi árának emelkedése miatt további súlyos sérelmet jelent a tulajdonos terhére.

Megállapítom, hogy a jóhiszeműség és a tisztesség polgári jogi alapelveibe súlyosan ütköző az az eljárás, mely szerint a vételi jog alapján megszerzett ingatlant – 'felár ellenében' – az eredeti tulajdonosnak kínálják fel megvételre. Ebben az esetben a vételi jog gyakorlásával tulajdonossá lett fél eladóként az ingatlanban bentlakó eredeti tulajdonos szorult helyzetét használja ki, és/vagy azt, hogy a tulajdonos további áldozatra is hajlandó, hogy tulajdonosi helyzetébe visszakerülhessen. Álláspontom szerint erre csak a banktitokra vonatkozó szabályok megsértése útján kerülhet sor. A Hpt. szerint banktitok minden, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ (Hpt. 50. §). Az ügyfelek védelmére vonatkozóan ebben a tekintetben is ajánlással és jogalkotási javaslattal élek.

Az már az ügyfél-tájékoztatás körébe tartozó kérdés, hogy megfelelő tájékoztatást ad-e a hitelkonstrukcióról, és benne a vételi jogról a nyilvánosságnak adott (általános) tájékoztatás, vagy ha a konkrét ügyfél akkor kap felvilágosítást a vételi jogról, de akkor már mint a szerződés hatályos részéről, amikor a közjegyző a szerződést a szerződéskötők előtt felolvassa. Ilyen esetben a megfelelő előzetes tájékoztatáshoz való jog alapvetően csorbul, a szerződő félre leghátrányosabb kikötés meglepetésszerűen jelentkezik a fogyasztó (kölcsonneve) számára.

A fogyasztók védelméről a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Ftv.) rendelkezik. Az Ftv. megadja a pénzügyi szolgáltatás fogalmát [2. § *m*) pont]; továbbá kimondja, hogy a pénzügyi szolgáltatási tevékenységet folytató szervezetek a fogyasztói bejelentések intézésére, panaszok kivizsgálására és orvoslására, az ügyfelek tájékoztatására ügyfélszolgálatot kötelesek működtetni [38. § (1) bek.]. Az Ftv. 41. § (3) bek. szerint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség hatásköre nem terjed ki a jogszabályban más szervek hatáskörébe utalt fogyasztóvédelmi feladat- és hatáskörökre. A Hpt. arról rendelkezik, hogy a Pszáf jogosult ellenőrizni a pénzügyi intézmény működésére, a fogyasztóvédelemre vonatkozó szabályok megtartását [Hpt. 146. § (1) bek.]. A Pszáf-ról szóló 1999. évi CXXIV. törvény szerint a Felügyelet ellátja mindazon feladatokat, amelyeket számára törvény és felhatalmazás alapján más jogszabály írhat elő, utal hatáskörébe [1. § (4) bek., 4. § (1) bek.], továbbá a Felügyelet hatásköre kiterjed, többek között, a Hpt. hatálya alá tartozó szervezetekre és tevékenységekre (3. §).

A Hpt. 203. § (1) bekezdése előírja, hogy a pénzügyi intézmény egyértelműen és közérthetően köteles ügyfeleit, illetve jövőbeni ügyfeleit a pénzügyi intézmény által nyújtott szolgáltatások igénybevételének feltételeiről tájékoztatni. A Hpt. 206/A. § (2) bekezdése szerint a fogyasztóvédelmi felügyelőség köteles ellenőrizni az ügyfelek tájékoztatására vonatkozó szabály pénzügyi intézmény általi megtartását.

Az Ftv. 39. § (1) szerint az ellen, akinek jogszabályba ütköző tevékenysége a fogyasztók széles körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet vagy az ügyész, valamint a pénzügyi és biztosítási szolgáltatásokkal kapcsolatban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete is pert indíthat a fogyasztók széles körének védelme, illetőleg a jelentős nagyságú hátrány kiküszöbölése érdekében. Ilyen per akkor is indítható, ha a sérelmet szenvedett fogyasztók személye nem állapítható meg.

A fenti szabályok alapján adódó hatósági kötelezettségek ellátására vonatkozó javaslataimat ajánlásomban megteszem.

5.2.3. A jelzáloggal és vételi joggal is biztosított kölcsönszerződések vizsgálata során több kifogásolható pénzügyi intézményi eljárást is tapasztaltam. Az általános szerződési feltételek alkalmazása már önmagában is olyan helyzetet eredményez, ahol a fogyasztó nem vesz, nem

vehet részt a szerződés (ki)alakításában (Ptk. 209/C. § második fordulat). Megállapítom, hogy ez a jelenség több okra vezethető vissza, melyek közül a legfontosabb az, hogy a fogyasztó és a pénzügyintézet erőpozíciója rendkívül kiegyenlítetlen.

A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. tv. (Tpv.) 22. § (1) bekezdése szerint gazdasági erőfölényben van az érintett piacon, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására. Álláspontom szerint a pénzügyintézetek, de legfőképpen az olyan nagybankok, mint pl. az ország legnagyobb bankja, az Országos Takarékpénztár Rt., vevőik, azaz adósaik (leendő adósaik) magatartásától, reakcióitól teljes mértékben függetlenül alakítják üzleti magatartásukat. A nagy bankok szabályzatai sok esetben maguk tiltják, hogy a központilag meghatározott feltételektől, a konstrukciótól a bankfiókban a szerződéskötés folyamatában a felek – a bank képviselőjében a fiókvezető, vagy más alkalmazott – közös megegyezéssel eltérjenek. Ez a vevőktől, adósoktól teljesen független magatartás, az adott szituációban erőfölényes magatartás.

A Tpv. szerint gazdasági erőfölényben lehet egy vállalkozás vagy több vállalkozás közösen [22. § (3) bek.]. Álláspontom szerint – a további vizsgálatától függően – valamennyi pénzügyintézet erőfölényes magatartást tanúsít adott, elsősorban lakossági szerződéses partnerével, adósával szemben; az ügyfelek nem vehetnek részt a szerződés alakításában. Álláspontom szerint versenyhivatali vizsgálat keretében indokolt tisztázni, hogy a hasonlóan vagy azonosan rugalmatlan pénzügyintézeti hozzáállás nem minősül-e közös erőfölényes helyzetnek. Ugyanígy közös erőfölényes helyzet megállapítására ad módot, hogy ha az egyik pénzügyintézet szerződéskötési feltételeiben és eljárásában csalódott vagy azt teljesíteni nem képes (nem akaró) adós más pénzügyintézethez fordul, ott azonos vagy hasonló erőfölényes magatartással szembesül. A szakirodalom szerint közös erőfölényt valósít meg az az eset is, amikor a kartell tagjai vannak erőfölényes helyzetben. Az erőfölényes helyzet versenyjogi megítélésénél álláspontom szerint azt is figyelembe kell venni, illetőleg arra a kérdésre is ki kell terjeszteni a vizsgálatot, hogy a pénzügyintézetekkel szembenálló adósok ún. 'fogvatartott fogyasztónak' minősülnek-e. (Versenyjog, sorozatszerkesztő: Sárközy Tamás, hvg-orac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest 2001., 169-170. o.) Álláspontom szerint az a hitelígyénylő, aki egy láncolatlan ingatlan-adásvételi szerződésben a pénzügyintézethelől hitelt igényelt, a szükséges dokumentumokat beszerezte, hitelbírálati kérelmét benyújtotta, a vásárolni óhajtott ingatlanra kötött adásvételi szerződésben pedig teljesítését ígérte olyan időre, amikor a pénzügyintézet tájékoztatása szerint a folyósításra (kérelme pozitív elbírálása esetén) számíthat, fogvatartott fogyasztónak minősül.

A Tpv. 21. §-a szerint a gazdasági erőfölénnyel tilos visszaélni, így tilos az üzleti kapcsolatokban (nevesített esete az ászf alkalmazásával kötött szerződés) tisztességtelenül eladási árakat megállapítani, indokolatlan előnyt kikötni, vagy hátrányos feltételek elfogadását kikényszeríteni. A szakirodalom az erőfölénnyel való visszaélésekről megállapítja: „A kizsákmányoló típusú visszaélések jellemzően – a Tpv. alkalmazási gyakorlatában pedig gyakorlatilag kizárólagosan – a vállalkozások és a fogyasztók közötti szerződéses kapcsolatokhoz kötődnek. Ezen belül az alapesetet a szerződéses kapcsolatokban történő indokolatlan előny kikötése, illetve hátrányos feltétel kikényszerítés jelenti. ... A magyar versenyjogi gyakorlat általános elvként abból indul ki, hogy ami a Ptk. ... alapján tisztességtelennek minősül, az a Tpv. alapján – az elkövető erőfölényes helyzete esetén – nagy valószínűséggel kimeríti a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést. Az a körülmény viszont, hogy valamely magatartást a polgári jog nem minősít tisztességtelennek, még nem zárja ki a versenyjog megsértését. Következik ez a Tpv. és Ptk. kiindulópontja közötti alapvető különbségből, amely abban áll, hogy a Ptk. a felek mellérendeltségét (egyenrangúságát)

feltételezve építi fel szabályrendjét...” (Versenyjog, sorozatszerkesztő: Sárközy Tamás, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest 2001, 140-141. o.)

Álláspontom szerint – az erőfölényes helyzet megállapítása esetén –, a panaszosok és a sajtócikkek által felhozott minden pénzügyi magatartás-elem vonatkozásában fennáll a Tptv. tilalma, így a hitelfedezeti érték megállapítására, a vételi jog kikötésére, továbbá arra, hogy a vételi jog gyakorlása esetén az ingatlan hitelfedezeti értékén kerül a nyilatkozatot tevő tulajdonába.

Felmerül a pénzügyi intézetek magatartása és a versenytörvény rendelkezéseinek összevetése során az a kérdés is, hogy kartell, azaz tiltott, mert a versenyt korlátozó, kizáró, illetőleg torzító hatású megállapodást kötöttek-e, illetve hogy összehangolt magatartást valósítanak-e meg a pénzügyi intézetek. A tilalom különösen is vonatkozik az árak, és az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározására [Tptv. 11. § (1) bekezdés és (2) bek. a) pontja], így az ingatlanok alulértékelési gyakorlatára illetve a vételi jog kikötésére is.

5.2.4. A vizsgálat 2.1 pontjában felvett tényállás alapján kérdéseket intéztem a Magyar Ügyvédi Kamara elnökéhez is. Az ügyvédi etikai kódex rendelkezéseivel kapcsolatos kérdésem az alábbi volt: „... az ügyben felvetődik az ügyvédi hivatás magatartási szabályairól (etikai szabályzat) szóló kódex érintettsége, tehát annak vizsgálata, hogy a korábbi ügyletekben közreműködő ügyvéd tevékenysége (adás-vétel, végrendelet) miként értékelendő egy későbbi adóssághelyreállítás esetén.”

A MÜK elnöke válaszában a fenti kérdésre az alábbi megállapításokat tette: Az ügyvédi tevékenységen belüli vétkes tevékenység fegyelmi vétség [Ütv. 37. § a) és b) pont]. Az ügyvéd korábbi megbízójával szemben akkor vállalhat el megbízást, ha a korábbi és az új ügy között nincs összefüggés [Ütv. 25. § (2) bek.]. Az ügyvéd nem fogadhat el olyan megbízást, melynek teljesítése közérdeklődésbe ütközik [8/1999. (III. 22.) sz. Etikai Szabályzat 6.4 a) pont]. Az ügyvéd ügyfelével a megbízási jogviszony fennállás alatt saját, illetve közeli hozzátartozója javára a megbízás tárgyára vonatkozóan vagy a megbízással kapcsolatban jogügyletet csak az illetékes kamara elnökségének hozzájárulásával köthet [8/1999. (III. 22.) sz. Etikai Szabályzat 6.4. b) pont]. Az idézett jogszabály- és szabályzathelyekből a MÜK elnöke az alábbi következtetéseket vonta le: Amennyiben a korábbi megbízóval szemben az ügyvéd megbízást csak korlátozottan vállalhat, akkor még kevésbé fordulhat a saját nevében és érdekében a korábbi ügyfele ellen. Ennek a tilalomnak nincs időbeli korlátozása. Az okozati összefüggést az adott tényállás alapján lehet megállapítani. A saját ügyféllel kötendő jogügyleti korlátozás sem értelmezhető megszorítóan úgy, hogy a megbízás megszűnte után már minden elképzelhető jogügylet megköthető ... a volt ügyfél terhére. Ilyen magatartásnak tekinthető az, amikor az ügyvéd korábbi ügyfele anyagi viszonyainak teljes ismeretében felvásárolja az ügyféllel szembeni követeléseket. A hivatkozott rendelkezések megfelelő fegyelmi biztosítékot nyújtanának arra az esetre, ha az ügyvéd korábbi ügyféllel szembeni követeléseket a fenti szabályok megsértésével felvásárolja. (A MÜK elnöke levelének száma: MÜK 471359/1406/2003., dátum: 2004. január 14.)

A fenti megállapításokat felidézve és felhívva megállapítom, hogy az ügyvédi etika és az általános jóerkölc szabályait sérti az az ügyvédi magatartás, mellyel az ügyvéd volt ügyfelével szemben fennálló pénzügyi követelést szerez meg úgy, hogy korábban az ügyvéd az érintett ügyfele (a bank adósa) részére adásvételi szerződések és végrendelet szerkesztésére vonatkozó megbízást kapott, mely korábbi megbízás kapcsán az ügyvéd ügyfele vagyoni körülményeit teljesen kiismerte.

Megállapítom, hogy az ügyvédi etika és az általános jóerkölc szabályait sérti a magatartás, mellyel a megszerzett követelés birtokában az ügyvéd az adós minden egyezségi, tárgyalási kezdeményezését, illetőleg a tartozás rendezésére vonatkozó javaslatát elutasította, holott a

vagyoni fedezet több megoldást is lehetővé tett volna és a hitelező megtérülési esélyei a 100%-hoz közel álltak. Tehette ezt a hitelező ügyvéd, mert a jelzálogjog és a végrehajtási jog biztosította afelől, hogy az adós nem tudja a tartozás visszafizetéséhez szükséges pénzeszeget megszerezni.

Megállapítom, a jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot okoz az, ha az ügyvédi kamara a törvényi előírás és az etikai szabályzat alapján nem gondoskodik a tényállásban foglalt ügyvédi visszaélés megakadályozásáról illetve szankcionálásáról.

5.2.5. A közjegyzők fontos alkotmányos szerepet töltenek be. Jogállásukat a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. tv. (Kjtv.) rendezi. Az AB 32/2002. (VII. 4.) AB határozatához dr. Erdei Árpád alkotmánybíró által fűzött különvélemény első pontja megállapítja: „A közjegyző tevékenységét munkavégzésre irányuló sajátos jogviszony keretében fejti ki. Ennek során állami felhatalmazás alapján díj- és költségterítés ellenében a hozzá forduló feleknek jogi szolgáltatást nyújt, és az igazságszolgáltatással is szorosan összefüggő feladatot lát el. Működése során csak a törvényeknek van alávetve, tevékenységét a függetlenséget garantáló, alapvetően a Kjtv. által meghatározott keretekben végzi. A közhitelességgel felruházott és a Kjtv. által az igazságszolgáltatás részének tekintett közjegyzői szervezet tehát kiemelt jelentőségű jogszolgáltató tevékenység folytatására hivatott.” Az AB a 27/1999. (IX. 15.) AB határozatban megállapítja „Kjtv. értelmében a közjegyzők közhitelességgel felruházott személyek, akik a feleknek jogi szolgáltatást nyújtanak és eljárnak a hatáskörükbe utalt nemperes eljárásokban. A szabadfoglalkozású közjegyzői intézmény rendeltetésszerű működésében, a közjegyzők közjogi jellegű jogosítványainak megfelelő gyakorlásában az állam és a közösség egyaránt érdekelt. A közjegyzői intézmény működésének magas színvonala közérdek. A közjegyzői intézmény működésének színvonalát a jogalkotó közvetett módon, a díjszabásról, a közjegyzői állások számáról és székhelyéről, a szakmai előképzettségről szóló szabályok megalkotásával befolyásolja.” E két idézet jól példázza, hogy milyen alkotmányos funkciót hivatottak a közjegyzők ellátni.

A hitelbiztosítéki érték megállapítására és a vételi jog kikötésére vonatkozó vizsgálat során visszatért az a probléma, hogy az adósok nem kaptak megfelelő tájékoztatást, nem voltak tisztában az általuk kötendő ügylet valós tartalmával, lehetséges következményeivel, és nem értik a jogi nyelvezetet. A korábban kifejtetteknek megfelelően a felek erőpozíciója rendkívül egyenlőtlen az ilyen ügyletek megkötésénél. A pénzügyesek által kötött szerződések jelentős részét közjegyzői okiratba foglalják a felek. A közjegyzői okiratba foglalás költségét minden esetben az adós viseli. A közjegyző eljárására első sorban a közjegyzőkről szóló Kjtv. szabályai vonatkoznak. A Kjtv. szerint a közjegyzői okirat elkészítése alkalmával a közjegyző kötelessége, hogy *a)* meggyőződjék a fél ügyleti képességéről és jogosultságáról, továbbá valódi szándékáról, *b)* tájékoztassa a felet a jogügylet lényegéről és jogi következményeiről, *c)* világosan és egyértelműen írásba foglalja a fél nyilatkozatait, *d)* felolvassa a közjegyzői okiratot a fél előtt, *e)* meggyőződjék arról, hogy a közjegyzői okiratban foglaltak megfelelnek a fél akaratának (Kjtv. 120. §). Ha a közjegyző ezt megteszi, az ügyfél a jogi kockázatokat tudatosan vállalja.

A törvényi rendelkezés értelmében az ügylet létrehozatalában részt vevő közjegyző köteles az előtte szerződéskötés céljából megjelenő felek figyelmét arra felhívni, hogy mit jelent a szerződés valamely konkrét rendelkezése, erre vonatkozóan tájékoztatást nyújtani, és meggyőződni arról, hogy az okirat tartalma és a felek valódi szándéka egybeesik.

Megállapítom, hogy Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, s az annak részeként tekinthető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, továbbá az Alkotmányban rögzített tulajdonhoz fűződő alkotmányos

jogot megsértette az Országos Közjegyzői Kamara, mert elmulasztott olyan intézkedéseket, melyek valóban gondoskodnak a pozíciójukban és felkészültségükben sokszor szélsőségesen kiszolgáltatott ügyfelek megfelelő tájékoztatásáról, továbbá elmulasztotta figyelemmel követni és helyesbíteni a fenti elveknek és törvényes előírásoknak nem megfelelő gyakorlatot. Álláspontom szerint a formális okiratiság mellett, de azt fontosságában megelőzve, ez a legfontosabb (tartalmi, érdemi) kötelezettség.

A vizsgálat megállapításainak összegzése:

Amint arra e jelentés bevezetőjében is utaltam vizsgálatom célja annak feltárása volt, hogy a jelzálog-biztosíték mellett történő hitelezés mai gyakorlata milyen hatással van az adósok alkotmányos jogaira, sérti-e a tulajdonhoz való jogot a hitelintézetek eljárása, szerződéskötési gyakorlata, továbbá, hogy az állam felügyeleti szervein keresztül megfelelően gondoskodik-e az állampolgárok tulajdonhoz való jogának védelméről.

Az Alkotmány a magyar jogrendben úgy hatályosul, hogy az alkotmányos elveket a polgári jog szabályai kibontják, kiteljesítik és a magánosok (szerződő felek) irányába közvetítik. Ezen alkotmányos jelentőségű magánjogi elveket a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) tartalmazza.

A Ptk. alkotmányos rangú rendelkezései, többek között, az alábbi szabályok: a személyek és szervezetek vagyoni és személyi viszonyait – iránymutató jelleggel – a Ptk. szabályozza [1. § (1) bek.]; a Ptk. értelmezési alapelve [1. § (2) bek.]; az alanyi jogok és a törvényes érdekek védelme [2. § (1) bek.]; a jóhiszeműség, a tisztesség és a kölcsönösen együttműködő eljárás polgári jogi alapelve [4. § (1) bek.]; a joggal való visszaélés tilalma [5. § (1) bek.]; a törvényben biztosított jogok védelmének állami szerveket terhelő kötelezettsége [7. § (1) bek.]; a szerződési szabadság elve [200. § (1) bek.]; a jogszabályba ütköző, azt megkerülő, valamint a nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütköző szerződés tilalma és semmissége [200. § (2) bek.]; a visszterhesség, valamint a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének főszabálya [201. § (1)-(2) bek.].

A hitelintézetek működésének, ezen belül szerződési gyakorlatának (alkotmányosságát) törvényességét az állam erre a célra létrehozott hatósággal köteles ellenőrizni. Ez a hatóság a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: Pszáf).

A jelzálog és vételi jog kikötése mellett történő banki hitelezés során a jelenlegi gyakorlatban több okból is sérül a panaszosoknak az Alkotmányban rögzített, tulajdonhoz fűződő alapjoga. A vizsgált banki hitelezési gyakorlattal kapcsolatban megkerestem a Pszáf elnökét, akinek levélben közölt álláspontja szerint – bár jelezte, hogy a fogyasztóvédelmet kiemelt feladatként kezeli és a vételi jog kikötése mellett történő jelzálog-hitelezés körében átfogó témavizsgálatot indít – a bank az opciós jog érvényesítése során mind a banki szabályzatban, mind a szerződésben foglaltakkal összhangban járt el, ezért magatartása nem rosszhiszemű. Ennek ellenére szükségesnek tartja a Pszáf elnöke a jobb ügyfél-tájékoztatás megvalósítását, vételi jog kikötése esetén külön kockázatfeltáró nyilatkozat kitöltését, továbbá az adós vevőállítási jogának szerződésben való kikötését.

A jelzáloggal lekötött ingatlan hitelfedezeti értékének megállapítása tekintetében álláspontom a következő: A Ptk. alkotmányos szintű alapvető rendelkezéseibe, a Ptk. 4. § (1) bekezdésében írt jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményébe, az így kötött szerződés pedig nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütközik [Ptk. 200. § (2) bekezdés], ha a bank a fedezetként lekötött ingatlan értékét – lakottságra vagy más tényezőkre alapítva – a valós forgalmi érték alatt határozza meg, majd az így egyszeresen már leértékelt ingatlan hitelfedezeti értékét jelzálog hitelintézet esetében a jogszabályban rögzített 70%-os értéknél, más hitelintézet esetén a biztonságos hitelezéshez szükséges legmagasabb értéknél alacsonyabban állapítja meg. A bank akkor jár el jóhiszeműen és

tisztességesen, ha az ingatlan valós forgalmi értékének megállapításával – bevonva abba a tulajdonost is – független szakértőt bíz meg, s az így objektíven megállapított értéknek a jelzálog-hitelezésről szóló jogszabályban megállapított 70%-át veszi hitelfedezeti értéknek. A bankok biztonságának eltúlzott és egyoldalú fokozása ugyanis – irreálisan alacsony hitelbiztosítéki érték megállapításával, többszörös biztosítékok kikötésével stb. – az ügyfeleknek, szerződő feleknek indokolatlan és aránytalan jogsérelmet okozhat.

A vételi jog kikötése tekintetében kialakított álláspontom szerint: Nem ütközik a Ptk. rendelkezéseibe, ha a kölcsön biztosítékként jelzálogjog engedésére és a vételi jog kikötésére is sor kerül. Az adós tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogában súlyos visszásságot okoz azonban, valamint a Ptk. alkotmányos szintű elveit többszörösen sérti az, ha a (kétszeres leértékelés miatt) rendkívül alacsonyan meghatározott hitelbiztosítéki érték egyben a vételi jog útján létrehozható adásvételi szerződésben kikötött vételár is. Ha pedig a pénzügyi intézmény a feltűnően aránytalan előnyt az adós helyzetének kihasználásával köti ki, a szerződés uszorás szerződés és mint jogszabályba (és jóerkölcsbe) ütköző, semmis. Eseti döntéseiben a Legfelsőbb Bíróság is érvényesnek tekintette – jelzálogjog mellett – a vételi jog kikötését, de döntéseiben kiemelte: a vételi jog kikötése azért nem ütközik bele a zálogtárgya tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó megállapodás [Ptk. 255. § (2) bek.] tilalmába, mert a vételi jog kikötésekor a vagyontárgy „valós szerződési értékét” a felek megállapították. A hitelbiztosítéki értéket a vételi jog alapján a tulajdonjog megszerzése ellenértékeként nem lehet ilyen valós módon megállapított, illetőleg arányos szerződési értéknek tekinteni.

A zálogjog mint „értékjog” a terhelt ingatlan értékesítésének jogát adja biztosítékkul a zálogjogosult kezébe, de garanciális szabályok védik a tulajdonos érdekeit is, éppen a reális áron értékesítés tekintetében. A vételi jognak az irreális fedezeti értéken történő kikötése éppen ezeknek – a tulajdonos érdekeit védő – törvényi garanciális szabályoknak a megkerülésre irányulnak. A jogszabály megkerülésére irányuló ilyen kikötések a Ptk. 200. § (2) bekezdése értelmében szintén semmisek, a semmisségre hivatkozás a törvényességi felügyeletre feljogosított szerveknek *ex officio* kötelessége.

A banki szerződési gyakorlat és az arra vonatkozó állami ellenőrzés átalakítását az uniós jogharmonizációs kötelezettség is szükségessé teszi: a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/19/EGK Irányelv előírja: „a tagállamok kötelesek megvédeni a fogyasztókat a szolgáltató erőfölényétől, különösen az egyoldalú szabványszerződésekkel szemben, akkor is, ha a szerződési feltételeket több irat tartalmazza.”

A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) szerint a Pszáf feladata, hogy ellenőrizze és vizsgálja a pénzügyi szolgáltatási tevékenységet meghatározó szabályok érvényesülését, és azok betartását – szankciók alkalmazásával – kikényszerítse. Álláspontom szerint a helyes értelmezésben a pénzügyi szolgáltatási tevékenység szabályai alatt a Ptk. általános szerződési szabályait és alapvető jogelveit éppúgy érteni kell, mint a Hpt. szabályait. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény 2. § (1) bekezdése szerint továbbá, a Felügyelet tevékenységének célja, többek között, hogy a pénzügyi intézmények ügyfeleinek érdekeit védje. A fogyasztóvédelmi törvény (1997: CLV. tv.) alapján a Pszáf pert indíthat – fenti levezetésünk alapján pedig köteles pert indítani – az ellen, akinek a jogszabályba ütköző tevékenysége a fogyasztók széles körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz. Megállapítom: jogszabályba ütközik a Ptk. elveit sértő szerződés, továbbá: jelentős nagyságú hátránynak minősül, ha az ügyfél úgy veszti el tulajdonjogát ingatlanra fölött, hogy a forgalmi érték jelentős részét elveszti (és azt más realizálja).

A Ptk. 7. §-a kifejezetten hangsúlyozza, hogy a törvényben biztosított jogok védelme az állam minden szervének kötelessége. Ezen általános kötelezettséget a Pszáf külön nevesített

kötelezettségei specifikálják a banki szféra adószai vonatkozásában. Megállapítom, ha a tényállásban rögzített banki gyakorlatot a Pszáf nem ellenőrzi, és nem tesz lépéseket annak érdekében, hogy a bankok ügyfeleinek alkotmányos és törvényes, valamint az irányadó közösségi jogszabályban rögzített jogai, érdekei ne csorbuljanak, nem teljesíti törvényi kötelezettségeit és ezzel mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos visszásságot okoz. **Felhívom a Pszáf elnökét törvényes kötelezettségének feltárására, és hatékonyabb, az ügyfelek érdekeit védő teljesítésére, továbbá az ügyfelek alkotmányos jogai sérülésének intézményes kiküszöböléséhez szükséges törvényes eszközök fokozott alkalmazására.**

Az ügyfelek alkotmányos jogaival kapcsolatban visszásságot okozó hatásának minősítem továbbá az ügyfelek elégtelen tájékoztatását. Több panaszos állította, hogy a pénzügyi előzetes tájékoztatókban közzétett szerződési feltételek között a vételi jog kikötése nem szerepelt, illetőleg, hogy a vételi jog kikötéséről csak a közjegyző felolvasásakor értesültek, de annak tartalmára, jogkövetkezményeire elégséges tájékoztatást ott sem kaptak.

Az ügyfelek tájékoztatásával kapcsolatban megállapítottam azt is, hogy a vizsgált esetekben a szerződést közokiratba foglaló közjegyzők – legalábbis a csupán eshetőlegesen, ráadásul az ügyfél szerződésszegése következtében megnyíló opció, a vételi jog tekintetében – nem teljesítették elégséges mértékben a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. tv.-ben előírt azon kötelezettségüket, hogy meggyőződjenek a felek valódi (ügyleti) szándékáról, tájékoztassák az ügyfelet a jogügylet lényegéről és jogi következményeiről, továbbá, hogy meggyőződjék arról, hogy a közjegyzői okiratban foglaltak megfelelnek a fél akaratának. Megállapítom, ha az Országos Közjegyzői Kamara elmulasztja a törvényes előírásoknak mindenben és maradéktalanul megfelelő közjegyzői eljárás megkövetelését és ellenőrzését, e magatartásával az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, az annak részét képező tisztességes eljáráshoz való joggal, továbbá az Alkotmányban rögzített tulajdonhoz fűződő alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a Gazdasági Versenyhivatal által hivatalból lefolytatandó vizsgálat keretében indokolt tisztázni, hogy a pénzügyi intézetek – egyedül vagy közösen – erőfölényes helyzetben vannak-e. Amennyiben az erőfölényes helyzet bármilyen formában bizonyítást nyer, akkor azt kell vizsgálni, hogy a pénzügyi intézet visszaélt-e erőfölényével? Ugyanígy versenyhivatali vizsgálatot indokolt lefolytatni annak tisztázására, hogy egyes bankok nem hoztak-e létre kartellt jelzalog hitelezési és vételi jog alapítására vonatkozó gyakorlatuk során. Az erőfölénnyel való visszaélés és a kartelltilalom vonatkozik az árak, valamint az üzleti feltételek meghatározására, konkrétan az ingatlanok alulértékelési gyakorlatára, illetve a vételi jog kikötésére és e körben a vételár meghatározására is. E vizsgálat tisztázhatja azt is, hogy a hitelintézettel szerződő ügyfél ún. „fogvatartott fogyasztónak” minősül-e.

A vizsgálat megindulására okot adó panaszban jelzett ügyvédi magatartás kapcsán levélben fordultam a Magyar Ügyvédi Kamara (MÜK) elnökéhez. Az elnök úr válaszában kifejtette, hogy az Ügyvédi Etikai szabályzat, valamint az ügyvédi törvény rendelkezéseibe ütközik és fegyelmi felelősség kérdését veti fel az, ha az ügyvéd korábbi ügyfele anyagi viszonyainak teljes ismeretében vásárolja fel az ügyféllel szembeni követeléseket. Jelentésemben az elnök úr álláspontjával egyezően megállapítottam: ezen ügyvédi magatartás az ügyvédi etika, valamint az általános jóerkölcs szabályait súlyosan sérti. Megállapítom továbbá, hogy sérti e szabályokat az az ügyvédi magatartás is, mellyel az ügyvéd a megszerzett követelés birtokában az adós minden egyezségi kezdeményezését, illetőleg a tartozás rendezésére vonatkozó javaslatát elutasítja, bár az ügyvéd által is ismert adósi vagyoni fedezet a tartozás megfizetésére több megoldást is lehetővé tett volna.

6. Jogalkotási javaslat

A jelen vizsgálatom megállapításai alapján, élve az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-ban kapott felhatalmazással:

1) Felkérem az igazságügyi és a pénzügyminisztert, hogy a készítsék elő a hitelintézetekről és a pénzügyi szervezetekről szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) oly tartalmú módosítását, amely tisztességesebb és kölcsönösen kiegyensúlyozottabb hitelbiztosíték-értékelési és fedezeti szabályozást szab, tiltja a vételi jog fedezeti célú kikötését, vagy annak megengedése esetén külön kockázatfeltáró nyilatkozatot ír elő, biztosítja az adós vevőállítási jogának időhatárhoz kötött gyakorlását.

2) Javaslom a Hpt. oly tartalmú módosítását előkészíteni, hogy minden pénzintézet köteles legyen „tájékoztatói szabályzatot” készíteni, melynek minta példányát a Pszáf ellenőrzi, vagy amelyben érvényesítendő tájékoztatói módokat ajánlásban a Pszáf előre közlésezi.

3) Javaslom a Hpt.-be felvenni pénzintézetek által kötött szerződések tekintetében azt a szabályt, hogy az előzetes, írásbeli termékismertetőben nem szereplő szerződéses kikötést nem írottak kell tekinteni a végleges szerződésben akkor is, ha az formáját tekintve közokirat.

4) Javaslatot teszek arra, hogy a pénzügyminiszter a Hpt. olyan módosítás tervezetét készítse elő, mely kifejezetten és határozottan kimondja, hogy a pénzintézetek (pénzügyi szervezetek) az ügyfelekkel kötendő szerződések általános szerződési feltételeit tartalmazó szabályzataikat, üzletszabályzataikat előzetes jóváhagyás céljára, továbbá módosításuk esetében a módosított változat alkalmazását megelőzően kötelesek a pénzügyi felügyeleti intézménynek (Pszáf) jóváhagyás végett benyújtani. A pénzintézet szerződést új üzletszabályzat alapján csak akkor köthet, ha azt a felügyeleti intézmény jóváhagyta. A felügyeleti intézmény köteles a szabályzatokat abból a szempontból ellenőrizni, hogy az nem sérti-e súlyosan a Ptk. szabályait, illetőleg nem sérti-e a pénzintézettel szerződő fél (Alkotmányban és a Ptk.-ban rögzített) alkotmányos jogait. Az ellenőrzésnek különösen a Ptk. 200. § (2) bek., a 201. § (1)-(2) bek., 202. §, 205. § (5) bek. és a 209/B. § (1) bekezdésében, valamint a 93/13/EGK Tanácsi Irányelvben foglalt rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségre kell kiterjednie.

5) Javaslatot teszek arra, hogy Hpt. és 6. melléklete oly módon kerüljön módosításra, hogy a 6. mellékletben a 93/13/EGK Tanácsi Irányelv mint a Hpt. szabályozásának egyik mércéje legyen felvéve.

6) Felkérem az igazságügyi minisztert, hogy

a) tegyen lépéseket a bírósági végrehajtás egyszerűbbé és gyorsabbá tétele érdekében, megszüntetve a pénzintézeteknek azt az igényét, hogy a követelés behajtása során vételi jog kikötésével kerüljék meg a végrehajtási eljárást;

b) készítse elő a Hpt. 51. § (1) c) pontjában foglalt rendelkezés módosítását. A módosított rendelkezés védje a pénzügyi intézmény ügyfelét, hogy adatai szempontjából ne kerüljön a pénzügyi intézmény, illetőleg a vele üzleti kapcsolatban álló (a követelést megvásárló) szervezet részére kiszolgáltatott helyzetbe.

7. Kezdeményezés

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21. § (1) bekezdése alapján

1) Felkérem a Pszáf elnökét, hogy

a) a rendelkezésére álló eszközök hatékony alkalmazásával segítse elő, hogy a kereskedelmi bankok vételi jog kikötése esetén az ügyfélnek elegendő („meggondolási”) időt hagyjanak az ajánlat mérlegelésére;

b) a megfelelő tájékoztatást követően kötelezően kerüljön sor külön kockázatfeltáró nyilatkozat felvételére;

c) a fizetési felszólításokat időben, minden esetben tértivevénnyel küldjék ki;

d) gondoskodjon arról, hogy vételi jog és jelzálogjog együttes kikötése esetén a fedezeti ingatlan értékesítését megelőzően az adóst szerződéses rendelkezés alapján legalább 90 napos határidővel illesse meg a vevőállítás joga;

(A fenti a)-d) pontok a Pszáf elnökének 2003. november 18-i kérdésemre adott, 2004. január 15-én keltezett, Pszáf 2219/2004. ügyiratszámú válaszlevelében foglalt vállalásainak tényleges érvényesítését célozzák.)

e) kövesse figyelemmel, hogy milyen banki szabályok, szabályzatok, gyakorlat vonatkozik a fedezetértékelésre, a hitelbiztosítéki érték megállapítására, a vételi jog kikötése esetén a vételár megállapítására, a vételi jog gyakorlására kijelölt vevő kiválasztására és ezek felülvizsgálata során a rendelkezésére álló eszközökkel gondoskodjon az adósi érdekvédelemről;

f) gondoskodjon arról, hogy az egy éven túli tartamú szerződés esetében (ideértve azt az esetet, amikor a rövidebb futamidejű szerződésben a tényleges törlesztés elmaradása miatt egy éven túl kerül sor a végrehajtási eljárás lefolytatására, vételi jog gyakorlására) a hitelintézet minden esetben végezze el az értékesítési érték (vételár) felülvizsgálatát;

g) a szabályzatok megfelelő módosítását követően gondoskodjon a kiegészített, illetve átdolgozott szabályzatoknak megfelelő gyakorlat folyamatos ellenőrzéséről;

h) az alkotmányban védett tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okozó, az adósok terhére a Ptk.-ban rögzített elvekbe ütköző módon hátrányos szerződéses kikötésekkel és eljárással szemben éljen törvényes megtámadási lehetőségével;

i) állítson fel és működtessen megfelelő adós-tájékoztatási ügyfélszolgálatot, mely az adósoknak a pénzügyintézetek eljárásával kapcsolatos panaszait nyilvántartásba veszi, a panaszokat kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében a Felügyelet részére egyedi és általános intézkedésekre tesz javaslatot;

j) vizsgálja meg, hogy a vételi jog alapításával biztosított kölcsönszerződések esetén a vételi jog gyakorlására kijelölt személy (vevő), illetőleg a pénzügyintézet részéről a kijelölt személy a Hpt. 58-59. §-ai szerint belső információ birtokosa, illetőleg, hogy az így létrejövő ügyletek belső információval kapcsolatos tiltott ügyletnek minősül-e;

k) a j) pont alatti vizsgálatok elvégzése érdekében alapos gyanú esetén vegye fel a kapcsolatot az Országos Rendőr-főkapitánnyal és a Szervezett Bűnözés Elleni Központ vezetőjével.

2) Felkérem a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatóját, hogy

a) teljesítse a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. tv. 206/A. §-ban foglalt, a pénzügyintézet terhére előírt, a pénzügyintézet által az ügyfelek részére nyújtandó tájékoztatási kötelezettség maradéktalan megvalósulásának ellenőrzésére vonatkozó törvényi kötelezettségét, és fogyatékoság észlelése esetén a törvény teljes szigorával lépjen fel a törvények betartatása érdekében;

b) az a) pontban foglalt kötelezettségének teljesítése érdekében hozzon létre intenzív fogyasztóvédelmi együttműködést a Pszáffal, mely együttműködés terjedjen ki, többek között,

a megfelelő tájékoztatási előírások/ajánlások ellenőrzésére, és a törvényes megtámadási jog érvényesítésére.

3) Felkérem a Gazdasági Versenyhivatal elnökét, hogy a Versenyhivatal rendszeresen folytasson hivatalból vizsgálatot [Tptv. 70. § (1) bek.] annak tisztázására, hogy a jelentés tényei és megállapításai eredményeképpen versenyjogi jogsértés (erőfölény és/vagy kartell) bekövetkezte megállapítható-e, és ha igen, tegye meg a szükséges intézkedéseket.

4) Felkérem az Magyar Ügyvédi Kamara elnökét, hogy

a) gondoskodjon az ügyvédi etikai szabályzat módosításáról, kiegészítéséről, hogy a jelentés 5.2.4. pontjában foglalt ügyvédi visszaélés kimondott tilalom alá kerüljön;

b) adjon tájékoztatást a 2003. V. 434/3. sz. alatt, dr. Cs. J. ügyvéd ellen folytatott eljárásban hozott másodfokú határozatról. Kérem, hogy a határozat meghozatalánál a MÜK eljáró etikai bizottsága vegye figyelembe a MÜK elnökének 471359/1406/2003. sz. alatt részemre megküldött levelében elvi érveléssel tett megállapításokat.

6) Felkérem az Országos Közjegyzői Kamara elnökét, hogy a jelentés 5.2.5. pontjában foglaltak megvalósulásáról és betartatásáról – a Kjt. 55. § *a)-c)* és *h)-j)* pontjában foglaltaknak megfelelően – minden lehetséges eszközzel gondoskodjon.

7) Felkérem az Országos Rendőr-főkapitányt és a Szervezett Bűnözés Elleni Központ vezetőjét arra, hogy vizsgálják meg: megvalósít-e szervezett bűnözést az, hogy a jelzálog hitelezés kapcsán vételi joggal lekötött ingatlanok megvásárlására – árverezés, versenyezettetés és pályázatás nélkül – a pénzügyintézetekkel összefonódott, belső információ (Hpt. 58-59. §; Btk. 300-300/A., 318., 319., 247. §-ok) birtokában levő személy jelentkezik, illetőleg kerül a pénzügyintézet által kijelölésre, aki a tulajdonjogot megszerzi és rövid időn belül az ingatlant magas haszonnal értékesíti.

Budapest, 2004. május

Lenkovics Barnabás

Függelék:

4.1. A Magyar Köztársaság **Polgári Törvénykönyvéről** szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.).

1. § (1) Ez a törvény az állampolgárok, valamint az állami, önkormányzati, gazdasági és társadalmi szervezetek, továbbá más személyek vagyoni és egyes személyi viszonyait szabályozza. Az e viszonyokat szabályozó más jogszabályokat - ha eltérően nem rendelkeznek - e törvénnyel összhangban, e törvény rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni.

(2) A törvény rendelkezéseit a Magyar Köztársaság gazdasági és társadalmi rendjével összhangban kell értelmezni.

2. § (1) A törvény védi a személyek vagyoni és személyhez fűződő jogait, továbbá törvényes érdekeit.

3. § (1) A törvény védi a tulajdonnak az Alkotmányban elismert valamennyi formáját.

4. § (1) A polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni.

(4) Ha ez a törvény szigorúbb követelményt nem támaszt, a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki sem hivatkozhat. Aki maga sem úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, a másik fél felróható magatartására hivatkozhat.

5. § (1) A törvény tiltja a joggal való visszaélést.

(2) Joggal való visszaélésnek minősül a jog gyakorlása, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik csorbítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne.

7. § (1) A törvényben biztosított jogok védelme az állam minden szervének kötelessége. Érvényesítésük - ha törvény másképpen nem rendelkezik - bírósági útra tartozik.

200. § (1) A szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja.

(2) Semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Semmis a szerződés akkor is, ha nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütközik.

201. § (1) A szerződéssel kikötött szolgáltatásért - ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik - ellenszolgáltatás jár.

(2) Ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

202. § Ha a szerződő fél a szerződés megkötésekor a másik fél helyzetének kihasználásával feltűnően aránytalan előnyt kötött ki, a szerződés semmis (uzsorás szerződés).

205. § (1) A szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre.

(2) A szerződés létrejöttéhez a feleknek a lényeges, valamint a bármelyikük által lényegesnek minősített kérdésekben való megállapodása szükséges. Nem kell a feleknek megállapodniuk olyan kérdésekben, amelyeket jogszabály rendez.

(3) Az általános szerződési feltétel az (1)-(2) bekezdésben foglaltak teljesülése esetén is csak akkor válik a szerződés részévé, ha alkalmazója lehetővé tette, hogy a másik fél annak tartalmát megismerje, és ha azt a másik fél kifejezetten vagy ráutaló magatartással elfogadta.

(4) A felek a szerződés megkötésénél együttműködni kötelesek, és figyelemmel kell lenniük egymás jogos érdekeire. A szerződéskötést megelőzően is tájékoztatniuk kell egymást a megkötendő szerződést érintő minden lényeges körülményről.

(5) Külön tájékoztatni kell a másik felet arról az általános szerződési feltételről, amely a szokásos szerződési gyakorlattól, a szerződésre vonatkozó rendelkezésektől lényegesen vagy valamely korábban a felek között alkalmazott kikötéstől eltér. Ilyen feltétel csak akkor válik a szerződés részévé, ha azt a másik fél - a külön, figyelemfelhívó tájékoztatást követően - kifejezetten elfogadta.

A Ptk.-nak az általános szerződési feltételekre vonatkozó **209-209/C. §-okba** foglalt szabályai.

Tvr. 5. § Az általános szerződési feltételek bíróság előtti megtámadására jogosult

a) az ügyész,

b) a miniszter, az országos hatáskörű szerv vezetője,

c) a jegyző és a főjegyző,

d) a gazdasági és a szakmai kamara, a hegyközségi szervezet,

e) a fogyasztói érdek-képviselői szervezet.

A Ptk.-nak a **251-264. §-aiban** foglalt, a zálogjog általános és a jelzálogjog különös szabályai.

A Ptk.-nak a vételi jogra vonatkozó szabályai: **365. § (1) bekezdés, 373-375. §-ai.**

A Ptk.-nak a **685. § d)** fogyasztó, és e) a fogyasztói szerződésre vonatkozó definíciói.

4.2. A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló **1994. évi I. törvényből**:

67. cikk

A Szerződő Felek elismerik, hogy Magyarországnak a Közösségbe történő gazdasági integrációja egyik alapvető előfeltétele az, hogy az ország jelenlegi és jövőbeni jogszabályait közelítsék a Közösség jogszabályaihoz. Magyarország biztosítja, hogy, amennyire lehetséges, jövőbeni jogszabályai a Közösség jogszabályaival összeegyeztethetők lesznek.

3. § (1) A Magyar Köztársaság nemzetközi szerződéseinek előkészítése és megkötése, valamint jogszabályainak előkészítése és megalkotása során biztosítani kell azoknak, az Európai Megállapodással való összhangját.

(2) A jogszabályok előkészítése és megalkotása során érvényesíteni kell az Európai Megállapodás 67. §-ában meghatározott követelményeket.

Részletek a Tanács 1993. április 5-i 93/13/EGK Irányelve a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről

– mivel a tagállamok feladata annak biztosítása, hogy a fogyasztókkal kötött szerződések ne tartalmazzanak tisztességtelen feltételeket;

– mivel az e két programban "A fogyasztók gazdasági érdekeinek védelme" címszó alatt megállapított elv szerint: "az áruk és szolgáltatások megvásárlóit meg kell védeni attól, hogy az eladó vagy a szolgáltató visszaéljen erőfölényével, és különösen az egyoldalú

szabványszerződésekkel, valamint az alapvető fogyasztói jogoknak a szerződésekből való tisztességtelen kizárásával szemben kell megvédeni őket";

– mivel a fogyasztónak egyenértékű védelemben kell részesülnie akár szóban, akár írásban kötötték meg a szerződést, függetlenül attól, hogy az utóbbi esetben a szerződési feltételeket egy vagy több irat tartalmazza;

– mivel a szerződési feltételek tisztességtelen jellegének a rögzített általános ismérvek alapján történő megítélését, különösen a felhasználók közötti szolidaritást figyelembe vevő állami jellegű értékesítési és szolgáltatási tevékenységekben ki kell egészíteni a különféle érintett érdekeltségek átfogó kiértékelését biztosító eszközökkel; mivel ez a jóhiszeműség követelményét testesíti meg; mivel a jóhiszeműség megítélésében különös figyelmet fordítanak a szerződő felek alkupozíciójának erősségére, arra hogy ösztönözték-e valamilyen módon a fogyasztót a feltétel elfogadására, és hogy az árut vagy szolgáltatást a fogyasztó külön megrendelésére bocsátották-e a fogyasztó rendelkezésére; mivel a jóhiszeműséggel kapcsolatosan támasztott elvárást az eladó vagy a szolgáltató kielégíti, ha a másik féllel szemben, akinek törvényes érdekeit szem előtt kell tartania, méltányosan és tisztességesen jár el;

– mivel ennek az irányelvnek az alkalmazásában a tisztességtelen jelleg megítélésének nem kell kiterjednie a szerződés elsődleges tárgyát képező, sem pedig a szállított áruk vagy nyújtott szolgáltatások ár/minőség viszonyát meghatározó feltételekre; mivel a szerződés elsődleges tárgyát képező és a szállított áruk vagy nyújtott szolgáltatások ár/minőség viszonyát meghatározó feltételeket mindezek ellenére figyelembe lehet venni egyéb feltételek tisztességes jellegének megítélésénél; mivel ebből következik többek között, hogy a biztosítási szerződésekben a biztosított kockázatot és a biztosító felelősségét egyértelműen meghatározó vagy körülíró feltételek nem vethetők alá ilyen megítélésnek, ha ezeket a korlátozásokat figyelembe veszik a fogyasztó által fizetendő biztosítási díj kiszámításánál;

– mivel a szerződéseket egyszerű, érthető nyelven kell megfogalmazni; mivel a fogyasztó számára lehetőséget kell biztosítani, hogy megismerhesse az összes feltételt; és mivel kétség esetén a fogyasztó számára legkedvezőbb értelmezést kell irányadónak elfogadni;

– mivel a tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy ne alkalmazzanak tisztességtelen feltételeket az eladó vagy a szolgáltató fogyasztóval kötött szerződéseiben, de ha a szerződés mégis tartalmaz ilyen feltételeket, akkor azok ne legyenek kötelező érvényűek a fogyasztóra nézve, és ha a szerződés a tisztességtelen feltételek kihagyásával is teljesíthető, a szerződés változatlan feltételekkel továbbra is kötelezi a feleket;

– mivel azoknak a személyeknek vagy szervezeteknek, amelyeknek valamely tagállam jogszabályai szerint törvényes érdekelttségük van a fogyasztók védelmében, eljárásindítási lehetőséggel kell rendelkezniük - akár bíróság előtt a megfelelő peres eljárások megindítására, akár a panaszok eldöntésére hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv előtt - olyan szerződési feltételek, különösen a tisztességtelen feltételek alkalmazása ellen, amelyeket a fogyasztókkal kötendő szerződésekben történő általános használatra dolgoztak ki; mivel azonban ez a lehetőség nem jár együtt az egyes gazdasági ágazatokban alkalmazott általános feltételek előzetes ellenőrzésével;

– mivel a tagállamok bíróságainak és közigazgatási szerveinek megfelelő és hatékony eszközökkel kell rendelkezniük ahhoz, hogy megszüntessék a fogyasztókkal kötött szerződésekben a tisztességtelen feltételek alkalmazását;

Elfogadta ezt az irányelvet:

2. cikk Ennek az irányelvnek az alkalmazásában:

a) "tisztességtelen feltételek": a 3. cikkben meghatározott szerződési feltételek;

b) "fogyasztó": minden olyan természetes személy, aki az ezen irányelv hatálya alá tartozó szerződések keretében olyan célok érdekében cselekszik, amelyek nem tartoznak saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körébe;

c) "eladó vagy szolgáltató": minden olyan természetes vagy jogi személy, aki vagy amely az ezen irányelv hatálya alá tartozó szerződések keretében saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körében cselekszik, függetlenül attól, hogy az köz- vagy magánjellegű.

3. cikk (1) Egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel abban az esetben tekintendő tisztességtelen feltételnek, ha a jóhiszeműség követelményével ellentétben a felek szerződésből eredő jogaiban és kötelezettségeiben jelentős egyenlőtlenséget idéz elő a fogyasztó kárára.

(2) Egy szerződési feltétel minden olyan esetben egyedileg meg nem tárgyalt feltételnek tekintendő, ha azt már előzetesen megfogalmazták és ezért a fogyasztó nem tudta annak tartalmát befolyásolni, különösen az előzetesen kidolgozott szabványszerződések esetében.

Az a tény, hogy egy feltétel bizonyos elemeit vagy egy kiragadott feltételt egyedileg megtárgyaltak, nem zárja ki ennek a cikknek az alkalmazhatóságát a szerződés többi részére, ha a szerződés átfogó megítélése arra enged következtetni, hogy a szerződés mégiscsak egy előre kidolgozott szabványszerződés.

Olyan esetekben, amikor egy eladó vagy szolgáltató arra hivatkozik, hogy egy szabványfeltételt egyedileg megtárgyaltak, ennek bizonyítása az eladót vagy szolgáltatót terheli.

4. cikk (1) A 7. cikk sérelme nélkül egy szerződési feltétel tisztességtelen jellegét azon áruk vagy szolgáltatások természetének a figyelembevételével kell megítélni, amelyekre vonatkozóan a szerződést kötötték, és hivatkozással a szerződés megkötésének időpontjában az akkor fennálló összes körülményre, amely a szerződés megkötését kísérte, valamint a szerződés minden egyéb feltételére, vagy egy olyan másik szerződés feltételeire, amelytől a szerződés függ.

6. cikk (1) A tagállamok előírják, hogy fogyasztókkal kötött szerződésekben az eladó vagy szolgáltató által alkalmazott tisztességtelen feltételek a saját nemzeti jogszabályok rendelkezései szerint nem jelentenek kötelezettséget a fogyasztóra nézve, és ha a szerződés a tisztességtelen feltételek kihagyásával is teljesíthető, a szerződés változatlan feltételekkel továbbra is köti a feleket.

7. cikk (1) A tagállamok a fogyasztók és a szakmai versenytársak érdekében gondoskodnak arról, hogy megfelelő és hatékony eszközök álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy megszüntessék az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek alkalmazását.

(2) Az (1) bekezdésben említett eszközök olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek lehetővé teszik, hogy a nemzeti fogyasztóvédelmi jogszabályok szerint törvényes érdekeltséggel rendelkező személyek vagy szervezetek eljárást kezdeményezzenek a vonatkozó nemzeti jogszabály értelmében bíróság vagy illetékes közigazgatási hatóság előtt annak megítélésére, hogy a fogyasztókkal kötendő szerződésekben általános használatra kidolgozott szerződési feltételek tisztességtelenek-e, valamint megfelelő és hatékony eszközökkel élnek azért, hogy megszüntessék az ilyen feltételek alkalmazását.

(3) A saját nemzeti jogszabályok tiszteletben tartásával a (2) bekezdésben említett jogorvoslati eljárások elkülönítve vagy együttesen indíthatók az ellen az azonos gazdasági ágazathoz tartozó több eladó és szolgáltató, illetve szakmai szövetségük ellen, akik illetve amelyek azonos általános szerződési feltételeket vagy hasonló feltételeket használnak, vagy azok használatát javasolják.

10. cikk (1) A tagállamok legkésőbb 1994. december 31-ig hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. Erről haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot.

Minden 1994. december 31-e után megkötött szerződésre az ebben az irányelvben előírt rendelkezések alkalmazandók.

(2) Amikor a tagállamok elfogadják ezeket az intézkedéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok határozzák meg.

Ennek az irányelvnek a tagállamok a címzettjei.

Kelt, Luxembourg, 1993. április 5., a Tanács részéről az elnök N. Helveg Petersen

MELLÉKLET a Tanács 1993. április 5-i 93/13/EGK Irányelvéhez

A **3. cikk** (3) bekezdésében említett feltételek

1. Azok a feltételek, amelyek tárgya vagy hatása az, hogy: ...

c) a fogyasztóra nézve kötelező a szerződés, míg az eladó vagy szolgáltató szerződési kötelezettségeinek teljesítése olyan feltételhez kötött, amelynek megvalósítása csak az eladó vagy szolgáltató szándékától függ; ...

e) a kötelezettségét nem teljesítő fogyasztótól aránytalanul magas összeg megfizetését követelik meg kártérítés címén; ...

i) a fogyasztót visszavonhatatlanul kötelezik olyan feltételek vonatkozásában, amelyek alapos megismerésére nem volt tényleges lehetősége a szerződés megkötése előtt; ...

p) az eladó vagy szolgáltató számára biztosítják a jogot szerződéses jogai és kötelezettségei átruházására, ha ez a fogyasztó hozzájárulása nélkül csökkentheti a fogyasztó számára nyújtott garanciákat;

4.3. A **hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról** szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.).

1. § Ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik, e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni:

a) a Magyar Köztársaság területén végzett, e törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási és bankképviselési tevékenységre, valamint betétbiztosításra,

c) a magyar hatóság által ellátott - e törvényben meghatározott - felügyeleti tevékenységre,

3. § (1) Pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, illetőleg devizában, valutában:

b) hitel és pénzkölcsön nyújtása;

18. § (1) A hitelintézet működésének - pénzügyi és kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységének-megkezdéséhez a Felügyelet engedélye szükséges.

(2) A hitelintézetnek a tevékenységi engedély megadása iránti kérelméhez a következőket kell a Felügyelethez benyújtani:

e) a folytatni kívánt tevékenységekre vonatkozó, az általános szerződési feltételeket is tartalmazó egy vagy több üzletszabályzatot,

29. § (1) A Felügyelet az engedélyt visszavonhatja, ha

b) a pénzügyi intézmény - törvény által - tiltott tevékenységet folytat,

g) olyan körülmény áll fenn, amely miatt a pénzügyi intézmény működése súlyosan veszélyezteti vagy sérti a betétesek vagy más ügyfelek érdekeit, akadályozhatja a pénzforgalmat, illetve a pénz- és tőkepiac megfelelő működését,

A Hpt.-nek a belső információra vonatkozó **58-59. §-ai**.

67. § (1) A bank és a szakosított hitelintézet belső ellenőrzési rendszert működtet.

(2) A belső ellenőrzési rendszer működtetésének célja:

a) a hitelintézet jogszabályoknak megfelelő működésének elősegítése,

e) a hitelintézet és ügyfelei eszközeinek és a tulajdonosok érdekeinek védelme.

(3) A belső ellenőrzési rendszer elemei a belső ellenőrzés (a folyamatba épített ellenőrzés, a vezetői ellenőrzés és a belső ellenőrzési szervezet), valamint a vezetői információs rendszer.

(4) A belső ellenőrzési rendszert a hitelintézet által folytatott szolgáltatási tevékenységek sajátosságaival, kiterjedtségével, összetettségével és kockázataival összhangban kell kialakítani.

78. § (1) A hitelintézetnek a kihelyezésről történő döntés előtt meg kell győződnie a szükséges fedezetek, illetőleg biztosítékok meglétéről, valós értékéről és érvényesíthetőségéről. A döntés alapjául szolgáló iratokat az ügyletre vonatkozó szerződéshez, illetőleg a leszámított váltóhoz kell csatolni.

(4) A kockázatvállalást tartalmazó szerződés tartama alatt a hitelintézet rendszeresen figyelemmel kíséri és dokumentálja a szerződésben foglalt feltételek megvalósulását, beleértve az ügyfél pénzügyi, gazdasági helyzetének alakulását és az (1) bekezdésben foglaltakat.

138. § (1) A Felügyelet hatáskörét és jogállását külön törvény határozza meg.

(2) A Felügyelet feladata:

c) ellenőrzi, illetve vizsgálja a pénzügyi és kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet meghatározó szabályok érvényesülését,

e) intézkedéseket hoz az észlelt szabálytalanságok megszüntetésére,

g) bírságot alkalmaz a feltárt szabályszegés miatt,

144. § A pénzügyi intézmény számára a Felügyelet - határozott időre - az általa meghatározott tartalommal és rendszerességgel történő olyan (rendkívüli) adatszolgáltatási kötelezettséget írhat elő, amelyet

a) a likviditás,

d) a pénzügyi és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenység szabályainak betartása,

e) a szervezet működésének, valamint

f) a belső ellenőrzés

rendszeres figyelemmel kíséréséhez, ellenőrzési feladatainak ellátása érdekében szükségesnek tart.

146. § (1) A Felügyelet jogosult - helyszínen kívül, illetőleg helyszínen - ellenőrizni az e törvényben és külön jogszabályban meghatározott - a pénzügyi intézmények alapítására, tevékenységének engedélyezésére, működésére, a fogyasztóvédelemre, a tulajdonosi jog eredményes, megbízható és a nemkívánatos befolyástól mentes gyakorlására vonatkozó - szabályok, valamint határozatok megtartását.

(2) A pénzügyi intézmény, a bankképviselőt, valamint a kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végző személy köteles a Felügyelet számára a helyszíni ellenőrzést lehetővé tenni, illetőleg segíteni, biztosítva az üzleti könyvek, jelentések ellenőrzését, valamint a vizsgálathoz szükséges adatokhoz, információkhoz való hozzáférést.

148. § (1) A Felügyelet - feladata teljesítéséhez - kérheti a pénzügyi intézménytől, bankképvisellettől, valamint pénzügyi intézménynek nem minősülő kiegészítő pénzügyi szolgáltatást nyújtó egyéb jogi személytől beszámoló, meghatározott formájú és tagolású kimutatás, könyvvizsgálati jelentés bemutatását, továbbá felvilágosítást kérhet a pénzügyi intézménytől, bankképvisellettől, valamint pénzügyi intézménynek nem minősülő kiegészítő pénzügyi szolgáltatást nyújtó egyéb jogi személytől, valamennyi üzleti ügyéről, valamint betekinthez könyveikbe, irataikba és adathordozóikba.

(2) A Felügyelet által kiküldött alkalmazott vagy megbízott az ellenőrzés lefolytatásához helyiségekbe beléphet, iratot, adathordozót, tárgyat, munkafolyamatot vizsgálhat meg, felvilágosítást, nyilatkozatot, valamint iratról, nyilvántartásról és egyéb dokumentumokról másolatot kérhet, próbavásárlást végezhet.

150. § E törvény és a pénzügyi szolgáltatási tevékenységre vonatkozó egyéb jogszabályok, illetve jegybanki rendelkezések, továbbá a Felügyelet határozatai maradéktalan betartása, a jogsértések vagy hiányosságok megelőzése, illetőleg megszüntetése érdekében a Felügyelet a pénzügyi intézménnyel szemben - az MNB egyidejű értesítése mellett - intézkedést, kivételes intézkedést és bírságot alkalmazhat.

151. § (1) A Felügyeletnek mérlegelnie kell az intézkedés szükségességét, ha a pénzügyi intézmény, valamint a pénzügyi intézménynek nem minősülő kiegészítő pénzügyi szolgáltatást nyújtó egyéb jogi személy, ezek vezető állású személye, illetőleg tulajdonosa megsérti az e törvény, az eredményes, megbízható és független tulajdonlásra, illetőleg a prudens működésre vonatkozó jogszabályok, valamint az MNB tv., a pénzforgalomról szóló jogszabályok és a jegybanki rendelkezések előírásait, illetőleg tevékenységét nyilvánvalóan nem elvárható gondossággal végzi, így különösen

a) döntési, illetőleg eljárási szabályzatai nem felelnek meg az előírásoknak, illetőleg a működés során ezeket nem tartja be,

b) számviteli, nyilvántartási és ellenőrzési rendszere nem felel meg a mindenkor hatályos jogszabályok rendelkezéseinek,

(2) A Felügyeletnek e törvény, továbbá a prudens működésre vonatkozó jogszabályok, valamint az MNB tv., a pénzforgalomról szóló jogszabályok, továbbá a jegybanki rendelkezések előírásainak jelentős megsértése esetén - a rendelkezésére álló adatokat és információkat mérlegelve - meg kell tennie a szükséges intézkedést (153. §, 155-156. §), ha a pénzügyi intézmény

a) jogszabály által tiltott vagy részére nem engedélyezett tevékenységet végez,

(3) A Felügyeletnek e törvény, továbbá a prudens működésre vonatkozó jogszabályok, valamint az MNB tv., a pénzforgalomról szóló jogszabályok és a jegybanki rendelkezések előírásainak súlyos megsértése esetén - a rendelkezésére álló adatokat és információkat mérlegelve - meg kell tennie a szükséges intézkedéseket, illetőleg kivételes intézkedéseket (157-160. §), ha a hitelintézet

f) jogszabály által tiltott vagy részére nem engedélyezett tevékenységet folytat rendszeresen,

j) tiltott vagy színlelt szerződéseket köt vagyoni előny szerzése, vagy a mérleg szerinti eredmény, illetőleg a fizetőképességi mutató módosítása céljából,

152. § Az előírások megsértése, illetőleg hiányosság megállapítása esetén a Felügyeletnek a rendelkezésére álló adatok és információk elemzése, illetőleg mérlegelése alapján, a szabály megsértésének, illetőleg a hiányosságnak

b) a pénzügyi intézményre és ügyfeleire, illetve

gyakorolt hatásának és veszélyességi fokának figyelembevételével kell kiválasztania és alkalmaznia az előreláthatólag a legkisebb költséggel és az elvárható legjobb eredménnyel járó intézkedést, illetőleg kivételes intézkedést.

153. § (1) Az előírások megsértése, illetőleg hiányosság megállapítása esetén - ha azok a pénzügyi intézmény prudens működését jelentősen vagy súlyosan nem veszélyeztetik - a Felügyelet a következő intézkedéseket alkalmazza:

1. az alkalmazottak (vezetők) szakmai továbbképzésére vagy megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező alkalmazottak (vezetők) felvételére,

2. üzletszabályzat, illetve belső szabályzat meghatározott határidőn belüli kidolgozására vagy meghatározott szempontok szerinti átdolgozására,

e) figyelmeztetheti a pénzügyi intézmény vezető állású személyét.

b) kötelezheti a pénzügyi intézményt

3. az okozott kárért való felelősség megállapítása érdekében vizsgálat lefolytatására, és a felelőssel szembeni eljárás kezdeményezésére.

203. § (1) A pénzügyi intézmény egyértelműen és közérthetően köteles ügyfeleit, illetve jövőbeni ügyfeleit a pénzügyi intézmény által nyújtott szolgáltatások igénybevételének feltételeiről, valamint e feltételek módosulásáról tájékoztatni.

206/A. § (2) A 203. §, a 206. § tekintetében a fogyasztóvédelmi felügyelőség a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény szabályai szerint jár el.

4.4. 1999. évi CXXIV. törvény a **Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről**.

1. § (1) A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: Felügyelet) a Kormány irányítása alatt működő országos hatáskörű közigazgatási szerv, felügyeletét a pénzügyminiszter látja el.

(4) A Felügyelet számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján jogszabály írhat elő. A Felügyelet a jogszabályokban meghatározott feladatkörében nem utasítható.

2. § (1) A Felügyelet tevékenységének célja a pénz- és tőkepiac zavartalan és eredményes működésének, a pénzügyi szervezetek ügyfelei érdekei védelmének, a piaci viszonyok átláthatóságának, a pénzügyi piacokkal szembeni bizalom erősítésének, továbbá a tisztességes piaci verseny fenntartása érdekében a pénzügyi szolgáltatási ... tevékenységet szervező szervezet, illetve személy ... prudens és hatékony működésének, tulajdonosaik gondos joggyakorlásának elősegítése és folyamatos felügyelete.

(2) A Felügyelet folyamatosan vizsgálja a pénzügyi szervezetek működésére vonatkozó jogszabályok és felügyeleti rendelkezések betartását, melyek ... megsértése esetén a külön jogszabályokban meghatározott intézkedési jogkörrel rendelkeznek, valamint más hatáskörrel rendelkező szervnél eljárást kezdeményez.

3. § A Felügyelet hatásköre kiterjed:

a) a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.),

b) a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.),

i) az egyes szakosított hitelintézetekről szóló törvények,

hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletére.

4. § (1) A Felügyelet ellátja mindazon feladatokat, amelyet törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály a hatáskörébe utal.

4.5. 1998. évi XI. törvény az **ügyvédekről** (Ütv.).

1. § Az ügyvéd a hivatásának gyakorlásával - törvényes eszközökkel és módon - elősegíti megbízója jogainak érvényesítését és kötelezettségeinek teljesítését. Közreműködik abban, hogy az ellenérdekű felek a jogvitáikat megegyezéssel intézzék el.

3. § (1) Az ügyvéd e tevékenységében szabad és független. Az ügyvéd nem vállalhat olyan kötelezettséget, amely a hivatásbeli függetlenségét veszélyezteti.

(2) Az ügyvédnek hivatását a legjobb tudása szerint, lelkiismeretesen, a jogszabályok megtartásával kell gyakorolnia, tevékenységében köteles mindenkor az ügyvédi hivatáshoz méltó magatartást tanúsítani.

5. § (1) Az ügyvéd

a) képviseli az ügyfelét,

8. § (1) Az ügyvédet titoktartási kötelezettség terheli minden olyan tényt és adatot illetően, amelyről a hivatásának ellátása során szerzett tudomást. E kötelezettség független az ügyvédi megbízási jogviszony fennállásától, és az ügyvédi működés megszűnése után is fennmarad.

12. § (1) Az ügyvédi kamara az ügyvédek önkormányzati elven alapuló, szakmai és érdekképviseleti feladatokat ellátó köztestülete.

(2) Az ügyvédi kamara az ügyvédek szakmai irányításával, érdekképviseletével kapcsolatos közfeladatokat látja el. Ennek során

37. § Fegyelmi vétséget követ el az az ügyvéd,

a) aki az ügyvédi tevékenység gyakorlásából eredő, jogszabályban, illetve az etikai szabályzatban meghatározott köteletségét vétkesen megszegi, vagy

38. § A fegyelmi vétséget elkövető ügyvéddel szemben kiszabható büntetések a következők:

a) megrovás,

b) pénzbírság,

c) a kamarából való kizárás (a továbbiakban: kizárás).

41. § (1) Nem indítható fegyelmi eljárás, ha azt a kamara elnöke a fegyelmi vétségnek a tudomására jutásától számított 6 hónap alatt nem kezdeményezte, vagy a cselekmény befejezése óta 3 év eltelt.

(2) Az a fegyelmi vétség, amely bűncselekmény törvényi tényállását valósítja meg, a bűncselekménnyel együtt évül el.

(3) A fegyelmi megbízott által végzett vizsgálat (a továbbiakban: előzetes vizsgálat) tartama alatt az elévülés nyugszik.

121. § (1) Az igazságügyminiszter törvényességi felügyeletet gyakorol a területi kamarák és a Magyar Ügyvédi Kamara (a továbbiakban e fejezetben együtt: kamara) működése felett.

(2) Az igazságügyminiszter a törvényességi felügyeleti jogkörében ellenőrzi a kamarák alapszabályait, szabályzatait, iránymutatásait és határozatait, továbbá azt, hogy a működésük megfelel-e a jogszabályoknak, az alapszabálynak és a szabályzatoknak.

122. § (1) Ha az igazságügyminiszter azt állapítja meg, hogy az alapszabály, szabályzat, iránymutatás, határozat vagy a kamarai szerv működése jogszabályba, alapszabályba vagy szabályzatba ütközik, felhívja az érintett kamarát a jogszabálysértés megszüntetésére.

(3) Az érintett kamara köteles - az igazságügyminiszter felhívásában megadott határidőn belül - a jogszabálysértést megszüntetni, vagy egyet nem értéséről az igazságügyminisztert tájékoztatni.

123. § (1) Ha az érintett kamara a jogszabálysértést nem szüntette meg, az igazságügyminiszter - a felhívásában megadott határidő lejártától számított 30 napon belül - a közigazgatási perekre (Pp. XX. fejezet) irányadó szabályok szerint bírósághoz fordulhat.

(2) Ha a bíróság az (1) bekezdés alapján indított eljárás eredményeként a jogszabálysértést megállapítja,

a) a jogsértő alapszabályt, szabályzatot, iránymutatást és rendelkezést hatályon kívül helyezi, és új eljárás lefolytatását rendeli el,

b) a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelheti a jogszabálysértően működő kamarai szerv (tiszttségviselő) választására jogosult kamarai szerv összehívását,

c) a jogszabálysértő kamarai szerv (tiszttségviselő) működését felfüggesztheti, vagy az ellenőrzésére - a kamarai tagok közül - felügyelő biztost rendelhet ki, feltéve, hogy a kamara működésének törvényessége másképpen nem biztosítható.

125. § (1) A kamarák az alapszabályukat, szabályzatukat, iránymutatásukat az elfogadástól számított 15 napon belül kötelesek megküldeni az igazságügyi miniszternek.

4.6. 1991. évi XLI. törvény a **közjegyzőkről** (Ktv.).

1. § (1) A törvény közhitelességgel ruházza fel a közjegyzőket, hogy a jogviták megelőzése érdekében a feleknek pártatlan jogi szolgáltatást nyújtsanak.

(2) A közjegyző a jogügyletekről és jogi jelentőségű tényekről közokiratot állít ki, okiratokat őriz meg, a felek megbízásából pénzt, értéktárgyat és értékpapírt vesz át a jogosult részére történő átadás végett, a feleket a hatáskörébe utalt eljárásokkal kapcsolatban - a felek esélyegyenlőségének biztosításával - tanácsadással segíti jogaik gyakorlásában és kötelességeik teljesítésében.

3. § (1) A közjegyző köteles megtagadni a közreműködését, ha a kötelességeivel nem egyeztethető össze, így különösen ha közreműködését olyan jogügyletnek kéri, amely jogszabályba ütközik, vagy jogszabály megkerülésére irányul, illetőleg amelynek célja tiltott vagy tisztességtelen.

(2) Ha a közjegyző az eljárása során aggályos körülményt észlel, de a közreműködés megtagadására nincs ok, köteles e körülményre a fél figyelmét felhívni és ezt az iratban feltüntetni. Ha a fél ez ellen tiltakozik, a közjegyző a közreműködését megtagadja.

8. § A közjegyző sem hivatalában, sem hivatalán kívül nem tanúsíthat olyan magatartást, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja.

13. § A közjegyzők önkormányzattal rendelkeznek. Az önkormányzati szervek:

a) a területi közjegyzői kamara (a továbbiakban: területi kamara),

b) a területi kamara elnöksége,

c) a Magyar Országos Közjegyzői Kamara.

(2) Az eskü szövege a következő: "Becsületesemre és lelkiismeretemre esküszöm, hogy a Magyar Köztársasághoz hű leszek, az Alkotmányt és az alkotmányos jogszabályokat megtartom, a hivatali és magántitkot megőrzöm, és közjegyzői kötelességeimet lelkiismeretesen teljesítem."

55. § Az országos kamara iránymutatást ad ki különösen:

a) a közjegyzők, közjegyzőhelyettesek és közjegyzőjelöltek magatartási szabályairól,

b) a közjegyzői önkormányzatok működéséről,

c) a közjegyzői közös irodák működésének feltételeiről,

d) a közjegyzői nyilvántartásokról,

- e) a statisztikai adatszolgáltatásról,
- f) a közjegyzői díjszabás alkalmazásáról,
- g) a közjegyző őrzésében levő pénz, értéktárgy és értékpapír kezeléséről és nyilvántartásáról,
- h) a közjegyzők működésének vizsgálatáról,
- i) a közjegyzőjelöltek és közjegyzőhelyettesek szakmai képzéséről, foglalkoztatásáról és anyagi ösztönzéséről,
- j) a közjegyzőkkel, közjegyzőhelyettesekkel és közjegyzőjelöltekkel szemben támasztott követelményrendszeréről, továbbképzésükről.

70. § Fegyelmi vétséget követ el az a közjegyző, az a közjegyzőhelyettes vagy az a közjegyzőjelölt (e fejezetben a továbbiakban együtt: eljárás alá vont személy),

- a) aki e törvényben vagy más jogszabályban meghatározott kötelességét vétkesen megszegi, vagy elmulasztja, illetve
- b) akinek vétkes magatartása a Magyar Országos Közjegyzői Kamara iránymutatásába ütközik - annak súlyára való tekintettel -, vagy egyébként alkalmas a közjegyzői kar tekintélyének csorbítására.

120. § A közjegyzői okirat elkészítése alkalmával a közjegyző kötelessége, hogy

- a) meggyőződjék a fél ügyleti képességéről és jogosultságáról, továbbá valódi szándékáról,
- b) tájékoztassa a felet a jogügylet lényegéről és jogi következményeiről,
- c) világosan és egyértelműen írásba foglalja a fél nyilatkozatait,
- d) felolvassa a közjegyzői okiratot a fél előtt,
- e) meggyőződjék arról, hogy a közjegyzői okiratban foglaltak megfelelnek a fél akaratának.

4.7. 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tpv.).

1. § E törvény hatálya kiterjed a természetes és a jogi személynek, valamint a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságnak - ideértve a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepét is a VI. fejezetben szabályozott magatartások kivételével - (a továbbiakban az előzőek együtt: vállalkozás) a Magyar Köztársaság területén tanúsított piaci magatartására, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. E törvény hatálya alá tartozik továbbá - a II-III. fejezetekben szabályozott magatartások kivételével - a vállalkozás külföldön tanúsított piaci magatartása is, ha annak hatása a Magyar Köztársaság területén érvényesülhet.

8. § (1) Tilos a gazdasági versenyben a fogyasztókat megtéveszteni. E törvény alkalmazásában fogyasztó: a megrendelő, a vevő és a felhasználó.

11. § (1) Tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások társadalmi szervezetének, a köztestületnek, az egyesülésnek és más hasonló szervezetnek a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre.

(2) Ez a tilalom vonatkozik különösen:

- a) a vételi vagy az eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározására;
- h) a szerződéskötés olyan kötelezettségek vállalásától történő függővé tételére, amelyek természetüknél fogva, illetve a szokásos szerződési gyakorlatra figyelemmel nem tartoznak a szerződés tárgyához.

(3) Azokat a jogkövetkezményeket, amelyeket e törvény az (1) bekezdésben meghatározott tilalom megszegéséhez fűz, együttesen kell alkalmazni a Polgári Törvénykönyvben a jogszabályba ütköző szerződésre előírt jogkövetkezményekkel.

21. § Tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni, így különösen:

a) az üzleti kapcsolatokban - ideértve az általános szerződési feltételek alkalmazásának esetét is - tisztességtelenül vételi vagy eladási árakat megállapítani, vagy más módon indokolatlan előnyt kikötni, vagy hátrányos feltételek elfogadását kikényszeríteni;

22. § (1) Gazdasági erőfölényben van az érintett piacon (14. §), aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására.

(3) Gazdasági erőfölényben lehet egy vállalkozás vagy több vállalkozás közösen.

67. § (1) A versenyfelügyeleti eljárás kérelemre indul, továbbá hivatalból megindítható.

70. § (1) A vizsgáló határozattal vizsgálatot rendel el olyan tevékenység, magatartás vagy állapot észlelése esetén, amely e törvény rendelkezéseit sértheti, feltéve, hogy az eljárás a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik, és a közérdek védelme az eljárás lefolytatását szükségessé teszi. A határozatban meg kell jelölni azokat a körülményeket és magatartásokat, amelyek miatt az eljárás megindult.

4.8. 1997. évi CLV. törvény a **fogyasztóvédelemről** (Ftv.).

2. § E törvény alkalmazásában:

m) *Pénzügyi és nyugdíjpénztári szolgáltatás*: a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény hatálya alá tartozó pénzügyi szolgáltatási és kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenység, a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény hatálya alá tartozó befektetési szolgáltatási és kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenység, a lakás-takarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény és a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény, valamint az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény hatálya alá tartozó szolgáltatási tevékenység, ...

28. § (1) A békéltető testület eljárása a 27. §-ban szabályozott egyeztetést követően kérelemre indul.

(4) A kérelemhez csatolni kell azt az okiratot, illetve annak másolatát (kivonatát), amelynek tartalmára a fogyasztó bizonyítékként hivatkozik, így különösen a gazdálkodó szervezet írásbeli nyilatkozatát a panasz elutasításáról, illetőleg - közüzemi, valamint pénzügyi szolgáltatási tevékenységet folytató gazdálkodó szervezet esetében - az ügyfélszolgálati iroda elutasító nyilatkozatát.

38. § (1) A közüzemi, a pénzügyi és nyugdíjpénztári, a biztosítási, valamint a távközlési szolgáltatási tevékenységet folytató gazdálkodó szervezetek a fogyasztói bejelentések intézésére, panaszok kivizsgálására és orvoslására, a fogyasztók tájékoztatására az ügyfelek részére nyitva álló helyiségben ügyfélszolgálatot kötelesek működtetni.

39. § (1) Az ellen, akinek jogszabályba ütköző tevékenysége a fogyasztók széles körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet vagy az ügyész, valamint a 2. § b) és m) pontjában meghatározott szolgáltatással kapcsolatban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete is pert indíthat a fogyasztók széles körének védelme, illetőleg a jelentős nagyságú

hátrány kiküszöbölése érdekében. Ilyen per akkor is indítható, ha a sérelmet szenvedett fogyasztók személye nem állapítható meg.

4.9. 1999. évi LXXV. törvény a **szervezett bűnözés**, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról (Szbeiv.).

1. § (1) E törvény célja, hogy - közigazgatási-jogi eszközök biztosításával - hatékonyabb védelmet nyújtson a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerinti, a bűnszervezet keretében elkövetett (Btk. 137. § 8. pont), illetve a bűnszervezet létrehozására (Btk. 263/C. §) irányuló bűncselekményekkel, valamint az e bűncselekményekkel összefüggő egyes jogsértő cselekményekkel szemben.

(2) Az e törvény egyes rendelkezéseivel érintett hatósági ügyekben soron kívül kell eljárni és határozatot hozni.

s) szervezett bűnözéssel függ össze: az a büntett, amelyet bűnszervezet tagjaként (Btk. 137. § 8. pont) követnek el, illetve a bűnszervezet létrehozása (Btk. 263/C. §).

4.10. 2000. évi CXXVI. törvény a **Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ**ról

1. § (1) A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (a továbbiakban: Központ) a Kormánynak alárendelt, az e törvényben meghatározott, a bűncselekmények felderítésében törvény alapján közreműködő szervek (a továbbiakban: együttműködő szervek) szervezett bűnözés elleni tevékenységét támogató, koordináló, önálló központi hivatal.

2. § (1) A Központ a törvény 4. §-ában megjelölt bűncselekmények megelőzésének, megszakításának, felderítésének elősegítése céljából a következő feladatokat látja el:

e) a küldő szerv felderítési hatáskörébe nem tartozó adatokat - annak elemzését, értékelését követően - a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező együttműködő szerveknek küldi meg, az elvégzett elemző-értékelő tevékenység eredményeként - szükség szerint - felderítési cselekményre, nyomozási cselekményre, intézkedésre tesz javaslatot;

f) figyelemmel kíséri, hogy a beérkezett adathoz kapcsolható, azt kiegészítő vagy azzal összefüggő adat nem áll-e rendelkezésre, ennek észlelése esetén az érintett együttműködő szerveket az adatok összefüggéseiről értesíti;

g) a szervezett bűnözésben szerepet játszó bűnözői csoportok alakulásának és megszűnésének, egymáshoz való viszonyának figyelemmel kísérésével, jogellenesen szerzett javaik legalizálását szolgáló vállalkozásaik elemzésével segítséget nyújt az ellenük való fellépéshez.

11. § (1) A Központ a Kormány irányítása alatt áll. A Kormány a Központot a belügyminiszter (a továbbiakban: irányító miniszter) útján irányítja.

Devánszkiné dr. Molnár Katalin elnök asszonynak

Alkotmány- és igazságügyi Bizottság, Önkormányzati
Bizottság és Rendészeti Bizottság közös albizottsága

Budapest
Kossuth tér 1-3.
1347

Tisztelt Elnök Asszony!

Köszönöm, hogy megküldte az úgynevezett lakásmaffia tevékenység feltáró közös albizottság részjelentését, és biztosította számomra a hozzászólás lehetőségét.

A jelentés előkészítésének és a beszerzett információk feldolgozásának módszereivel egyetértek, annak ismeretében is, hogy az egyedi ügyekből leszűrhető tapasztalatok hasznosítása során minden résztvevő – mint az a bizottság vitáiban is megnyilvánult – más-más módszereket tartana alkalmasnak és szükségesnek a helyzet rendezéséhez.

Álláspontom szerint kiemelkedő jelentőségű annak rögzítése, hogy a feltárt tevékenység jövőbeni megakadályozásához milyen intézkedések szükségesek. A javasolt intézkedéseknek, jogszabály módosításoknak az alábbi célok elérésére kell irányulniuk:

1. megelőzés
2. megakadályozás
3. felderítés
4. reparálás

Ad 1. A megelőzés a legfontosabb cél, amely

- elkövetői oldalon: az elkövetés megnehezítésével, a felderítés és szankció esélyének növelésével,
- a látens sértetti oldalon: széleskörű felvilágosítással, garanciális elemek növelésével,
- a hatóságok és eljáró szervek részéről a működésük átláthatóságának, az ügyintézés gyorsaságának növelésével és a résztvevők képzésével érhető el.

Ad 2. A vizsgált bűncselekmény típus egy viszonylag hosszú folyamatban valósul meg, amely annak megkezdésétől a befejezéséig számos ponton észlelhető és megfelelő hatósági intézkedéssel megakadályozható.

Ad 3. A felderítés a rendőri szervek szakmai megerősítésén túl, a már meglévő adatbázisok meghatározott részeinek összekapcsolási lehetőségétől, illetve annak nyilvánosságra hozatalától várható.

Ad 4. A bűncselekmények vértlen sértettjeinek többsége számára a lakásuk elvesztése a hajléktalanná válást jelenti, ahogy azok számára is, akik esetleg éppen a saját lakásuk eladásából származó készpénzt veszítik el a nem tulajdonosnak kifizetett vételár révén. Számukra az újrakezdés esélyét kell a jogszabály módosítással megteremteni.

A javasolt módosítások közül a legmegfelelőbbek kiválasztása rendkívül nehéz feladat, mert azon túl, hogy meg kell találni azokat az eszközöket, amelyek a fentiekben megjelölt célok eléréséhez szükségesek, a törvényeknek megfelelő ingatlanforgalom aránytalan lassítása vagy az eljárás költségeinek a kelleténél nagyobb növelése egyidejűleg, másfajta hátrányokat okozna.

Álláspontom szerint a jelentés jól tárta fel e bűncselekménytípus elterjedésének társadalmi okait. E jelenség kialakulásáért „felelős” okok közül azonban mára több megváltozott. Töredékére csökkent az önkormányzati tulajdonú bérlakások száma, lejárt a vételi jogra szabott törvényi határidő, a végéhez közeledik a kárpótlás. A lakásmaffia tevékenység alatt a köznyelv számos, egymástól rendkívül különböző bűnelkövetői magatartást ért, az elkövetők lehetnek eladói, vagy vevői, esetleg hitelezői pozícióban is. Más az elkövetési magatartás, ha az ingatlan megszerzése, és más, ha csak a pénz kicsalása a cél. Ennek okán mindegyik cselekménytípussal szemben más-más módszerrel lehet felvenni a küzdelmet. Egységes, valamennyi elkövetői magatartást megakadályozó intézkedés és jogszabály-módosítás tehát – a forgalombiztonság fenntartása mellett – reálisan nem várható, a megoldás csakis a differenciált, az elkövetés fajtákhoz igazodó intézkedés és jogszabály módosítási sorozat (folyamat) lehet.

Ugyancsak nehéz feladat a csalásra épülő bűncselekmények teljes, néhány éven belüli visszaszorítása is. E cselekményekkel szemben az jelentene fokozott védelmet, ha minden érintett állampolgár kellő körültekintéssel intézné ügyeit, és ahhoz igénybe venné a már ma is rendelkezésére álló jogi segítséget. Az alapos körültekintést teljes körűen egyetlen szervezet, vagy hatóság sem pótolhatja, az állandó széleskörű és mélyreható (részletekbe menő) tájékoztatás, figyelemfelhívás, tanácsadás és segítségnyújtás viszont nagymértékben elősegíti.. Ezt bizonyítja az is, hogy az országgyűlési biztosok gyakorlatában tapasztalt esetek jelentős része olyan állampolgárokat érintett, akik kellő tapasztalat és anyagi háttér nélkül – mintegy kényszerhelyzetben – választottak „költségkímélő” módszert az ingatlan ügylet lebonyolítására.

A jogszabály módosítási javaslatok közül, a teljesség igénye nélkül, csupán néhány kiragadotthoz fűzök véleményt.

Az ingatlanokkal kapcsolatos csalásokban résztvevők súlyosabb szankcionálása a büntetési tételek átfogó vizsgálatát igényelné, mert nem lenne szerencsés csak egy szűken vett elkövetői magatartást a hasonló, növekvő számú és súlyosbodó csalás jellegű bűncselekmények köréből kiragadva módosítani.

A képviselettel nem rendelkező ügyféllel szembeni kioktatási kötelezettség elmulasztása szankcionálásának előírása ellentmondani látszik annak a szabálynak, hogy amíg az

ingatlanügylethez ügyvédi ellenjegyzés szükséges, addig a vita jogi útra terelődése esetében már nincs ilyen képviseleti követelmény.

Egyetértek azzal, hogy az önkormányzatoknak a bérlők védelmében az ún. fiktív cserék kiszűréséhez nagyobb mérlegelési jogosultságot kellene biztosítani.

Alapvetően e bűncselekmény típus úgy foglalható össze, hogy a „zavarosban halászásra” döntően az ingatlan-nyilvántartás vázolt helyzete adott lehetőséget. Ebből következően a cselekmények korlátozása és visszaszorítása is leginkább az ingatlan-nyilvántartás rendezésétől várható. E rendezésnek több részletkérdést kellene tisztázni.

A bűncselekményeket önmagában egy naprakész nyilvántartás sem tudná megakadályozni, mivel a visszaélések vizsgálata során tapasztalható, hogy éppen a csalárd szerződéseket jegyezték be soron kívül, amelyet néhány nappal később már egy újabb szerződés is követ. Az így tulajdont szerzővel szemben pedig már rendkívül nehéz a rosszhiszeműséget bizonyítani. Az eljárás felgyorsításának tehát csak az anyagi jogi, tartalmi jogbiztonság egyidejű megteremtésével van értelme.

A cselekmények egyik lényeges eleme, hogy a vételár kifizetésére azelőtt sor kerül, hogy a földhivatal a határozatával a valódi tulajdonosokat értesíthetné. Ezért támogatom azt a megoldást, hogy bejegyzésre csak jogerős határozat alapján kerülhessen sor. Ettől azonban csak azzal együtt várható eredmény, hogy a földhivatal a bejegyzési határozatot haladéktalanul postázza. Korábbi vizsgálataink ugyanis feltárták, hogy egyes földhivatalokban a határozatok postázása hetekig, sőt hónapokig elhúzódik, amely - egyebek mellett - a bűncselekmények időben történő felfedezését hátráltatja. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumnak tett javaslatok között ezért szerepelnie kellene a határozatok időben történő meghozatala mellett, a postázás felgyorsítására vonatkozó felhívásnak is.

E körben a jelenlegi szabályozást illetően konkrét módosítási javaslatot is megfogalmazok: Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. tv. 52. §, valamint e törvény végrehajtására kiadott 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 92. § módosítását tartom szükségesnek. A jogok és tények bejegyzéséről, az adatok átvezetéséről szóló határozatot ugyanis a változás - tulajdoni lapon történő - átvezetése után kell kézbesíteni. Ez lehetővé teszi, hogy egy ingatlant egy áltulajdonos eladjon, a szerződés alapján készült határozatot a tulajdoni lapra rávezzék, az eredeti tulajdonost töröljék és az áltulajdonost, vagy már egy harmadik személyt tulajdonosként bejegyezzenek. Amennyiben a tulajdonjog változását a tulajdoni lapra csak a bejegyzés alapjául szolgáló határozat kézbesítését, és a fellebbezési idő elteltét követően, azaz a határozat jogerőre emelkedését követően kerülhetne sor, úgy a valódi ingatlan-tulajdonosok nagyobb védelmet élveznének.

A földügyi szakigazgatásban, a minisztérium földügyi és térképészeti főosztályát felügyelő vezetőtől az I. fokon eljáró körzeti földhivatalokig szükségesnek tartom

- az irányító, ellenőrző munka fokozását;
- a vezetők és az érdemi ügyintézők szakmai képzését és továbbképzését;
- a vezetők és az érdemi ügyintézők rendszeres beszámoltatását;
- a tevékenységük megfelelő anyagi és erkölcsi elismerését;
- a feladat ellátására alkalmatlan személyek más pályára irányítását;
- az érdemi ügyintézők esetén a felsőfokú végzettség megkövetelését;
- szervezeti szabályzatok, ügyrendek, munkaköri leírások felülvizsgálatát;
- a feladat ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételek jelentős javítását.

Köszönöm a megküldött újabb javaslatokat is, és a továbbiakban is szívesen állok a bizottság rendelkezésére.

Budapest, 2003. május 19.

Üdvözlettel:

Lenkovics Barnabás

Ügyszám: Gy.655/2004.
Ügyintéző: dr. Kovács Zsolt
Hív. szám: 124-1/2004.
Ügyintézőjük: dr. Izsa Szabolcs

Dr. Kovárik Erzsébet
közigazgatási államtitkár asszonynak

Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium

Budapest
Akadémia u 3.
1054

Tisztelt Államtitkár Asszony !

Köszönöm, hogy a minisztérium lehetőséget biztosított az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló kormány-előterjesztés tervezetével kapcsolatos észrevételeink megosztására.

Az országgyűlési biztosok az elmúlt kilenc évben fokozott figyelmet fordítottak a lakáshozjutás, a lakásfenntartás és főként a lakásmegtartás problémáinak jogszabályi rendezésére.

Az un. régi feltételű lakáshitelek megfizetésével hátralékba került családok adósságának rendezésére eddig tett kísérletek nagyrészt eredménytelenek maradtak, vagy csak kevesek problémáját voltak képesek rendezni. Nem segítettek azok gondjain, akik családi, vagy egzisztenciális tragédiák folytán a kedvezőbb fizetési lehetőségeket sem voltak képesek vállalni, így közülük többen már utcára kerültek, vagy ma fenyegeti őket ennek veszélye.

Legutóbb - 2004. májusában - az OBH 1891/2003. számú jelentésében kértem fel a miniszterelnök urat, hogy fontolja meg az OTP Bank Rt.-vel kötött megállapodás módosításának kezdeményezését, valamint az országgyűlési határozatban felvázoltak alapján a hajléktalanság megelőzése érdekében teendő hatékony állami intézkedésekre vonatkozó kormányrendelet előkészítését.

A megküldött kormány-előterjesztés tervezetével kapcsolatban megállapítom, hogy az OTP-nél nyilvántartott adósságok kivásárlására vonatkozó elképzeléseket megfelelőnek tartom a kérdés tartós rendezésére. Annak elfogadása jelentős mértékben elősegíti az adósságcsapdába került állampolgárok, családok adósságának rendezését, akik - teherbíró képességükhöz mérten - fizették ugyan a korábbi törlesztő-részleteket, de az évekkel korábban keletkezett hátralékuk a 30 %-ánál magasabb mértékű kamat miatt folyamatosan növekedett.

Sajnálattal tapasztaltam azonban, hogy a tervezet - kizárólag költségvetési szempontokat figyelembe véve - az adósok között attól függően tesz különbséget, hogy a tőketartozás 100 ezer forint alatti, vagy azt meghaladó összegű. A rendelet szövegéből nem állapítható meg, hogy mit kell érteni a „tőketartozás” alatt. A felmondott szerződések esetében a bank az elmaradt kamatokat is „feltőkésítette” és a bírósági végrehajtások során már ez az eredeti hitel összegét többszörösen meghaladó összeg a tőketartozás. Az eredeti hitelből fennmaradó tőketartozás mértéke attól függ, hogy azt mikor, milyen összegben vették fel, az adósság tőke

része pedig attól, hogy annak törlesztésével mikor kerültek elmaradásba, és az OTP az elmaradást mikor tőkésítette. A tőketartozás mértéke és a szociális helyzet között nincs kimutatható összefüggés, ellenben a tőketartozás összegével és a kamatterhek növekedésével egyenes arányban nő a lakhatási lehetőségük elvesztésének veszélye.

Az adósságok OTP-től történő ütemezett kivásárlásáról készülő kormányrendelet egyrészt alaptalan reményeket, másrészt spekulációs elképzeléseket is táplálhat az adóssággal rendelkező családokban. A 12. § (2) bekezdésében megszabott időbeli, és a 4. § (2) a./ pontban meghatározott összegbeli korlátok együttesen azt eredményezhetik, hogy emiatt a legmagasabb összegű adóssággal rendelkező, azaz a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő családok nem számíthatnak helyzetük rendezésére 2007-ig, míg mások esetleg az eddigi fizetési hajlandóságukat is feladják annak reményében, hogy úgy majd részesülhetnek a támogatásban.

Amennyiben sor kerülne a tervezet szakmai vitájára, úgy - meghívás esetén - nagy örömmel osztanánk meg tapasztalatainkat szóban is.

Budapest, 2004. november

Üdvözlettel:

Lenkovics Barnabás