

## AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐK ÉS A BÍRÓSÁGI VÉGREHAJTÓK

*A jelen tanulmányban áttekintjük a magyar igazságügy két területének, az igazságügyi szakértésnek és a végrehajtásnak a működését. Az áttekintés elsősorban nem a szabályozási kérdések vizsgálatán alapszik, tehát nem a jogrendszerben lévő létező normák kritikáját jelenti, hanem a normákból eredő feladatok ellátásának és a köztisztviselési vagy bírósági szervezetek működésének kritikáját jelenti, amely akaratlanul is elvezet majd a szabályozás szükséges módosítási irányainak kimondásához. Az igazságügy számára a megfelelő minőségű és megfelelő hatékonyságú szakértői (közre)működés azért fontos, mert amennyiben az eljárásokban kirendelt szakértők felkészültsége, szakmai kontrollja nem megfelelő, könnyen vezethet ez az igazságügyi eljárások lassulásához, vagy akár torz eredményéhez is. Ha az eljárásban a döntéshozó a megfelelő szakkérdésekhez nem kapja meg a kellően megalapozott és szükséges támogatást, a döntés maga is veszélybe kerülhet. A végrehajtók tevékenységében felmerülő anomáliák pedig a jogerős döntés nem megfelelő érvényesülését akadályozhatják, amely szintén megingathatja az igazságügybe vetett általános társadalmi közbizalmat. Akár az is előfordulhat, hogy a megfelelően, tisztességesen és ésszerű időn belül lefolytatott egyes eljárásokban meghozott alapos döntések végül nem érik el tényleges rendező hatásukat az adott jogviszonyban. Mindkét terület áttekintő elemzéséhez nélkülözhetetlen annak megértése, hogy az egyes résztvevők milyen szervezeti keretek közt és milyen közfeladatot látnak el, továbbá e feladataik ellátása során az állam milyen szakmai vagy jogi felügyeleti kontrollt alkalmazhat az egyes szereplők tevékenysége felett. Az írásban elemzett hivatásrendek egyes tagjai, az eljárások egyéb szereplői, az érdekvédő szakmai szervezetek, a szabályozó jogi környezet és az állami kontroll együttesen alkotják azt a működési keretet, amely az igazságügyi szakértők és a bírósági végrehajtók működésében rejlő nehézségeket okozzák, és amelyek vizsgálata során a lehetséges fejlődési utak feltárhatóak.*

\* A szerző a cikk születése napján az Igazságügyi Minisztérium Civilisztikai és Igazságügyi Kodifikációs Főosztályának vezetője, korábban az Igazságügyi Felügyeleti Főosztály vezetője volt. E két főosztály felelős a végrehajtók és az igazságügyi szakértők törvényességi felügyeletéért, a névjegyzék vezetéséért és a szakmai jogi alap- és továbbképzésekért, ill. vizsgáztatásért, továbbá a főbb, e két területet érintő jogszabályok kodifikációjáért. A szerző személyesen részt vett nemcsak a végrehajtók élére kinevezett miniszteri biztosok tevékenységének szakmai segítségével és az igazságügyi szakértőket érintő reform koncepcionális előkészítésében, hanem az egyes eljárási kódexek (Pp., Ket., Be.) szakértőket is érintő szabályozási részeinek minisztériumi konzultációin is.

A magyar igazságügy napi működésében számos jogász hivatásrend tagja vesz részt, és az eljárásokban számos olyan szakkérdés eldöntése szükséges, amely speciális szakismereteket is igényelhet. A *jogász hivatásrendek* hazai jogrendszerünkben tipikusan valamely *közttestület tagjaként* tevékenykednek és a közttestület vagy a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv által vezetett névjegyzék nyilvántartásába is bejegyzésre kerülnek. A bíróságokon és a hatóságoknál dolgozó jogászokon kívül az ügyvédi kamarák, a közjegyzői kamarák, az igazságügyi szakértői kamarák és a végrehajtói közttestület<sup>1</sup> tömörítik az igazságügyi jogi eljárásokban tipikusan eljáró szakembereket. A kamarákat létrehozó anyagi jogszabályok alapján ez utóbbi négy közttestület felett a mindenkori igazságügyi tárca gyakorolja a törvényességi felügyeletet. A szakmai felügyeletet pedig a hivatásrend tagjai felett általában az adott kamara maga látja el. Az egyes közttestületeket jogszabály hozta létre, az állam által átruházott egyes közfeladatok ellátása céljából.

Egy közttestület működésének vizsgálata esetén érdemes górcső alá vennünk annak a közfeladatnak az ellátását (eredményességet, hatékonyságot, etikusságot és szakszerűséget), amely közfeladat ellátása érdekében az adott közttestületet a jogalkotó jogszabállyal létrehozta. A 2014. évi igazságügyi miniszteri munkaprogram lényegi és központi eleme az *igazságügybe vetett közbizalom erősítése*. Az igazságügy iránti bizalom megítélésének eszköze annak vizsgálata is, hogy egy adott közttestület – például az igazságügyi szakértői vagy a végrehajtói kamara, illetve a kar – milyen jól látja el a rábízott közfeladatokat.

A jelen tanulmányban a közfeladat definíciójának elemzése után áttekintjük az igazságügyi szakértői kamara és a végrehajtói közttestület feladatait, működésének problematikusabb pontjait, és a következtetések levonása után a lehetséges jogi szabályozási megoldásokat, melyek vélhetően gyakorlati eredmény- és minőségjavulásokat okoznak a jövőben a működésben. A működés vizsgálata statisztikai adatokkal alátámasztva vagy éppen azok hiányának feltárásával együtt történik, és nagymértékben támaszkodik az Igazságügyi Minisztériumban 2014–2015-ben lefolytatott szakértői és végrehajtói vizsgálatokra és a területen kinevezett miniszteri biztosok tapasztalataira. Már itt előljáróban szükséges megjegyezni, hogy míg a végrehajtói rendszer vizsgálata során számos hasznos statisztika áll és állt a rendelkezésre a kellő következtetések levonásához, addig az igazságügyi szakértőket tekintve vagy alig, vagy egymásnak nem megfelelő részadatokat tartalmazó statisztikai adatok voltak áttekinthetők, amely nehézzé tette a hatásvizsgálatokat vagy éppen a jövő tervezését konkrét mutatószámokkal.

## 1. A KÖZFELADAT FOGALMA MINT A KÖZTESTÜLETEK ALAPÍTÁSÁNAK ALAPJA

A *közfeladat fogalmát*, taxatív definícióját jogszabály nem határozza meg. Az egyes közttestületek vizsgálata során azonban szükséges azon feladatok meghatározása, amelyek eredményessége vagy eredménytelensége megítélendő. Az államháztartási törvényben található közfeladati definíció tág: *közfeladat* a jogszabályban meghatá-

<sup>1</sup> 2015. szeptember 1. napjától a Magyar Végrehajtói Kar, ezt megelőzően Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara.

rozott állami vagy önkormányzati feladat.<sup>2</sup> A definíció a jogszabályba foglalt jelleget emeli ki. A Ptk.-nak a köztisztviselőket a magyar jogba ismét bevezető rendelkezéseire készült indoklás szerint is a közfeladat „általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania”.<sup>3</sup> Ebben a körben a közfeladat kétségkívül valamilyen közigazgatási feladat, amelyhez a köztisztviselőnek megfelelő hatáskörökkel kell rendelkezniük. A köztisztviselő a helyi önkormányzatok mellett az önkormányzás egy másik, önálló válfaját, a *testületi önkormányzatot* valósítja meg. A közfeladat definíciójának hiánya valójában megnehezíti nemcsak a feladatok ellátásának ellenőrzését, hanem az adott hivatásrendi köztisztviselő működésének irányait, fókuszainak beállítását is.

Közfeladatnak minősül az is, ha az állam egy adott szakma teljességét érintő kérdésekben való tanácsadó közreműködés céljából hoz létre köztisztviselőt úgy, hogy az a feladat ellátásához szükséges szervezettel és hatáskörökkel is ellátja. Közfeladatot láthat el az olyan testületi önkormányzat is, amely az adott hivatás minden gyakorlója számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást végez, s ezeket szankcionálja. E két utóbbi feladat megvalósítása során is részben közhatalmi jogosítványokkal él a köztisztviselő; a határok az átruházott közigazgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatok között nem élesek. *A közfeladat fogalma tehát szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál*, amely viszont esetenként és a szükséghez képest a közfeladat ellátásának egyik nélkülözhetetlen eszköze lehet.

Az Alkotmánybíróság is több határozatában foglalkozott a kamarák mint köztisztviselők megalakulásának és működésének kapcsán felvetődő alkotmányossági kérdésekkel. A köztisztviselői minőség elismeréséhez *az Alkotmánybíróság elegendőnek tekinti, ha a legfontosabb feladatokat tekintve a közfeladati jelleg fennáll.*<sup>4</sup>

*Az igazságügyi szakértők által ellátott közfeladatokat* a szakértői törvény<sup>5</sup> vagy más jogszabályok határozzák meg. A szakértői törvény szerint nemcsak a normaalkotás és szankcionálás, hanem véleményezési jog a szakértők tevékenységét érintő jogszabályok megalkotásánál, az érdekképviselő és szakképzés is feladatokat jelent, továbbá a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv<sup>6</sup> és az egészségügyi közveti-

<sup>2</sup> Lásd még 2011. évi CXCV tv. az államháztartásról 3/A. § (1) Közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. (2) A közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg. A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet. (3) A közfeladatot meghatározó jogszabályban meg kell határozni a közfeladat ellátásának módját és egyidejűleg rendelkezni kell az annak ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról. Új közfeladat kizárólag az annak ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet rendelkezésre állása esetén írható elő vagy vállalható. Ha a pénzügyi fedezet már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell a pénzügyi fedezet biztosításáról vagy a közfeladat megszüntetéséről.

<sup>3</sup> 39/1997. (VII. 1.) AB hat., ABH 1997, 263–281.

<sup>4</sup> 39/1997. (VII. 1.) AB hat., ABH 1997, 263–281.

<sup>5</sup> 2005. évi XLVII. tv. az igazságügyi szakértői tevékenységről – ennek újrakodifikálása és új jogszabály alkotása éppen a jelen tanulmány megjelenésének ideje alatt zajlik.

<sup>6</sup> A Teljesítésigazolási Szakértői Szerv független szervezatként a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működik. Vezetőjét, vezető helyettesét az igazságügyi szakértők közül az építésgazdaságért felelős miniszter, az építésügyért felelős miniszter és az igazságügyért felelős miniszter, tagjait az igazságügyi szakértők közül az építésgazdaságért felelős miniszter – a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar

tés<sup>7</sup> is közfeladatként jelentkezik, még ha a gyakorlatban ez utóbbi valójában nem is működik.<sup>8</sup>

*A végrehajtói közfeladatok* – a jogerős döntések állami végrehajtása, a végrehajtók képzése, névjegyzék vezetése, helyettesek és jelöltek nyilvántartása – a bírósági végrehajtásról szóló külön törvényben található.<sup>9</sup> A végrehajtás az állami igazságszolgáltatási rendszer része, a jogerős ítéletek és az ítélet hatályú dokumentumok végrehajtásának biztosítása az állami feladatrendszer része, amelyhez szükség esetén az állami kényszer alkalmazása is igénybe vehető. Így a végrehajtási eljárások és ezen belül a végrehajtók felügyelete, ellenőrzése, a végrehajtókra vonatkozó kiválasztási, nyilvántartási és a végrehajtási ügyekre vonatkozó adatszolgáltatási feladatok közfeladatnak minősülnek, amelynek megfelelő színvonalú ellátásáért az államnak kell felelősséget vállalnia.

Korábban – 2015. szeptember 1. előtt – ezt a közfeladatot az állam a végrehajtókat tömörítő végrehajtói kamarára bízta, amely köztisztületi formában működött. Ugyanakkor ez a köztisztület volt felelős a végrehajtói érdekképviselet ellátásáért is. Bebizonyosodott, hogy ennek a két funkciónak az egyidejű ellátása megoldhatatlan feladat elé állította a végrehajtói köztisztületet. A kamara eleget tett az érdekképviseleti feladatainak, azonban elhanyagolta a felügyeleti feladatokat, különösképpen a végrehajtók felelősségre vonását olyan esetekben, amikor ez szükséges lett volna. Ezért következhetett be a végrehajtói szervezetrendszerbe, az igazságszolgáltatás fontos részterületébe vetett közbizalom jelentős meggyengülése.

## 2. A SZAKÉRTŐI ÉS VÉGREHAJTÓI SZAKMAI KÖZTESTÜLETEK SPECIÁLIS JELLEMZŐI

### 2.1. A SZAKMAI KAMARÁK JELLEMZŐI ÉS A KÖZTESTÜLETI TÉRKÉP

A közfeladatok és járulékos más jogosítványok kifejezik azokat a sajátosságokat is, amelyek a *szakmai kamarákat megkülönböztetik más köztisztületektől*, beleértve a gazdasági kamarákat is. A szakmai kamarák a hagyományos szabad foglalkozások önkormányzatai. Ezeket a hivatásokat 1) a magas szintű, speciális képezés; 2) a szolgáltatások személyes teljesítése; 3) az azokat igénybe vevő féllel szembeni bizalmi viszony; 4) a részletesen kidolgozott és a testületi önkormányzat által kikényszerített etikai szabályok jellemzik.

Mérnöki Kamara, a Magyar Építész Kamara, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara és építőipari szakmai szervezetek véleményezése mellett – az igazságügyért felelős miniszter egyetértésével nevezi ki.

<sup>7</sup> Az egészségügyi közvetítői eljárás célja az egészségügyi szolgáltató (továbbiakban: szolgáltató) és a beteg között a szolgáltatás nyújtásával összefüggésben keletkezett jogvita peren kívüli egyezséggel történő rendezésének elősegítése, a felek jogainak gyors és hatékony érvényesítése. A közvetítői eljárás lefolytatását kérheti a beteg, a beteg halála esetén annak közeli hozzátartozója vagy örököse és a szolgáltató. A kérelmet a beteg lakóhelyéhez vagy az igénybe vett egészségügyi szolgáltatás helyéhez legközelebb eső területi igazságügyi szakértői kamaránál kell előterjeszteni.

<sup>8</sup> A MISZK saját bevallása szerint nincsen ilyen ügyük, és az állam által erre korábban adott pénzügyi forrással sem tudnak a területi kamarák elszámolni, azt nem tartják elkülönítve, leginkább elfelejtett feladatkörként definiálható az egészségügyi közvetítésnek a kamaránál lévő feladata.

<sup>9</sup> 1994. évi LIII. tv. a bírósági végrehajtásról.

Ennek felel meg az is, hogy a szakmai kamaráknak csak természetes személyek lehetnek tagjai,<sup>10</sup> és az adott szakma pontosan körülhatárolt, igen részletesen szabályozott, s azt viszonylag kevesen gyakorolják.<sup>11</sup> Mindebből következően a szakmai kamaráknál az önkormányzati szabályozás messzebb mehet, mint más köztestületeknél: úgy is, hogy részletesebb, s úgy is, hogy alapjogokat – különösen a foglalkozás megválasztásához és gyakorlásához való jogot – érinthet.

A szabályozásból eredően ma köztestületi formában működnek a szakmai kamarákon kívül a gazdasági kamarák, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, valamint több, a tudományos, illetve sporttevékenységhez fűződő, közfeladatokat országosan összefogó szervezet, amelyeket külön-külön törvények hívtak életre. Ezt az alábbi köztestületi térkép jól szemlélteti:

*1. táblázat. Köztestületi térkép<sup>12</sup>*

<i>Gazdasági kamarák</i>	Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Magyar Agrárkamara
<i>Szakmai kamarák</i>	Magyar Könyvvizsgálói Kamara Magyar Orvosi Kamara Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara Magyar Gyógyszerész Kamara Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Magyar Növényvédő Mérnöki és Nővényorvosi Kamara Magyar Állatorvosi Kamara Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara Magyar Építész Kamara Magyar Mérnöki Kamara Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Magyar Birósági Végrehajtói Kar (korábban Kamara) Magyar Országos Közjegyzői Kamara Magyar Ügyvédi Kamara Országos Magyar Vadászkamara
<i>Akadémiák</i>	Magyar Tudományos Akadémia Magyar Művészeti Akadémia
<i>Egyéb</i>	Magyar Kormánytisztviselői Kar Magyar Olimpiai Bizottság hegyközségek

A kamarák a közfeladatok ellátása során közigazgatási hatóságként is eljárnak<sup>13</sup> bizonyos, például esetünkben a szakértők, végrehajtók kamarai tagságával kapcsolatos ügyekben (például bejegyzés, jelölti igazolvány kiállítása, kamarai tagság szüne-

<sup>10</sup> A névjegyzékben szerepelhetnek azonban akár természetes személy gazdasági társaságai vagy pl. szakértői intézetek is.

<sup>11</sup> Igazságügyi szakértők az IM által vezetett névjegyzék szerint kevesebb mint 4000-en vannak, a végrehajtók száma néhány száz.

<sup>12</sup> GÁTS Andrea: „A szakmai kamarák szabályozása, a szabályozás történeti áttekintése és jelenlegi háttere” [Kézirat 2015]. Minikonceptió az Igazságügyi Minisztérium Civilisztikai és Igazságügyi Kodifikációs Főosztálya részére.

<sup>13</sup> 39/1997. (VII. 1.) AB hat., ABH 1997, 263–281.

telésének engedélyezése, kamarai tagdíj meg nem fizetése miatt tagság megszüntetése, felfüggesztése).<sup>14</sup>

A hagyományos polgári szabadfoglalkozások kialakulása Magyarországon az 1840-es évekre vezethető vissza. Ekkor az egyes szakmákban a képzett szakemberek iránti növekvő igények miatt ismerték el hivatalosan is a nem nemesi származásúak tanulási és hivatalviselési jogát. Ilyen volt különösen az ügyvédi és orvosi foglalkozás. Kamaratörténeti szempontból az egyes szakterületek közül az ügyvédi kamara kialakulása és fennállása tekinthető az egyik legrégebbinek és egyedi módon jogfolytonosnak. További szakmai kamarák felállításáról rendelkező törvények inkább az 1900-as évek elején kerültek elfogadásra.<sup>15</sup> A kamarai törvények vonatkozásában jogalkotási dömpinget jelentő kilencvenes években két kormányhatározat is született a szakmai kamarák létesítésére irányuló kezdeményezések elbírálásának szempontjairól. E dömpingidőszakban jöttek létre a szakértői és végrehajtói kamarák is. Ennek társadalmi-gazdasági okain kívül deklarált garanciális indokai is voltak. Egyrészt önmagát kívánta korlátozni a jövőre nézve a kamarák létrehozására irányuló kezdeményezések egységes megítélése érdekében, másrészt garanciát próbáltak arra felállítani, hogy az egyes szakmai kamarák alapítását előíró törvényi rendelkezések még közvetetten se korlátozzák az egyesüléshez való alkotmányos alapjogot.<sup>16</sup> Mindkét kormányhatározat *négy együttes feltétel mérlegelése* alapján, főszabály szerint kivételes esetben teszi támogathatóvá a szakmai kamara létrehozását előíró törvény megalkotására irányuló kezdeményezést.

A ma is érvényes kormányzati szempontok szerint szakmai kamara létrehozását elrendelő törvény megalkotására irányuló kezdeményezés csak kivételesen, az ott rögzített együttes feltételek mérlegelését követően abban az esetben támogatható, ha

a) a szakmai kamara létrehozása közvetve sem jelenti az egyesüléshez való alkotmányos alapjog korlátozását;

b) a tagok által gyakorolt hivatás hagyományos szabad foglalkozásnak minősül, és olyan speciális bizalmi viszonyt testesít meg, amely közvetlen kihatással van az állampolgárok személyi és vagyoni biztonságára;

c) a szakmai kamara a tagságához, tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladat ellátására jön létre, és e közfeladatok köre pontosan meghatározott;

d) a szakmai kamara létrehozása a közkiadások közvetlen vagy közvetett csökkenésével jár.

## 2.2. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐI SZAKMAI KAMARA ÉS A VÉGREHAJTÓI KÖZTESTÜLET

Ma Magyarországon mintegy 3 800 igazságügyi szakértő dolgozik, akik mintegy 290 szakterületbe sorolva segítik szakvéleményükkel az ügyfeleket, a jogalkalmazókat, a

<sup>14</sup> 1994. évi LIII. tv. a bírósági végrehajtásról, 1995. évi CXIV. tv. az Igazságügyi Szakértői Kamaráról.

<sup>15</sup> Ilyen volt az 1923. évi XVII-es tc. a mérnöki rendtartásról, ami a Magyar Mérnöki Kamarák felállításáról intézkedik. Ma egyébként ezen a szakterületen két önálló kamara, az építész és a mérnöki kamara működik. 1936-ra tehető az a tc., amely az orvosi rendtartásról rendelkezik. Ez részletezi az orvosi kamarák felállítását, szervezeti rendjét.

<sup>16</sup> GÁrs (12. l.).

kirendelőket.<sup>17</sup> Vannak közöttük orvosok, jogászok, mérnökök, közgazdászok, nyomszakértők, művészettörténészek, de becsüsök és numizmatikusok is. Az igazságügyi szakértő a bíróság, ügyészség, rendőrség és más hatóság kirendelése vagy megbízás alapján bármely állampolgár és szervezet számára szakvéleményt készít, hogy megkönnyítse a tényállás megállapítását, a bizonyítási eljárást, vagy bármely más szakkérdés eldöntését. Évente több százezer szakvélemény készül.<sup>18</sup> 1995 óta az igazságügyi szakértők szakmai kamarákba tömörülve végzik tevékenységüket, a kamarai tagság kötelező, az egyes szakértők egy-egy területi kamara tagjai (hasonlóan az ügyvédekhez).

Számos hazánkhoz közeli európai nemzetközi példa<sup>19</sup> azonban azt mutatja, hogy az igazságügyi szakértői tevékenység külön köztisztviselők felállításával is működhet. Ahol nincsen szakértői kamara, ott általában a felsőbb bíróságok töltenek be valamilyen névjegyzékvezetési vagy szakmai koordinatív szerepet, és léteznek a szakértőknek szakmai egyesületei, akik a szakmai tevékenység fejlesztését, a képzéseket, konferenciákat vállalják fel. Az 1995-ben kialakított szakértői kamarai modell – a maga területi tagoltságával – egy hazai unikum az igazságszolgáltatás nemzetközi kitekintésében.

A kamara tagsága az alábbi területi tagozódásban valósul meg jelenleg:

*2. táblázat. Az igazságügyi szakértői kamarai tagok számának területi megoszlása*

<i>Igazságügyi Szakértői Kamara elnevezése és hatásköri területe<sup>20</sup></i>	<i>Létszám</i>
<i>Budapesti Igazságügyi Szakértői Kamara: Budapest, Nógrád megye és Pest megye</i>	1 684
<i>Debreceni Igazságügyi Szakértői Kamara: Hajdú-Bihar megye és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye</i>	304
<i>Győri Igazságügyi Szakértői Kamara: Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye és Vas megye</i>	287
<i>Kecskeméti Igazságügyi Szakértői Kamara: Bács-Kiskun megye és Jász-Nagykun-Szolnok megye</i>	259
<i>Miskolci Igazságügyi Szakértői Kamara: Borsod-Abaúj-Zemplén megye és Heves megye</i>	272
<i>Pécsi Igazságügyi Szakértői Kamara: Baranya megye, Somogy megye és Tolna megye</i>	373
<i>Szegedi Igazságügyi Szakértői Kamara: Békés megye és Csongrád megye</i>	262
<i>Veszprémi Igazságügyi Szakértői Kamara: Fejér megye, Veszprém megye és Zala megye</i>	376
<b>Összesen:</b>	<b>3 817<sup>21</sup></b>

<sup>17</sup> Az igazságügyi szakértők névjegyzéke az Igazságügyi Minisztérium alábbi linkjén érhető el online: *kozvetitok.im.gov.hu/Szakertok*.

<sup>18</sup> Becslésen alapuló adat.

<sup>19</sup> A minisztérium részére 2015-ben készült belső összegző tanulmányban az osztrák, a német, a francia és a lengyel szakértői rendszer részletes elemzésre került.

<sup>20</sup> Az igazságügyi szakértői kamarai tagok számának területi megoszlása 2015. január 21-én (az egyes szakértők a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarának nem tagjai, annak a területi kamarák a tagjai, az IM által vezetett szakértői névjegyzékben a szakértők szerepelnek).

<sup>21</sup> Ez az összesített adat 2015. augusztusban kb. 3 660 fő, és a szakértői névjegyzék igazságügyi minisztériumi felülvizsgálata után (amely véglegesen 2016. év végén záródik le) a továbbiakban is módosulhat.



A bírósági végrehajtók szintén önálló köztestületben működnek. A végrehajtói köztestület néhány száz tagú,<sup>22</sup> egyetlen végrehajtói kamara létezett 2015. szeptember 1. napjáig. A jogszabály-módosítás következtében a végrehajtói kamarát a jogalkotó végrehajtói karrá alakította át jogutódlással, amely kar működésére egyébként a köztestületekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A kar önálló hivatallal rendelkezik, amelynek vezetőjét azonban a törvényességi felügyeletet gyakorló miniszter nevezi ki és menti fel.

Az 1989-ben bekövetkezett rendszerváltozás után – az önálló közjegyzői szervezet létrehozását követően – megalkották a *bírósági végrehajtásról szóló 1994. LIII. tv.-t* (Vht.). A Vht. rendelkezései szerint 1994. szeptember 1-jétől a két világháború közötti megoldásnak megfelelően önálló bírósági végrehajtók – akik feladataik ellátása céljából szakmai kamarába tömörülnek – látják el a bírósági végrehajtást. A Vht. egyes vélekedések szerint „vegyes rendszerű”, egyformán igyekszik a végrehajtást kérő és az adós jogait figyelembe venni. A bírósági végrehajtás szervezeti megoldásainak alapvetően két fő „modellje” létezik.<sup>23</sup> Minden állam szabadságot élvez a bírósági végrehajtás szervezetének létrehozása során. Az első megoldás szerint a bírósági végrehajtás szervezete a tág értelemben vett igazságszolgáltatás részét képezi. Ez kifejeződik mind abban, hogy a bírósági végrehajtás szervezetére és eljárására, továbbá a bírósági végrehajtók jogi státusára vonatkozó szabályokat a bírósági szervezetről szóló szabályok, a végrehajtás eljárási szabályait pedig a bírósági peres és nemperes eljárások tartalmazzák túlnyomórészt, vagy e magasabb szintű jogszabályok felhatalmazása alapján önálló rendeletek szabályozzák e tárgyköröket. A bírósági végrehajtók pedig feladataikat a bírósági szervezetben – rendszerint alacsonyabb igazságügyi tisztviselői állásban, de szakirányú végzettség birtokában – szolgálati jogviszony keretében látják el. Ebben a modellben a bírósági végrehajtó állami tisztviselő. A bírósági végrehajtás megszervezésének másik lehetséges iránya, amikor a jogalkotó a bírósági végrehajtás szervezetét egyéni vállalkozás keretében – tehát az igazságszolgáltatási szervezeten kívül és attól szervezetileg és személyzetileg elkülönült, önálló, a bírósággal szolgálati jogviszonyban nem álló – egyéni bírósági végrehajtókhoz telepíti. Ebben a „modellben” az egyéni vállalkozóként működő önálló bírósági végrehajtó a végrehajtás foganatosítására általános hatáskörrel rendelkezik. A hatályos hazai szabályozást – azon az alapon, hogy az önálló bírósági végrehajtókon kívül a törvényben nevesített követeléseket a törvényszékekkel szolgálati jogviszonyban álló törvényszéki végrehajtók hajtják be – ún. vegyes modellnek nevezik. A magyar bírósági végrehajtói szervezet jelentős részben a magánszektorban működő, önálló bírósági végrehajtókból áll.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> A 2013. november 6-i állapot szerint az országban 189 önálló bírósági végrehajtó, 252 önálló bírósági végrehajtó-helyettes és 329 önálló bírósági végrehajtójelölt tevékenykedett.

<sup>23</sup> LICHTENSTEIN József: „Konceptió a bírósági végrehajtás átalakításához” [Kézirat 2014]. Összegző tanulmány – készült a bírósági rendszer reformján tevékenykedő miniszteri biztos részére.

<sup>24</sup> Azonban a végrehajtási tv. – elsősorban igazságügyi követelések behajtása céljából – előírja, hogy a végrehajtók egy csoportja továbbra is szolgálati viszonyban álló végrehajtóként működjenek. Ők a törvényszéki végrehajtók.



Az igazságügyi szakértői és a végrehajtói rendszer működésének elemzése, majd pedig a működési hibák korrekciója elengedhetetlen ahhoz, hogy azok az igazságügyi (büntető, polgári vagy hatósági) eljárások, ahol szakértő kirendelésére és szakvélemény leadására, vagy amelyet követően egy jogerős döntés végrehajtására kerül sor, gyorsan, hatékonyan, és oly módon folyjanak, amelyben mind a konkrét eljárásokba, mind általában az igazságügybe vetett közbizalom erősödjön. Ehhez az eljárásoknak a jelenleginél gyorsabbnak, hatékonyabbnak, a szakértőknek és a végrehajtóknak pedig még kompetensebbnek és még etikusabbnak kell lenniük, melyeket elegendő forrással ellátott, működőképes köztestületnek kell összefognia.

### 3. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐI KAMARA ÉS A VÉGREHAJTÓI KAMARA MŰKÖDÉSI JELLEMZŐI: TAGSÁG, MŰKÖDÉSI FORRÁSOK, PROBLÉMÁK

#### 3.1. A VÉGREHAJTÓI KAMARA MŰKÖDÉSE

A kamara a végrehajtók önkormányzati szerve. A végrehajtói kamara – a 2015. szeptember 1-jét megelőző formájában – kényszer-személyegyesülés, mert az önálló bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és az önálló bírósági végrehajtójelölt a kinevezésével, illetve a végrehajtó-helyettesi vagy végrehajtó-jelölti névjegyzékbe történő felvételével a kamara tagjává válik. A kamarai tagság kötelező. A kamara jogi személy, köztestület.

A kamara a tagjairól nyilvántartást vezet, jelentős nyereséggel gazdálkodik, finanszírozása az ún. általános végrehajtói költségátalány (Vht. szerint) útján bőven fedezetet nyújt a működéshez. (A 2013. november 6-i állapot szerint az országban 189 önálló bírósági végrehajtó, 252 önálló bírósági végrehajtó-helyettes és 329 önálló bírósági végrehajtójelölt tevékenykedett. Az összlétszámból három személynek volt felfüggesztve a tagsági viszonya. A bírósági végrehajtás szervezetéről szóló rendelet<sup>25</sup> melléklete szerint 219 a rendszeresített bírósági végrehajtói álláshelyek száma.)

2015. szeptember 1-jét követően az időközben lezajlott szervezeti reformok keretében a kamara átalakult végrehajtói karrá, amelynek tagsága változatlan, jogutódlás útján. A kamara honlapján a végrehajtói névjegyzék elérhető.<sup>26</sup> Felállításra került a kar hivatala is, melynek vezetőjét a miniszter nevezi ki, továbbá a befolyó költségátalányokból átcsoportosításra került forrás az Igazságügyi Hivatalhoz is, amely a jövőben feladatot vállal a végrehajtók feletti panaszfelügyeletben és az irodavizsgálatokban is, tehát közfeladatot lát el, amelyhez számára is forrás szükséges.

Ellentétben az igazságügyi szakértői rendszerrel, amelynek működéséről gyakorlatilag nem áll értékelhető statisztikai adatbázis az igazságügy rendelkezésére, a végrehajtói működés elemzéséhez ma már számos statisztikai adat szolgál. A végrehajtói kamara által lefolytatott végrehajtási ügyek száma az elmúlt tíz évben a háromszo-

<sup>25</sup> 16/2001. (X. 26.) IM rend.

<sup>26</sup> Lásd [mbvk.hu/nevjegyzek.php](http://mbvk.hu/nevjegyzek.php).

rosára emelkedett. Ennek fő oka a gazdasági válság (devizahitelek és vállalkozások bedőlése), valamint a 2011-től működő közjegyzői elektronikus fizetési meghagyási rendszer, amely a közmű és telekommunikációs szolgáltatók számára jelentősen megkönnyítette a végrehajtások elindítását. Annak ellenére, hogy az egy végrehajtási ügy átlagos ügyértéke a tíz év alatt megduplázódott (550 000 Ft-ról 1 100 000 Ft-ra nőtt), a végrehajtók pénzügyi eredményessége a 2005-ben a kamara által mért 47%-os arányból 2013-ra jelentős mértékben lecsökkent. Ez az érték 2014-re valamelyest növekedett, de e mérőszámokban a végrehajtói kamara és a törvényességi felügyeletet ellátó tárca saját kimutatásai között jelentős eltérés volt, ugyanis a felek között a ténylegesen lezárt ügyek számában nem volt egyetértés, amely alapul szolgál a pénzügyi eredményesség mérésében.

Időközben a végrehatással szemben hatalmas társadalmi ellenérzés alakult ki, ennek megoldására első lépésként miniszteri biztos került a végrehajtói kamara mellé 2014. december 1-jén.<sup>27</sup> A miniszteri biztos a végrehajtási jogszabályok és a végrehajtásra vonatkozó statisztikai adatok átvilágítása alapján készített koncepciót, amely a végrehajtói és a kamarai jogállást alakította át gyökeresen a 2015. év folyamán,<sup>28</sup> és jelentősen megnöveli a jogi végzettségűek arányát, javítva ezzel a szakmai felkészültséget és az etikusabb jogalkalmazást.

### 3.2. A VÉGREHAJTÓI KAMARA MŰKÖDÉSÉT JELLEMZŐ NÉHÁNY PÉNZÜGYI MUTATÓ ÉS STATISZTIKAI ADAT

Az önálló bírósági végrehajtók statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségéről az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről szóló rendelet<sup>29</sup> rendelkezik. A törvényszékek a végrehajtói irodák ügyforgalmi és tevékenységi adatairól negyedévenkénti, havi bontásban kötelesek az adatszolgáltatásra. Az önálló bírósági végrehajtók a saját tevékenységükről szintén negyedévenkénti, havi bontásban kötelesek adatszolgáltatásra, az adatokat az Igazságügyi Minisztérium számára kell megküldeni.

A 2014. évet megelőzően az elmúlt tíz évben a végrehajtási ügyek száma megháromszorozódott, 200 000 db éves ügyérkezésről közel 600 000 db-ra nőtt<sup>30</sup> a végrehajtási ügyek száma. Az éves ügyérkezések végrehajtási ügyértéke pedig 800 Mrd Ft-ra nőtt, mindezzel együtt nem nőtt arányosan a behajtott végrehajtási érték. A megnövekedett ügyszámok nem követték a végrehajtói álláshelyek számát, még a jogszabályban meghatározott teljes végrehajtói létszámot sem töltötte ki a kamara 2014-ben.

<sup>27</sup> Szekér Judit személyében, akit később Molnár Zoltán váltott fel.

<sup>28</sup> 2015. évi CVII. tv. a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv., és ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról.

<sup>29</sup> 288/2009. (XII. 15.) Korm. rend.

<sup>30</sup> Forrás: az igazságügyi miniszter által kinevezett miniszteri biztos által az MBVK-tól hivatalos úton bekért statisztikai adatszolgáltatás.

A változatlan létszámú végrehajtói állomány a dinamikus ügynövekedést az egyes irodák végrehajtó-helyettesi és -jelölti, illetve adminisztratív létszámának növelésével kezelte. Ez a növekedés az átlagos irodákat tekintve is 8–11 fős irodák kialakulását eredményezte, de egyes végrehajtói helyek, ahol 3 000–5 000 db-os éves ügyérkezés keletkezett, a feladat személyhez kötöttségéhez képest irreális, 20–25 fős irodák ('ügygyárak') kialakulását eredményezték. Ezen irodák és az egyes végrehajtók ügyeinek érkezését, befejezését, eloszlását és időtartamát az alábbi összefoglaló táblázatokban jól követhetjük:

3. táblázat. Az önálló bírósági végrehajtókhoz érkezett és befejezett ügyek (db)

Év	Érkezett	Befejezett
2010	387 050	348 161
2011	542 445	479 375
2012	633 974	561 016
2013	690 456	595 379

4. táblázat. A bíróságok végrehajtói irodái, érkezett és befejezett ügyek (db)

Év	Érkezett	Befejezett
2010	461 579	432 840
2011	286 829	339 828
2012	177 075	192 368
2013	177 499	170 823

5. táblázat. A bíróságok végrehajtói irodáiba érkezett ügyek megoszlása (db)

Év	Pénzkövetelés	Meghatározott cselekmény	Összesen
2010	357 341	4 238	461 579
2011	282 617	4 211	286 829
2012	170 520	6 555	177 075
2013	171 616	5 883	177 499

6. táblázat. Az önálló bírósági végrehajtókhoz érkezett befejezett ügyek időtartamának megoszlása (db)

Év	0–3 hónap	3–6 hónap	6–12 hónap	1 év felett	Összesen
2010	116 145	70 805	70 242	90 969	348 161
2011	206 264	84 065	77 493	111 553	479 375
2012	236 210	102 658	92 683	129 465	561 016
2013	232 300	91 643	94 356	177 080	595 379

A végrehajtásban bekövetkezett jelentős ügykoncentráció a korábban a Vht. szerinti szakmai felügyeletet ellátó kamara számára jelentős felügyeleti feladatokat rótt. A kamara a 2014 őszén meginduló irodavizsgálatokat szabályzó jogszabály előtt is végzett ilyen típusú vizsgálatokat, a végrehajtókat átlagosan 3–4 évente ellenőrizték, azonban a kamarától kapott kimutatás szerint utóvizsgálatot összesen tíz alkalom-

mal rendeltek el, rendkívüli vizsgálatra pedig mindössze egy alkalommal került sor. A 2014. évben összesen 66 végrehajtó vizsgálatára került sor.<sup>31</sup>

A Kúria adatai szerint a Kúrián működő másodfokú fegyelmi bírósághoz 2007–2009 között évente egy ügy, 2010-ben és 2011-ben évente három ügy érkezett, 2012-ben négy ügy indult és fejeződött be.

Nemcsak a kamara vagy a Kúria, hanem az alapvető jogok biztosa is rendelkezik statisztikai adatokkal, az általa lefolytatott vizsgálatok eredményeképpen a végrehajtókba vetett közbizalom csökkenése miatt benyújtott panaszokkal kapcsolatosan:

*7. táblázat. Az alapvető jogok biztosa által a végrehajtók eljárásával szemben 2010–2014 szeptembere közötti időszakban előterjesztett adatok*

<i>Év</i>	<i>Panaszok száma</i>	<i>A biztos által készített jelentések száma</i>
2010	209	Nincs adat
2011	198	Nincs adat
2012	336	14
2013	410	10
2014. szept.-ig	243	7

A kamarát az önálló bírósági végrehajtói szervezet fenntartásának, az ezzel kapcsolatos igazgatási, nyilvántartási és felügyeleti tevékenység végzésének, továbbá a kamara hatáskörébe utalt egyéb feladatok ellátásának érdekében az önálló bírósági végrehajtó hatáskörébe tartozó végrehajtási ügyek után általános költségátalány illeti meg. (Ennek mértéke 2014-ben 500 000 Ft alatti végrehajtási ügyérték esetén ügyenként 1 000 forint, 500 000 Ft feletti végrehajtási ügyérték esetén az ügyérték 1%-a.)

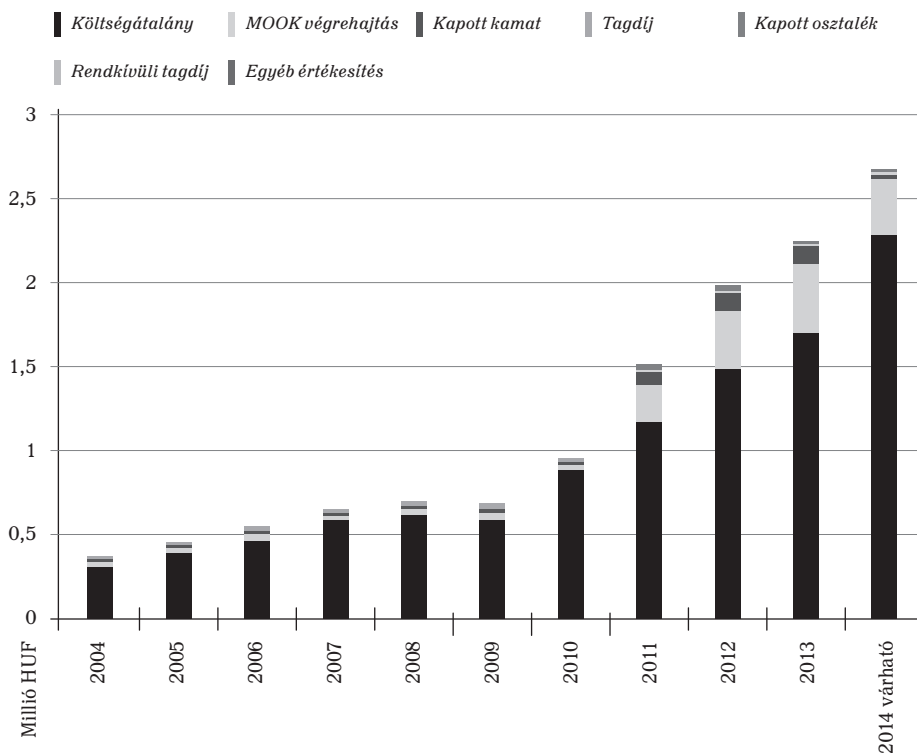
A bírósági végrehajtói kamara az elmúlt években egyre nagyobb költségvetésből gazdálkodott. Így 2014-ben a nem végleges mérlegadatok szerint már 2,6 Mrd Ft-os éves bevétel mellett 2,2 Mrd Ft-os éves kiadást realizált. Az alábbi táblázat a kamara bevételi szerkezetét mutatja be. Látható, hogy a legnagyobb bevételi forrás a már említett költségátalány, azonban rögtön ezután következik a Magyar Országos Közjegyzői Kamarától (MOKK) az elektronikus fizetési meghagyások kiállítására jogosultaktól beszedett illeték és költség 1/6-od része, amely éves átlagban 280–320 millió Ft körüli további bevételt jelent a kamarának.<sup>32</sup> A végrehajtási általános költségátalány elvonási szabálya – amely az Igazságügyi Hivatalt érintő forrást teremt meg – erre a bevételrészre nem terjed ki. A tagdíj ehhez képest csekélyebb bevételt képez, átlagosan évi 20–24 millió Ft.

A kamara kiadásai bár megkétszereződtek, de a bevételeinél még így is kisebb mértékben nőttek a vizsgált időszakban (adatok ezer Ft-ban).

<sup>31</sup> Az igazságügyi miniszter által kinevezett miniszteri biztos által 2014–2015-ben bekért adatszolgáltatás és lefolytatott vizsgálatok összegző jelentései alapján.

<sup>32</sup> 2009. évi L. tv. 50 § (4) A végrehajtási díj és a biztosítási intézkedés elrendelése iránti kérelem előterjesztéséért fizetett díj kétharmadát a MOKK a végrehajtást elrendelő közjegyzők között az elvégzett munka arányában az igazságügyért felelős miniszter rendeletében meghatározottak szerint munkadíj és költségterítés címén felosztja. A fennmaradó összeg felét a MOKK a működésére fordítja, a fennmaradó összeg másik fele a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát illeti, mely azt a működésére fordítja.

1. ábra. A kamara bevételi szerkezete 2004–2014



A működési költségeken belül a legjelentősebb tételt a személyi jellegű kifizetések képezik, ez teszi ki az összes költség 40%-át. A 2009-ben 177 millió Ft-os kifizetés 2014-ben már 390 millió Ft-ot tett ki. A növekedést alapvetően a munkavállalói létszám (részben informatikai, részben jogi szakterületen) növekedése okozta.

8. táblázat. A kamara kiadásai 2009–2014 (adatok E Ft-ban)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Munkavállalók díjazása	46 880 233	57 770 369	72 089 042	107 017 297	176 989 915	195 065 711
Cafeteria és ennek adója	10 508 590	9 592 410	8 886 255	17 241 790	22 698 222	30 926 298
Tiszteletdíjak	73 848 594	103 853 075	79 978 794	79 506 143	79 379 200	77 333 139
Járulékok	45 856 997	52 248 275	46 028 314	62 406 826	83 693 159	86 616 635
Személyi jellegű kifizetés összesen	177 094 414	223 464 129	206 982 405	266 172 056	362 760 496	389 941 783

A miniszteri biztos vizsgálata alapján megállapíthatóvá vált, hogy a végrehajtói kamara jelentős irodai működési költséget vállal át a végrehajtóktól, ezek közül egyes szolgáltatásokat, például a jogtáradatbázishoz való hozzáférést vagy a kötelező biztosítást, a legtöbb végrehajtó maga is beszerzi, így a szolgáltatás tulajdonképpen feles-

leges. Igen széles körű volt a szolgáltatások terjedelme, egy végrehajtóra számítva évente 840 545 Ft-ot térített a kamara olyan költségként, amelyet a végrehajtó egyébként az adóstól beszedett költségátalányból kellene, hogy fedezzen. Tájékoztató adatként megállapítható volt, hogy a végrehajtó évente 56 840 Ft kamarai tagdíjat fizet.

Az önálló bírósági végrehajtót a hatáskörébe tartozó végrehajtás foganatosításáért 1) munkadíj (átlagosan a végrehajtási ügyérték 1,5%-a); továbbá 2) költségterítés (tételes és a munkadíj 50%-át kitevő átalány) az adós teljesítése esetén; és 3) átlagosan 6% behajtási jutalék illeti a behajtott összeg után.

A munkadíjnak és a jutaléknak a korábbi díjrendeletek alapján azonban nem volt jogszabályban rögzített felső határa. A végrehajtó díját a végrehajtást kérő előlegezi, és az adós fizeti meg. A végrehajtás Magyarországon nagyon költséges, éppen emiatt a rendelkezésre álló adatok alapján 2015-ben az ún. végrehajtási díjrendelet is felülvizsgálatra került, amelynek során a jogalkotó igyekezett igazságosabb és méltányosabb (adott esetben maximalizált) költségelőlegezési és költségviselési szabályokat bevezetni, különös tekintettel a részben vagy teljesen eredménytelen ügyekre.<sup>33</sup> (Hiszen nem várható el egy hitelezőtől, hogy eredménytelennek tűnő ügyben az ésszerűnél vagy méltányosnál nagyobb összegű költséget előlegezzen, akkor is, ha az ügy eleve reménytelenségre ítélt. De ez az igény az ügyvel munkát, időt töltő végrehajtó oldalán is felmerül.)

Az első miniszteri biztos<sup>34</sup> egyik fontos feladata az ésszerű és célszerű keretek közé szorított gazdálkodás megteremtése volt, az ő közreműködésével a 2015. évi költségvetés 2 Mrd Ft-os bevétellel – a bevétel jelentős részének az Igazságügyi Hivatalhoz történő átcsoportosítása és a panaszeljárások és irodavizsgálatok Igazságügyi Hivatal általi megerősítése és ellenőrzése mellett – szolid 20 millió Ft-os eredménnyel kalkulált. A végrehajtók iránti közbizalom visszaállításának ugyanis egyik alapvető feltétele a pazarló gazdálkodás megszüntetése és a díjelőlegezés és költségátalányozási rendszer alapvető felülvizsgálata, és az adós és hitelező irányába történő méltányosabb költségviselést eredményező átalakítása.

### 3.4. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐI KAMARA MŰKÖDÉSE

Az egyes igazságügyi szakértők feletti szakmai felügyeletet a nyolc területi szakértői kamara látja el. A kamarák felelősek többek között a szakértők szakmai oktatásáért, az etikai vizsgálatok lefolytatásáért és a korábban nevezett más közfeladatok ellátásáért.

Ezek a feladatok közfeladatnak tekinthetők, azonban ezeknek a forrását az állam – ellentétben a végrehajtói kamara bőséges finanszírozásával – jelenleg nem biztosítja. Maguk a területi kamarák sem biztosítanak elegendő befizetést a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara működéséhez (melynek ők tagjai), és a helyi kamarák számára is sok szakértő nem fizeti a tagdíjat. Forráshiány miatt az igazságügyi szakértői kamarák működése nehézkesnek tűnik, személyi vitáktól terhelt, a tisztségviselők díjazása nem elég ösztönző, az etikai eljárások pedig nem működnek jól. Az etikai eljárás-

<sup>33</sup> A bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 35/2015. (XI. 10.) IM rend. tartalmazza a megújult szabályozást az önálló bírósági végrehajtókra nézve.

<sup>34</sup> Székér Judit miniszteri biztos, Igazságügyi Minisztérium.

kat sokszor visszaélészerűen alkalmazzák a panaszosok, amelynek forrását az így is forráshiányos kamara kénytelen megelőlegezni. Pénz hiányában nem megoldott a MISZK elhelyezése: ingatlanja nincsen, bérleti díjra nincs forrása, elhelyezését gyakran a szaktárca oldja meg. Ellentétben tehát a végrehajtói kamara bőséges – átalánydíjból és költségelőlegelekből álló – forrásával, a szakértői kamara forráshiányos, költségvetése mínuszos.<sup>35</sup>

Kiemelkedő jelentőségű a kamara működése szempontjából, hogy a területi kamarák abban érdekeltek, hogy a hozzájuk beérkező tagdíjakat maguknál tartásuk, saját parciális kiadásaira fordítsák. Csak hosszas alkudozás után születik meg a MISZK elnökségében ülő területi elnökök részéről az a működési minimumhoz szükséges „felajánlás”, amivel az egységes, a testület tagjait területi hovatartozás nélkül képviselő MISZK tevékenysége finanszírozható. Ennek pedig jelentős része visszafolyik a vezetők díjazására.

Problémát, hangsúlyeltolódást jelent, hogy eltérő nagyságú, felszereltségű, és eltérő felkészültségű területi kamarákban folyik a szakértőkkel kapcsolatos munka, sokszor többszörös átfedéssel (például a budapesti taglétszám kb. 1 600 fő, ez a teljes országos létszám mintegy 40%-át jelenti, míg az egyes területi kamarákban csak kb. 2–300 szakértő van).

(Nyolcvan felüli például az etikai bizottságok tagjainak a száma, ugyanakkor évekig húzódó ügyek, örökös létszámhiány, a tagok elfoglaltsága gátolja azt, hogy az etikai bizottságok hatékonyan, gyorsan és eredményesen tudjanak működni.)

Ehhez képest a területi kamarákhoz 2013-ban összesen 125 panasz érkezett be. A beérkezett panaszok közül 43-ból nem lett ügy, mert nem feleltek meg a törvényi előírásoknak, például elévültek, szakkérdésre vonatkoztak, vagy a panaszos visszavonta azokat (mindösszesen 39 eljárást folytattak le). Számos nyugat-európai államban nincsenek egyáltalán szakértői kamarák.<sup>36</sup>

A bevezetőben már említettük, hogy sajnos az igazságügyi szakértői kamarák működésére vonatkozóan nem áll az igazságügy rendelkezésére olyan átlátható és azonnal használható adatbázis, amelyből a szakértői kamarák működésére, az egyes szakértők vagy szakértő társaságok pénzügyi mutatóira vonatkozóan tudnánk következtetéseket levonni. Ha vannak is részadatok (például az Országos Bírói Hivatalnál, illetve a bíróságoknál vagy a Robotzsaru nevű rendőrségi statisztikai adatbázisban), azok részadatai nem megfeleltethetők egymásnak, így összevont elemzésre nem alkalmasak akkor sem, ha esetleg a szakértők feletti törvényességi felügyeletet gyakorló tárca azt megkaphatná. Az igazságügyi szakértők között is vannak olyanok, akik jelentős nagy praxist visznek és számos kirendeléssel gazdagodnak, és vannak olyanok is, akik évente csak néhány kirendeléssel foglalkoznak. Az első csoportban lévők akár több tízmillió forintos praxist is működtethetnek (például büntetőügyekben gyakran kirendelt igazságügyi orvosi szakértők), az utóbbiak főtevékenysége pedig más, szakértői tevékenységüket másodlagosan, csak kiegészítő jelleggel művelik.

2015-ben arra sem állt rendelkezésre elegendő és komplexen elérhető és értékelhető adat, hogy a bíróságokon évente hány szakértői kirendelés van, ezek időtartama

<sup>35</sup> Évi mintegy 6 millió Ft hiány jelentkezik a 2015-ös tervezési adatok alapján a MISZK-nél.

<sup>36</sup> LICHTENSTEIN József: „Az igazságügyi szakértés” [Kézirat 2014]. Belső munkaanyag, tanulmány az Igazságügyi Felügyeleti Főosztály részére.



mennyi, a szakvélemény hány hét/hónap/év alatt készül el, vagy éppen egy perben átlagosan hány szakvéleményt kell készíteni az ügyben felmerült szakkérdés kompetens eldöntéséhez. A szakvélemények minőségéről, használhatóságáról a bíróságok vagy a kirendelő hatóságok semmilyen visszajelzést nem küldenek, ez rendszerbe épített hiányosság, amelyből a szakterület feletti törvényességi felügyeletet ellátó szaktarca vagy a kamarák maguk is következtetéseket tudnának levonni.

### 3.5. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐI KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁNAK SZÍNVONALA

A kamarai hatósági és etikai ügyek színvonala 2015-ig bezárólag áttekinthetően kifejezetten alacsony: hatósági döntéseik rendszeresen (többnyire formailag, de gyakran tartalmilag is) ellentétesek a Ket.-tel, az etikai ügyek lassan, az igazságügyi szakértői kamaráról szóló törvényben előírt határidőket megszegve haladnak, gyakoriak az 1–2 éves csúszások, és érdemi felelősségre vonás nélkül érnek véget, pénzbírság alkalmazása nélkül. Mindez a társadalom igazságérzetét rombolhatja: általános tapasztalat ugyanis, hogy a panaszosok úgy érzékelik, hogy a kamara szándékosan nem lép, csak húzza az időt, az etikailag kifogásolható szakértőkkel szemben nem vagy csak nehezen jár el.

Ezzel egyidejűleg a hatósági ügyek – névjegyzékbe bejegyzés vagy abból való törlés, adatmódosítás – is akadoznak: a kamarai döntések a Minisztériumhoz jelentős, 3–6 hónapos késéssel érkeznek be, ami a névjegyzék naprakészességét veszélyezteti.

A területi kamarák mindezekén túlmenően egyéb köztisztviselési feladataikat sem tudják megfelelően ellátni. Átlátható, egységes és folyamatában is minőségbiztosított továbbképzési rendszerük nincs (az általuk szervezett alapismereti vizsgán az oktatóként felelős kamarai vezető szerint azért nem buktatnak meg senkit, mert nehézkes a pótvizsga megszervezése). A szakmai csúcspontokat jelentő szakbizottságok szakmai feladatuk helyett a főváros-vidék ellentétek miatt torzszalkodnak, érdekképviseleti rendszerük nem átlátható, egységes és releváns – nem csupán a kritikát, hanem szakmai és építő észrevételeket strukturáltan tartalmazó MISZK-vélemények sem érkeztek a törvény rendelkezése alapján véleményezésre megküldött jogszabálytervezetekre az elmúlt években. A MISZK azonban 2014-ben még maga sérelmezi a megküldött tervezetekre nyitva álló határidők rövidségét. A 2015-ös évben a kodifikációs véleményezésben az IM és a MISZK együttműködése már javulni látszik.

## 4. MILYEN KÉRDÉSEK VIZSGÁLATA CÉLSZERŰ EGY SZAKMAI KÖZTESTÜLET REFORMJA ELŐTT?

A fent ismertetett adatok és jelenségek rámutatnak arra, hogy mind a végrehajtói köztisztviselés, mind az igazságügyi szakértői kamara működése érdemi reformokra szorul.

A szakértői és a végrehajtói kamarák működésének optimalizálása, elegendő forrás nyújtása az ellátandó igazságügyi közfeladatokhoz, a minőségbiztosítás erősítése, az igazságügyi statisztikák vizsgálata, a névjegyzékek fejlesztése egyaránt szolgál-

ják azt, hogy az igazságügyi eljárások kompetensebben, gyorsabban, igazságosabban, optimális időn belül és hibamentesen folyjanak, hiszen ez a társadalom érdeke. Az igazságügybe vetett közbizalom fontos eleme egy jó állami működésnek, ezért sem lehet szó nélkül elmenni a közfeladatokat ellátó köztisztviselők működési anomáliái mellett, amelyek akár társadalmi igazságtalanságokhoz is vezethetnek.

A köztisztviselői működés megújításának – legyen szó bármilyen kamaráról – több olyan gyakorlati és elméleti szempontja is lehetséges, amelyet érdemes szem előtt tartani. A konkrét *joggyakorlat-elemzés* mindig segít a kialakult tényleges helyzet feltérképezésében. Számos *etikai szempont van*, melyek előtérbe kerülnek a feladatok jogszabályszerűsége túl ellátásában. Ez mindig alapvetően meghatározza az adott hivatásrendbe vetett közbizalom fokát is. A szabályozásban a *törvényességi felügyeleti jogkör tartalma* megmutatja, hogy az állam mekkora hangsúlyt fektet egy adott köztisztviselő ellenőrzésére. A *statisztikai következtetések* nemcsak a hivatásrendek működéséhez, hanem a bírósági és hatósági eljárások trendvizsgálatához, továbbá a kompetens szakvélemények és az eredményes végrehajtások összegző felméréséhez kellene. Egy-egy területen a statisztikai adatok hiánya is konkrét intő jel az adott szakterület – mint például az igazságügyi szakértőké – elhanyagoltságára. A *közfeladatok finanszírozása* pedig mindig befolyásolja azok ellátásának színvonalát. Az esetleges működési zavarok megítélésének egyik fontos szempontja lehet, hogy az adott köztisztviselői működésben mekkora mértékű közfeladat halmozódik fel, és az adott közfeladatok ellátásához az állam biztosít-e kellő mértékű forrást. (Az egyes köztisztviselők ugyanis eltérő mértékű közfeladatot látnak el, az ügyvédi kamara kevesebbet, a végrehajtói szervezet többet.) Kellő állami forrás nélkül a közfeladat nem ellátható és veszélyeztetheti a kamara, a köztisztviselő működőképességét is. Végül említsük meg a *minőségbiztosítási követelményeket* is. A jól és gyorsan működő bírósági vagy hatósági eljárások szereplőire vonatkozó, megfelelően kidolgozott és alkalmazott kiválasztási, képzési, továbbképzési és vizsgaszabályok, az engedélymegvonási, kompetencia- és összeférhetlenségi szabályok is megoldást jelenthetnek ahhoz, hogy a kompetens és magas minőségben dolgozók jól teljesítsenek egy adott igazságügyi eljárásban. Ugyanakkor a ritkán, inkompetensen vagy szakmai hibákkal, késedelmesen közreműködők – akik valójában késleltethetik az eljárást vagy ronthatják annak eredményét – inkább kerüljenek törlésre egy kiválasztási nyilvántartásból (például névjegyzék).

E szankciók sikeres alkalmazhatóságához elengedhetetlen a mérhető minőség. Ilyen szempontok egyidejű és átfogó vizsgálata és az eredmények összegzése jó leíró képet adhat egy szakmai köztisztviselő állapotáról, a belé vetett bizalom fokáról.

A bírósági végrehajtókkal kapcsolatos társadalmi nyomás és elégedetlenség 2014–2015 folyamán erősödött, a politikai nyilatkozatokban felvetődött konkrétan a végrehajtói szervezetrendszer államosításának igénye is, míg a szakértői rendszerrel kapcsolatosan inkább elhíresült perek, nagyobb nyilvánosságot kapott eljárásokban<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Lásd pl. az ún. Rezesova-ügyben eljáró Melegh Gábor szakértői kirendelésének, megbízásának kérdését, amelyben azt vizsgálta a sajtó (a közvélemény), hogy ha a szakértőt felkéri az egyik fél (aki szegényebb megbízónak minősülne), ezt a szakértőt visszatartja, majd a másik fél (potenciálisan jobb megbíró, az anyagiakat tekintve gazdagabb elkövető) oldalán ugyanazt az ügyet elfogadja, akkor mennyiben jár

történt inkompetens szakvélemények, elhúzódó eljárások vagy éppen eltussolt etikai kérdések jelezték a működés zavaraira utaló kritikákat.

## 5. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐK ÉS VÉGREHAJTÓK ÁTFOGÓ VIZSGÁLATA SORÁN FELVETŐDÖTT DILEMMÁK

A fenti elemzés végéhez közeledve tekintsük át az öt legfontosabb dilemmát is: 1) vajon a végrehajtók és a szakértők által ellátott egyes közfeladatok ellátáshoz szükség van-e kamarára; 2) a közfeladathoz kapcsolódóan kell-e, és milyen felügyeleti, ellenőrzési jogosultság rendelhető; 3) az állami finanszírozás milyen további kérdéseket vet fel; 4) a minőségbiztosítás elvei mennyiben valósíthatók meg e szakterületeken; 5) és mik az e tevékenységet ellátókra vonatkozó kritikai tanulságok a meglévő rendszerekben (panaszkezelés).

### 5.1. KELL-E KAMARA?

Mivel számos nemzetközi példa alapján sok országban megállapíthatjuk, hogy nincs kamara a szakértői vagy a végrehajtó feladatok ellátására, rendszeresen felmerül annak dilemmája a magyar jogalkotásban is, hogy szükséges-e e köztestületek fenntartása. Vajon megoldhatóak-e a közfeladatok e köztestületek nélkül is?

A kamara tehermentesíti az államot akkor, amikor az állam helyett közfeladatokat old meg. Ha azonban a feladatmegoldás nem biztosít minőségi eredményeket, az állami kontroll állandó működtetése terhet ró az államra, így megfontolás tárgyává válhat a kamarák fenntartása. Kamara hiányában számos igazgatási feladatot is meg kell oldania az államapparátusnak. Kamara hiányában nemcsak a jogi képzéseket, hanem a szakmai képzéseket is meg kell(ene) szerveznie az államnak és a szakmai minőségbiztosítás rendszerét ki kell építeni. Egy kamara esetleges megszűnése esetén tehát a közfeladatok visszaszállnak az államra, amelyhez pénzügyi és humán erőforrást is kell biztosítani. Ugyanakkor a korábban hivatkozott államháztartási törvény maga is kimondja, hogy új közfeladat kizárólag az annak ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet rendelkezésre állása esetén írható elő vagy vállalható, de ha a pénzügyi fedezet már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell a pénzügyi fedezet biztosításáról vagy a közfeladat megszüntetéséről.

Néhány európai állam végrehajtási rendszerének vizsgálata alapján megállapítható, hogy önálló bírósági végrehajtói rendszer van hatályban a Cseh Köztársaságban, Szlovákiában, Lengyelországban és Szlovéniában. A bírósági végrehajtók állami alkalmazottként tevékenykednek Ausztriában és Németországban, valamint Horvátországban. Franciaországban az önálló bírósági végrehajtók mellett állami szolgálatban álló bírósági végrehajtók is működnek, Franciaországban tehát az ún.

el helyesen? Vagy sajtóhíreket hallhattunk arról is 2014-ben, amikor egy gyermekpszichológiai kirendelés esetén a bíróság munkavédelemben jártas szakértőt hallgatott meg, akit a névjegyzékből választott, de vajon a szakértői kompetenciák helyesen vannak-e meghatározva a jogszabályokban, ha ez így lehetséges?

vegyes modell érvényesül. A jogi végzettség általában kötelező, ahol ez nem kötelező, ott rendszerint állami alkalmazott a végrehajtó, aki szoros bírósági felügyelet mellett tevékenykedik (Horvátország, Ausztria). A végrehajtók felett a felügyelet szintén vegyes rendszerű, Európa országaiból 29-ben a miniszternek vannak közvetlen felügyeleti jogai, bírói felügyeleti jogok 22 országban működnek, ennél jóval kevesebb, 19 országban kapott felügyeleti jogokat a végrehajtókat tömörítő szakmai szervezet.<sup>38</sup>

A szakértői rendszer nemzetközi vizsgálata során megállapításra került,<sup>39</sup> hogy Németországban, Lengyelországban nincsenek a magyarországihoz hasonló szakértői kamarák, Franciaországban úgy hívják a szakértői kamarákat, hogy az XY Fellebbviteli Bíróság mellett működő Igazságügyi Szakértői Társaság (*Compagnies des Experts Judiciaires près la Cour d'Appel de X*), amelyekre az 1901. évi, az Alapítványokról szóló törvény vonatkozik. Szakértői kamarák Ausztriában sincsenek. A szakértői névjegyzékbe felvett igazságügyi szakértők – szövetségi szintű – érdekvédelmi és szakmai szervezete a szakértők szövetsége.

Létező kamarák megszüntetése esetén alaposan végig kell gondolni a kamara vagyonának jogutódlását is. (Ezt illetően igen eltérő a kamarák vagyoni helyzete. Míg a végrehajtók több milliárd forintos tartalékot tudtak felhalmozni a végrehajtási költségátalányból és más bevételeikből az elmúlt években, addig a szakértői kamara olykor a létfenntartásáért küzd, jelentős vagyoni elemei nincsenek.) A jogutódlás ráadásul nemcsak a vagyont, hanem a jogokat, kötelezettségeket is érintené, valamint a megkezdett eljárások sorsát is (például évek óta húzódó, le nem zárt etikai ügyek folyamatban léte).

Kamara hiányában pedig a szakértői vagy a végrehajtói kar a társadalmi egyeztetések során nehezebben lenne megszólítható, ugyanakkor vélhetően az adott területen kialakulnának civil szakmai szervezetek, melyek átvennének szakmai koordinációs feladatokat.

## 5.2. A KAMARA FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI JOG TARTALMA ELEGENDŐ-E?

Az igazságügyi szakértői kamarákat, az önálló bírósági végrehajtói kamarát, vagy az új közigazgatási eljárási törvényt érintő kodifikációs folyamatban egyaránt felmerülnek a törvényességi felügyelet jogintézményével kapcsolatos kérdések. Mindezek alapján szükséges lehet annak vizsgálata, hogy a vonatkozó szabályozás szerinti, különböző típusú törvényességi felügyeleti jogkörök mit jelentenek az elméletben és a gyakorlatban egy adott köztisztület számára. Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmának meghatározása és egymástól való elhatárolása ugyanis a jogtudomány és a közjog egyik legnehezebb kérdése, mind a hazai, mind pedig a nemzetközi szakirodalom sokat kutatott és vizsgált témaköre.

<sup>38</sup> A 100 ezer lakosra jutó végrehajtói számarányban hazánk a legutolsók között helyezkedik el, az itteni 2 főnél már csak Írországban van kevesebb végrehajtó. A legmagasabb arány Görögország 19 fővel, Svájc 21 fővel (vegyes) és Svédország 22 fővel (állami).

<sup>39</sup> LICHTENSTEIN (35. v. 23. lj.).

A kamarák feletti törvényességi felügyelet egyértelműen elhatárolható a *2010. évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról* (Ksztv.) szerinti felügyelettől,<sup>40</sup> annál lényegesen szűkebb jogosítvány. Az elhatárolás alapját a kamaráknak az államigazgatási szervek rendszerén kívüli, köztisztviselési jogállása képezi. A kamarák által folytatott tevékenység állami kontrollját azonban nemcsak az átruházott állami feladat miatt kellett megteremteni, hanem a törvényességi felügyelet azt a célt is szolgálja, hogy a tagok védve legyenek a köztisztviselési szemben.

Eljárása során a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv azt vizsgálja, hogy a kamara szabályzata, döntései, működése megfelel-e a jogszabályoknak, illetve a szabályzatoknak. A törvényességi felügyelet nem terjed ki olyan ügyre, amelyben bírósági, egyes jogszabályok megfogalmazása szerint bírósági vagy más hatósági eljárásnak van helye. A vizsgálat legáltalánosabb eszköze jogsértés észlelése esetén a felhívás.

A jogszabályok elemző összevetésével megállapítható, hogy a jogintézmény szabályozottsága eltérő. A végrehajtói, a szakértői, és az ügyvédi kamarákkal kapcsolatos szabályozás lényegében egyforma, a közjegyzői kamara esetében viszont sem a tárgyi hatály, sem a törvényességi felügyelet eszközei vagy a felügyelt kamara jogai és kötelezettségei nem szabályozottak. Eltérő a szabályozásban az is, hogy míg a szakértői és az ügyvédi kamarák iratküldési kötelezettsége – bár eltérő határidővel, de – szabályozott, ez a kötelezettség a közjegyzői és végrehajtói kamarák esetében nem volt nevesítve az irányadó törvényben.<sup>41</sup> Az igazságügyi miniszter által a kamarák felett gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkörnek pedig már az elnevezése is kérdéses, hiszen láthattuk, hogy a számára biztosított intézkedési lehetőségek inkább a törvényességi ellenőrzésnek feleltethetők meg. A miniszter csak ellenőriz, felhív, illetve arra van lehetősége, hogy eredménytelen felhívás esetén más szerv (tipikusan bíróság) eljárását kezdeményezhesse, a vizsgált tevékenység, döntés kötelező erejű befolyásolására nincs felhatalmazva. Ráadásul a jogintézmény kifejezetten alulszabályozott. A jogalkalmazó számára mindenképpen hasznos lehet jogszabályban tisztázni, hogy mi a törvényességi felügyelet és a törvényességi ellenőrzés tartalma, az előbbihez tágabb jogosítványokat sorolva.<sup>42</sup>

Nincs rendelkezés az irányadó jogszabályokban arra az esetre, amikor a felügyelt kamara törvényt sértése mulasztásban valósul meg. (Ezt a kérdéskört a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelethez hasonlóan esetleg az aktuspótlás lehetőségének bevezetésével lehetne orvosolni.)

Érdekes kettősség, hogy míg a végrehajtói, szakértői, ügyvédi kamarák feletti törvényességi felügyeleti eljárás során a bírósági út a törvényt sértő hatáskörébe tartozik és a Pp. általános szabályai szerint kerül lefolytatásra, addig a helyi önkormányzatok és térségi fejlesztési tanácsok esetében a közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak

<sup>40</sup> Az IM Igazságügyi Szolgálatok Főosztálya Szabolcsi László főosztályvezető irányításával, 2014 őszén készített egy belső elemző és összefoglaló munkaanyagot, a szakmai kamarák működésének és a folyamatba tett perjogi kodifikációk segítése céljából.

<sup>41</sup> Az IM elemző tanulmánya 2014 őszén készült, az akkori jogszabályi időállapotok alapján.

<sup>42</sup> Egy ilyen jogszabály hasonlóan kedvező változást hozhatna, mint a Ksztv. (ill. jogelődje, a *2006. évi LVII. tv.*) az irányítás és felügyelet tartalmának szabályozása terén.

el a közigazgatási perekre irányadó szabályok szerint. (A közjegyzői kamara esetében ez a kérdés szabályozatlan.) Tekintettel arra, hogy a szabályozás a kamarák esetében sem egységes,<sup>43</sup> indokolt annak átgondolása, hogy a továbbiakban – a kamarákat tekintve egységesen – mely eljárási rend érvényesüljön a perek során.

### 5.3. A KAMARA MŰKÖDÉSÉHEZ MENNYI ÁLLAMI FORRÁST KELL BIZTOSÍTANI?

Míg a végrehajtói kamara működése során éppen a költségátalányból felhalmozott túlzott mértékű nyereség is okozhatta a társadalmi elégedetlenséget (melyből a kamarai tisztviselők luxusutakat és tanulmányútnak álcázott külföldi luxusnyaralásokat is finanszírozhattak<sup>44</sup>), addig a szakértői kamara jelentős mértékben alulfinanszírozott.

A hatályos szakértői kamarai törvénynek – amelynek újrakodifikálása éppen a jelen tanulmány megírásakor történik<sup>45</sup> – számos hiányossága van. A szabályozás egyik alapvető ellentmondása, hogy miközben a jogalkotó a szakértők számára kötelező kamarai tagságot, a kamarák számára – jelentős infrastruktúrát és logisztikai háttérrel igénylő – feladatokat ír elő, ezek elvégzéséhez egyetlen forintot sem rendel. A MISZK ugyanis a tagkamarák által beszedett tagdíj egy részéből gazdálkodik. A területi kamarák átlagban 1–1,4 millió Ft összeget juttatnak határozatukkal a MISZK részére, de a szervezet átvilágítása megállapította, hogy ennek egy jelentős része rögtön vissza is vándorol a megszavazott elnökségi tiszteletdíjak formájában az elnökök kezéhez. Mindeközben a MISZK a szaktárcától kér segítséget az elhelyezéséhez, az infrastrukturális kiadásai fedezetéhez.

A végrehajtói kamara működése viszont a végrehajtói díjrendeleten alapuló költségátalányból képződött működési tartalékból vált túlf finanszírozottá, továbbá a költségelölékezés módszere nem volt kellően és méltányosan szabályozott, illetve téves jogértelmezésekkel és gyenge törvényességi felügyelettel együtt párosulva – a többségében nem jogász végzettségű végrehajtók jogalkalmazása következtében – túlzó előlegezést tett lehetővé a végrehajtók részére a később teljesen sikertelen, tehát a hitelezőknek bevételt nem hozó eljárásokban is. Az adósnak nem volt pénze, a hitelező nem kapott a tartozásból, de a végrehajtó „pénzénél volt”.

### 5.4. A PANASZÜGYEK (ETIKAI ÜGYEK) EREDMÉNYESSÉGE A KAMARÁKBAN

A végrehajtói szervezetben a panaszok gyakorlatilag formálisan kerültek elintézésre. A kamara szinte mindig jóváhagyta a végrehajtó tagjának a tevékenységét, holott

<sup>43</sup> Pl. az Állatorvosi Kamara törvényességi ügyeiben jelenleg is a Pp. XX. fejezete alapján kell lefolytatni a pert.

<sup>44</sup> Lásd pl. [mandiner.hu/cikk/20150306\\_birosagi\\_vegrehajtok\\_otcsillagos\\_kozgyulesek\\_es\\_csaladias\\_kikuldetesek](http://mandiner.hu/cikk/20150306_birosagi_vegrehajtok_otcsillagos_kozgyulesek_es_csaladias_kikuldetesek).

<sup>45</sup> A jelen tanulmány megjelenésekor az új szakértői tv. tervezete 2016 márciusában került közzétételre a parlament honlapján T/9782-es parlamenti irományszám alatt.

maga az eljárás mind a hitelező, mind az adós oldalán elégedetlenség jeleit mutatja. Ennek megállapítását követően mind a panaszügyek felügyeletére, mind a végrehajtói irodavizsgálatokra 2015 februárjában új rendelet született, és a panaszfelügyelet, valamint az irodavizsgálati hatáskörök elkerültek a végrehajtói kamarától az Igazságügyi Hivatalba.<sup>46</sup>

Az alapvető jogok biztosának vizsgálatai alapján megállapítható, hogy a bírósági végrehajtással szemben általános lett az ügyfelek elégedetlensége. A végrehajtást kérők és az adósok – egymástól eltérő okok miatt – egyaránt elégedetlenek a bírósági végrehajtás jelenlegi működésével.

Az alapvető jogok biztosa által a végrehajtók eljárásával szemben 2010 és 2014 szeptembere közötti időszakban előterjesztett, szerző által ismert adatokat fentebb, a végrehajtói kamara működését bemutató statisztikai adatok között már bemutattuk. Ahhoz képest, hogy a végrehajtási eljárás során mind a végrehajtást kérők, mind az adósok számos jogorvoslati lehetőséggel rendelkeznek, továbbá a kamaránál panasz előterjesztésére is jogosultak, az alapvető jogok biztosa előtt folyamatban volt eljárások száma kifejezetten magasnak minősíthető. Ezek az adatok is közvetett formában választ adnak arra a kérdésre, hogy a polgárok mennyire elégedettek a bírósági végrehajtók tevékenységével. A 2013. évben beadott kiugró számú (410) panasz csúcsot jelentett, amelyből 10 jelentés is elkészült,<sup>47</sup> és remélhetőleg a megújuló végrehajtói szabályozás és az Igazságügyi Hivatalhoz telepített panaszfelügyelet és irodavizsgálatok kialakuló új gyakorlata is változást hoznak az alapvető jogok biztosának hivatalánál induló eljárások számában.

A végrehajtói kamarában nem volt egységes panasznyilvántartás, a panaszokat nem tervezett rendszerben, nem az előírt határidők figyelemmel kísérése mellett (így a határidő betartása nélkül) kezelték. Etikai Kódexet a kamara nem fogadott el.

### 9. táblázat. Panaszok száma 2010–2015

	OFT	Jogi iroda	Összesen
2010	570	0	570
2011	582	24	606
2012	720	82	802
2013	916	107	1 023
2014	742	113	855
2015*	0**	211	211

\*2015. február 18-ig

\*\*Minden panaszügyet a Jogi iroda készít elő

Ugyancsak nem volt egységes fegyelmi nyilvántartás sem, ahogyan a kamara által végzett irodavizsgálatok eredményeit sem kezelték tervezetten, nem voltak intézke-

<sup>46</sup> Lásd az önálló bírósági végrehajtók ügyvitelének, hivatali működésének és magatartásának ellenőrzésére irányuló vizsgálatok lefolytatásának részletes szabályairól szóló 25/2015. (II. 25.) Korm. rend. és az önálló bírósági végrehajtó intézkedése ellen benyújtott panaszügyek intézéséről, a panaszügyek felügyeletéről és a fegyelmi eljárások nyilvántartásáról szóló 3/2015. (II. 25.) IM rend.

<sup>47</sup> Lásd a korábban hivatkozott táblázat a jelen tanulmány 3.2. pontjában.



dési tervek, a vizsgálatok megállapításait követően nem ellenőrizték azok megvalósulását, legkevésbé pedig nem volt következetes fegyelmi indítási gyakorlat a panaszügyek és az irodavizsgálatok eredményei alapján. A 2015 első félévében megindításra váró 33 fegyelmi ügy nagy része (29 db) a kamarában feküdt el, az irodavizsgálatok megállapításaira támaszkodva a miniszteri biztos négy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezte. Fontos megjegyezni, hogy a 33 fegyelmi ügy összesen 11 végrehajtót érint csupán.

A szakértők ellen irányuló panaszok vizsgálata során pedig arra a megállapításra juthatunk, hogy a panaszok intézése szintén nem hatékony. A panaszügyek „leülnek”, elhúzódnak. A végrehajtóknál létező, táblázatba illeszthető alapos számszaki kimutatásokkal alátámasztható elemzéseket a szakértői kamara működésének vizsgálata során nem sikerült – adat hiányában – összeállítani. A MISZK álláspontja szerint pedig a szakértők ellen irányuló panaszok a gyakorlatban nagy többségben visszaélészerűen kerülnek alkalmazásra. (Ugyanis a pervesztes fél – amely perben a szakértő kirendelésre került – utolsó mentsvárként még bepanaszolja a szakértőt is, hátha így valamilyen jogorvoslatot kaphat.)

### 5.5. MINŐSÉGBIZTOSÍTÁSI KÉRDÉSEK A KAMARÁKBAN

Mind a szakértői, mind a végrehajtói kamara áttekintő elemzése során felmerült, hogy a tényleges munkavégzés minőségét inkább a szabályozás módosításával, szigorításával lehetne megoldani, vagy inkább a rossz gyakorlatok jó gyakorlatokká alakításával kellene az eredményesebb, etikusabb és szabályos, ráadásul hatékony sikert felmutató tevékenységeket kialakítani.

A végrehajtók tevékenységét szabályozó normák a közelmúltban már kiegészítésre kerültek minőségbiztosítást eredményező rendelkezésekkel: így tekinthetünk a jogász végzettségű végrehajtók bevonására a rendszerbe felmenő jelleggel, továbbá a hét évente történő praxis-pályáztatás bevezetésére is (így feltételezhető, hogy nem kényelmesednek el a végrehajtók a praxisukban, hanem folyamatos megméretetési „stressz” alatt állnak majd). Nem mellőzhető továbbá a meglévő képzések és vizsgáztatási rend folyamatos tartalmi fejlesztése. Az Igazságügyi Hivatal által átvett panaszfelügyeleti tevékenység és az irodavizsgálatoknak a legfrissebb jogi szabályozásban megjelenő új szemlélete is segíthet a még pontosabb, adós és egyaránt hitelezőbarát végrehajtási eljárások menedzseléséhez. Végül említésre méltó a díjrendelet és a pályáztatási szabályok újraalkotása, amelyek a méltányosabb, etikusabb praxisvitelt segítik elő. Ha ugyanis a végrehajtó jól végzi a munkáját, nemcsak a hitelező, de az adós, az igazságügy és végső soron az egész társadalom elégedettebb lesz.

Az igazságügyi szakértők esetében nemcsak a kamarai működés monitorozása, a forráshiányos működtetés megszüntetése, de a képzések fejlesztése, a továbbképzések javítása, esetlegesen egy egészséges mentorrendszer kialakítása is mindenképpen a szakértői tevékenység javulását fogja eredményezni. 2014 őszén a felügyeletet ellátó minisztériumban a szakértők jogi alap- és továbbképzése megújult és bevezetésre került az etikai szemlélet erősítése külön etikaképzés segítségével. Az egyes eljárásren-

dek újrakodifikálása során is kiemelt hangsúlyt kaphat a szakértői bizonyításra vonatkozó szabályok pontosítása, e szabályok újraalkotása, sőt a szakértői intézetek reformja is elengedhetetlen lesz a szakértői szakma és tevékenység megújításához. Ha pedig az eljárásokban kompetens és érthető, határidőben benyújtott szakvélemények születnek etikus szakértők tollából, akkor a hatósági és bírósági kirendelések sem fogják elhúzódná tenni az amúgy is gyorsítani szándékozott pereket. Mindezen praktikus szempontok megjelenítése a jogi szabályozásban elsődlegesen a jogalkotó feladata és felelőssége. Remélhetően a 2016. évre vonatkozó, újragondolt szakértői törvények és jogszabályok tartalmazni fognak releváns előírásokat. Ebben az esetben örömmel állapíthatjuk majd meg, hogy a kutató elemzések és a statisztikai adatokból ésszerűen és okszerűen levont következtetések nem voltak hiábavalók, a feladatellátás színvonalának emelését segíti a jogalkotás, és nem adminisztratív terhek növelésével akadályozza azt.

A szakértői és a végrehajtási feladatok ellátásának vizsgálata során a polgári eljárásjog és a végrehajtási eljárások szabályai is tartalmazhatnak tanulságokat. A Pp. Szerkesztőbizottsági Javaslát<sup>48</sup> szerint a hatályos szabályozás nem képes megfelelni a kihívásoknak, a szakértői bizonyításra koncepcionálisan új modellt kell alkotni. A mélyreható reform keretében olyan gyakorlati problémákra érdemes fókuszálni, mint a tárgyalási elvvel való összhang hiánya, a lassúság és nehézkesség, a szakértő ténybírói funkciója, a felesleges szakértői bizonyítás veszélye, az egyetlen szakvélemény problémája, a dialektika hiánya, a bíró túlterheltsége, a szakmai kompetencia ellenőrizhetetlensége és a magánszakértői vélemény eltérő megítélése. (Ez azon cél elérése érdekében lesz szükséges, hogy a szakértői bizonyítás új szabályait összhangba hozzassák a perrendtartás alapelveivel, a bizonyítás egyéb rendelkezéseivel, és a rendszert úgy kellene megalkotni, hogy az segítse elő az eljárások ésszerű időn belül történő befejezését.)

## 6. MEGKEZDETT ÁTALAKÍTÁSOK, LEHETSÉGES MEGOLDÁSOK

### 6.1. LEHETSÉGES MEGOLDÁSOK A VÉGREHAJTÓI SZERVEZETBEN

A fentiek alapján indokolt volt az önálló bírósági végrehajtói szervezet feletti felügyelet átvétele a kamarától. A Vht. 2014. novemberi módosítása 2015. március 1-jével a kamara által eddig ellátott felügyeleti jogokat az Igazságügyi Hivatalhoz (továbbiakban: IH) telepítette, amelyben kiépült a végrehajtási eljárásban benyújtott panaszügyek kezelésének felügyelete és a végrehajtói ügyvitel rendszeres és eseti ellenőrzése.<sup>49</sup> Az IH jogosult lesz a jövőben iránymutatást adni az önálló bírósági végrehajtói szervezet számára, valamint fegyelmi eljárást kezdeményezni. A feladatok forrását továbbra is az általános költségátalány jelenti, amelynek 50%-a az IH-hoz folyik be a jövőben.

<sup>48</sup> Az Igazságügyi Minisztérium belső szerve 2015-ben, amely a jogi szakma által átfogóan megalkotott perjogi szabályozási tanulmányok mint összefüggő kodifikációs munkaanyagok közül az új jogszabály alapját képező szabályozási javaslatokat összehangolja, és egy egységes norma koherens rendszerével illeszti össze és szövegezi meg.

<sup>49</sup> Lásd korábban hivatkozott Kormány és IM rend.-ek szerint.

Ezenkívül a végrehajtói kamara jogutódlással megszűnt. Jogutódja a végrehajtói kar lett, amelynek minden végrehajtó automatikusan tagjává vált. A végrehajtói kar tagjai részt vehetnek szakmai bizottságokban, és megválasztják az elnökséget, valamint választhatók az elnökségi pozícióra. A kar képviseleti és irányító szerve a hivatal, amelynek vezetőjét a miniszter nevezi ki, és aki a miniszternek tartozik beszámolási felelősséggel. A hivatal rendelkezik a vagyontárgyak és a pénzeszközök felett, kiírja és lebonyolítja a végrehajtói pályázatokat.

A végrehajtók a jövőben sikeres pályázatot követően meghatározott időre, hét évre szóló engedélyt kapnak az igazságügyi minisztertől a végrehajtói munka ellátására. A végrehajtói engedély lejártával ismételten lehet pályázni. Az a végrehajtó, aki közmegelegedésre végezte munkáját, pályázat nélkül ismét megkaphatja a végrehajtói engedélyt.

A jövőben a végrehajtonak jogi végzettséggel kell rendelkeznie. A jogi végzettség megszerzése kötelező lesz 2022-re, amelynek megszerzésében az előrehaladást az igazságügyi kormányzat évente ellenőrzi. A fokozatosság figyelembevételével, azok a jelenlegi végrehajtók, akik a következő hét évben elérik a nyugdíjkorhatárt (65 év) nem lesznek a jogi végzettség megszerzésére kötelezettek, nekik jogi végzettségű személyt kell alkalmazniuk a végrehajtói irodában. A végrehajtók, a végrehajtó-helyettesek és végrehajtójelöltek között jelenleg átlagosan 20% a jogi egyetemi végzettségűek aránya. Az elmúlt tíz évben a végrehajtói helyek száma alig nőtt, még a jogszabályban előírt 219 végrehajtói helyet sem töltötte ki a rendszer. (A 219 álláshelyen ma már csak 183 végrehajtó dolgozik.)

A végrehajtókat tömörítő kamara tagsága 800 fő. Végrehajtonként kb. 8–10 fős adminisztratív létszámot számolva, további kb. 2000 fő él a végrehajtaból mint megélhetési forrásból. Akik most végrehajtók, hibátlanul dolgoznak és csak minimális fegyelmi esetük fordul elő munkavégzésük során, azoknak nem kell megpályáznii jelenlegi körzetüket.

Az igazságügyi kormányzat célja, hogy 100 000 lakosra legalább két végrehajtó jusson, ennek érdekében növelni kell az előírt létszámot és be kell tölteni a most üres álláshelyeket is. Ez kiegyensúlyozottabbá és kevésbé koncentrálttá teheti a végrehajtással összefüggő közfeladatok ellátását. (Várhatóan kb. 50–60 új végrehajtói pályázat kiírására kerül sor a 2015–2016. évben az ország egész területén, amelyre nemcsak a végrehajtásban gyakorlatot szerzett jogászok, hanem a más jogterületen gyakorlatot szerzett ügyvédek, jogtanácsosok jelentkezését is várják.)

## 6.2. LEHETSÉGES MEGOLDÁSOK A SZAKÉRTŐI MŰKÖDÉS JAVÍTÁSÁRA

A szakértői kamara működési reformjára elméletben négy lehetséges válasz adódik, amelyre a 2015. év végén megkezdett kodifikáció eredményeképpen előreláthatóan a 2016. év folyamán már konkrét válaszokat is fogunk kapni:<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Lásd a korábban hivatkozott T/9782-es parlamenti irományszám alatt, majd pedig a 2016. évi XXIX. tv.-t az igazságügyi szakértőkről.

a) vagy megmarad a szakértői kamara a korábbi kétszintű formájában, de annak személyi és tevékenységi átalakítása, valamint finanszírozásának újragondolása indokolt;

b) vagy megmarad a kamara, de egy koncentráltabb, jobban ellenőrizhető, a területi tagoltságot szakmai differenciálással felváltó tagozódás jellemzi majd, és ebből adódóan kerülhetne sor a működési anomáliák kiküszöbölésére (itt feltételezhető lenne a régi kamarának jogutódlással történő átalakítása egy új egységes kamarává);

c) vagy a nemzetközi példákhoz hasonló rendszer alakítható ki, és megszűnnek a kamarák – hiszen a szakértői feladatok elláthatóak e nélkül is (de ebben az esetben az ellátandó közfeladatra jogosító engedélyek vagy regiszterfeltételek kidolgozása lesz indokolt);

d) esetleg a végrehajtói rendszerhez hasonlóan a kamara jogutódlással karrá alakulna át, és erős minisztériumi gazdálkodási kontroll mellett folytathatná tovább működését.

Attól függően, hogy melyik stratégiai döntést hozza meg a kormányzat, kerülhet sor az egyéb vizsgálati szempontok szerinti újrakodifikációra és szerkezeti átalakításokra. Így különösen: 1) a szakértői tagfelvétel és képezések újraszabályozására, 2) a köztestület működési forrásainak újragondolására, 3) az etikai felelősségre vonás ellenőrzésére és komolyabbá tételére, 4) a szakmai minőségbiztosítási rendszerek életre keltésére, 5) a kirendelőktől szükséges visszajelzések és minőségi vélemények beszerzésére, 6) az igazságügyi statisztikára vonatkozó adatszolgáltatás kialakítására, 7) az eljárási kódexekben a szakértői bizonyítás újragondolására.

Mindeközben egy új intézményként megalakult az Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiája is, amelynek az Igazságügyi Hivatal ad működési kereteket. Mivel az új eljárásjogi szabályokat meg kell ismertetni a szakmával, a minőségbiztosítás részeként az akadémia kiemelt feladata lesz az elfogadott nagy eljárási kódexek vagy az új szakértői jogszabályok átültetése az érintettek képzése útján a gyakorlatba. A jogakadémia vezetője az alapító ünnepségen elmondta,<sup>51</sup> hogy az intézmény jogi, szakmai és hivatásetikai képzéseket szervez, többek között az igazságügyi szakértők és a végrehajtói kar tagjai részére egyaránt. (A nagyobb létszámú hivatásrendek esetében regionális képzéseket is tartanak, a kisebbek esetében pedig a fővárosban, illetve Szegeden folyik majd az oktatás.)

## 7. ÖSSZEZGÉS

A szakértői és a végrehajtói kamarák működését időről időre felül kell vizsgálni. Egy ilyen vizsgálati elemzés mindig azt a célt kell, hogy szolgálja, hogy az igazságügyi eljárások kompetensebben, gyorsabban, méltányosan és igazságosan, optimális időn belül és hibamentesen folyjanak, hiszen ez a társadalom érdeke. Az igazságügybe vetett közbizalom fontos eleme egy jó állami működésnek, ezért sem lehet szó nélkül elmenni a közfeladatokat ellátó köztestületek működési anomáliái mellett. Különösen akkor nem, ha ezek társadalmi igazságtalanságokhoz is vezetnek. Problématérképek felállításával kezdhető el egy szakmai köztestület felülvizsgálata, amelyet a műkö-

<sup>51</sup> 2015. október 12. hétfő, Szeged.

dés valamennyi szereplőjének közreműködésével és konkrét joggyakorlat-elemzés elvégzésével párosítva célszerű összeállítani. A nemzetközi kitekintő elemzések és az adott szakterület történeti elemzése is számos tanulsággal szolgálhat ehhez. Az egyes hivatásrendek tagjai, az igazságügyi eljárások egyéb szereplői, az érdekvédő szakmai szervezetek, a szabályozó jogi környezet és az állami kontroll együttesen alkotják azt a működési keretet, amelynek részletes és időről időre visszatérő átfogó, komplex, együttes elemző vizsgálata tud rámutatni az adott kort jellemző működési nehézségekre, a társadalmi elégedettség vagy éppen elégedetlenség mérhető fokára.

Megállapíthatjuk, hogy az egyes igazságügyi alrendszerek területein működő szakmai köztestületek az állam számára fontos közfeladatokat látnak el. Ehhez *az állam kellő mértékű finanszírozási forrást köteles biztosítani*. Az igazságügybe vetett közbizalom fontos részét képezik ugyanis az egyes igazságügyi eljárások mellett azok szereplőinek, a jogászai hivatásrendeknek és a szakértői szakmai testületeknek a szervezetei is. Az ő esetleges működési anomáliáik közvetlen hatással lehetnek az igazságügyi (bírói, hatósági) eljárások konkrét eredményeire.

*A forrás biztosítása mellett* elengedhetetlen a szakmai kamarák működése feletti törvényességi felügyeleti kontroll kellő tartalmi kialakítása és a lehetséges szankciók vagy prevenciók következetes alkalmazása. Hiányos szabályozással ugyanis súlytalaná válik a közfeladatok ellátása feletti kontroll, ezért szükséges a működés visszatérő elemzése.

*Az igazságügyi statisztikai adatok* nagyon fontos eszközként szolgálnak a szakmai köztestületek működésének elemzéséhez. Ezek rendszerszerű gyűjtése és elemzése fontos eszköz az adott feladatellátás megítéléséhez, ezért az adatgyűjtések hosszú távra történő technikai és jogi feltételeinek megteremtése elsődleges feladata a köztestületnek és felügyeleti szervének egyaránt.

A 2014–2015. évben a végrehajtói és az igazságügyi szakértői testület elemzése a felügyeletet ellátó szaktárca által is megtörtént. A köztestületek alapítása óta eltelt idő áttekintésre került, és az igazságügyi statisztikai adatok és a működési tapasztalatok összegzése útján a jogalkotó megindította a változásokat. Ezen új jogszabályi rendelkezések gyakorlati átültetése, bevezetése, tapasztalatainak összegzése és a megváltoztatott működés utóelemzése is szükséges lesz néhány év elteltével ismét, éppen ugyanúgy, ahogyan valamennyi közfeladatot ellátó testület időről időre történő elemző vizsgálata is indokolt.

Az igazságügyi szakértői kamara és a szakértői tevékenység újraszabályozása a jelen tanulmány elkészülte közben, végül a 2016. évi 64. számú Magyar Közlönyben megjelent *2016. évi XXIX. tv. az igazságügyi szakértőkről* által – első lépésként – megvalósult. Egységes, kétszintű tagozódástól mentes szakértői kamara került megalakításra, valamint a szakértői tevékenység számos részletében is megújult, így például a statisztikai adatszolgáltatásban, a fegyelmi eljárás kialakításában a korábbi etikai szintű szabályozottság helyett, és minőségbiztosítási követelmények megjelenésében a törvényi szintű jogalkotásban. A kamara finanszírozási forrásaként pedig egy új általános díjtétel is beépítésre került a díjjegyzékbe. Második lépésként pedig az e törvény végrehajtási rendeleteinek és kiegészítő szabályainak rendeleti szintű megalkotása is folyamatban van.