

Rövidítések jegyzéke

Áe. - az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény

Áht. - az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény

Alkotmány - 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

Bérgarancia törvény - a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény

Büntető Törvénykönyv - a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

Cstv. - a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény

EB - Európai Közösségek Bírósága

Esélyegyenlőségi törvény - az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény

EU – Európai Unió

Foglalkoztatási törvény - a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény

HEFOP - Humánerőforrás Operatív Program

Illetéktörvény - az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény

ILO - Nemzetközi Munkaügyi Szervezet

Ket. - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

Munka Törvénykönyve – a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény

OÉT - Országos Érdekegyeztető Tanács

OMK - Országos Munkaügyi Központ

OMKMK - Országos Munkaügyi Kutató- és Módszertani Központ

Ptk. – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

SZMM - Szociális és Munkaügyi Minisztérium

TÁMOP - Társadalmi Megújulás Operatív Program

I. Bevezetés

1) A kutatási cél meghatározása

Magyarországon a rendszerváltást követően számos gazdálkodó szervezet került felszámolási eljárás alá oly módon, hogy a munkavállalóival szemben fennálló bérkövetelések kielégítésére sem volt, illetve keletkezett elegendő forrása. Ugyanakkor a releváns kodifikációs termék, azaz a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 1992. január 01. napi hatályba lépésével megszűnt ezen szervezetek bérfizetéseivel kapcsolatos állami garanciavállalás.

Szükséges és indokolt volt tehát azon jog- és intézményrendszer kiépítése, mely biztosíthatja a munkavállalói bérkövetelések – legalább részleges – kielégítését. Ezen indokokkal és céllal került megalkotásra és hatályba léptetésre a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bérgarancia törvény) és rendelődött ahhoz állami forrás a Bérgarancia Alap, majd később a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészének létrehozatalával.

Jelen dolgozat tárgya a jelenlegi szabályozás, a történeti előzmények, gyökerek bemutatását követően, a szükséges mértékben a releváns közösségi jogi, illetve nemzetközi joganyagot is górcső alá helyezve, a Munkaerőpiaci Alap mint elkülönített állami pénzalap bérgarancia alaprészének szabályozásával és működésével kapcsolatos kérdőjelek, anomáliák feltárása, annak átfogó, több jogterületet érintő elemzése, az alaprész létrehozatalát, illetve funkcionáltatását motiváló célok megvalósulásának vizsgálata, értékelése.

Célul tűzte ki továbbá a szerző, hogy az analízisen túl olyan javaslatokat fogalmazzon meg, melyek hozzájárulhatnak az anomáliák felszámolásához, az alaprész, az ahhoz kapcsolódó tevékenységek által érintett valamennyi szereplő szempontjából lehető leghatékonyabb működéséhez.

Ezen kutatási tárgy megítélésem szerint, mint a munkabér védelmét garantáló szabályozáshalmaz egy eleme – illetve annak gyakorlati érvényesülése – különösen aktuális, hisz a 2008. év őszi kezdődött világgazdasági válsággal összefüggésben egyre több munkáltató vált és válik fizetéseképtelenné mind Magyarországon, mind az Európai Unió más tagállamaiban.

A vonatkozó statisztikák alapján, 2008. évben – a megelőző évi adathoz, a 9722-höz képest jelentős emelkedést mutatva¹ - 11504 céggel szemben indult felszámolási eljárás hazánkban, a 2009-es évben pedig már október közepére meghaladta a mutató ezen számot (október 16-ig 11525 cég jutott hasonló sorsra)², több mint 30%-os növekedést eredményezve.

A környező gazdaságokat vizsgálva, a visegrádi államok 2009-es adatai sem kedvezőbbek, hisz a felszámolási eljárások számában – december hónapban – prognosztizált növekedés

- Csehországban mintegy 15-20 %,
- Szlovákiában 20-25 %-kal,
- Lengyelországban pedig majdnem 50%³.

Az eljárás alá vont munkaadók sok esetben nem képesek munkavállalóik irányába bérfizetési kötelezettségüket teljesíteni, így az államnak kell a pénzben egzakt módon kifejezhető értékek – az elvégzett munka, illetve annak pénzbeli / anyagi ellentételezése -, és ezzel együtt a munkavállalók szociális biztonságának védelmét szavatolnia.

Ez a védelmi igény pedig növekvő – és ezzel együtt egyre több munkavállalóra kiterjedő – tendenciát mutat⁴, a 2009. évben pedig mindemellett a tervezett jóval meghaladó, mint az a tervezett és realizált bérgarancia kifizetésekre vonatkozó hazai adatok mutatják: míg a 2009. évi költségvetési törvényben 5,25 milliárdos előirányzat szerepel, addig a Magyar Államkincstár által 2009. decemberében készített tájékoztató szerint a Munkaerőpiaci Alap

¹ Végelszámolások, csődeljárások, felszámolások számának alakulása Magyarországon 1996-2009. között az első kilenc hónapjában <http://www.foe.hu/index.php?page=a-hazai-cegek-es-a-fizeteskeptelensegi-szakteruelet-fobb-statisztikai-adatai>; letöltés időpontja: 2009.12.30.

² Napi negyven cég megy tönkre <http://www.felszamolas.com/>; letöltés időpontja: 2009.12.30.

³ 50 százalékkal több felszámolás a visegrádiaknál 2009-ben <http://209.85.135.132/search?q=cache:I71RQKFuDhsJ:www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/15-50-szazalekkal-tobb-felszamolas-a-visegradiaknal-2009-ben-299902+felsz%C3%A1mol%C3%A1sok+sz%C3%A1ma&cd=5&hl=hu&ct=clnk&gl=hu>; letöltés időpontja: 2009.12.30.

⁴ Az egyes költségvetési törvényekben szereplő a bérgarancia kifizetésekre vonatkozó adatok: 2006. év 4200 millió Ft, 2007. és 2008. 7000 millió Ft.

a bérgarancia kifizetésekre 8,2 milliárd forintot használt fel⁵ (a 2010. évi költségvetési törvényben szereplő összeg 8 milliárd forint).

Ilyen gazdasági környezet és társadalmi elvárások mellett pedig, időszerű és okszerű lehet egy olyan kutatás, mely a fentiekben már említettek szerint, a hazai bérgarancia-szabályozásra és ezzel együtt működésre vonatkozó fejlesztő javaslatok leírására vállalkozik.

2) A cél eléréséhez alkalmazandó eszközök és módszerek

A módszerek, eszközök, melyeket az alap- illetve az azokhoz kapcsolódó részletkérdések megválaszolhatósága – az esetenként gyakorlati jogalkalmazóként megalkotott hipotézisek alátámasztása vagy megcáfolása -, a rendszer rendellenességeinek feltárása érdekében alkalmazok, többfélék.

Kutatásom módszere mindenekelőtt a jogszabály elemzés (a szoros értelemben vett jogszabály terminus technikuson túllépve, kitérek a témában szabályozó állami irányítás egyéb jogi eszközeire is), azaz megpróbálom áttekinteni az irányadó normatív háttér minden, közvetlenül, avagy közvetve szabályozó elemét. Ez az elemző tevékenység időben és tartalomban egyaránt többretegű.

Az időbeliséget tekintve törekszem az előzmények legteljesebb-körü feltérképezésére és bemutatására.

A tartalmi teljesség igénye okán pedig, a területet szabályozó jogszabály-sokaság elemeit kell beazonosítani és vizsgálni, ami több jogterület legalábbis részleges bejárását teszi szükségessé, hisz az alap-területeken – mint a munkajog, a csődjog, a foglalkoztatáspolitikai jogterülete – túl, kisebb-nagyobb kitérőket kell tenni a polgári jog, az adó- és járulékjog, a közigazgatási jog, a költségvetési pénzügyi jog világába is.

A vizsgálódás egy további réteggel is kiegészül, hisz térben mozogva a belső jog világából kilépve külső jogi analízist is végzek. E tekintetben két szabályozó rendszerre, illetve azok releváns elemeire tekintek ki: hazánk európai uniós tagságára, valamint az ebből fakadó

⁵ Magyar Államkincstár: Havi Tájékoztató Az Elkülönített Állami Pénzalapok bevételeinek és kiadásainak alakulásáról 2009. november hó [4](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:UrmxsqNVBAJ:www.allamkincstar.gov.hu/dokumentum/2989%3FSSID%3D8ff1ea05f8cc94c136a1dfa394cbf3bb%26SSID%3D8ff1ea05f8cc94c136a1dfa394cbf3bb+Az+Elk%3%BCI%3%B6n%3%ADtett+%3%81llami+P%3%A9nzalapok+bev%3%A9teleinek+%3%A9s+kiad%3%A1sainak+alakul%3%A1s%3%A1r%3%B3l+2009.+december+h%3%B3&hl=hu&gl=hu&sig=AHIEtbOkOCZ9407GmOHcdv8zYz17kFohjg; letöltés időpontja: 2009.12.30.</p></div><div data-bbox=)

jogharmonizációs kötelezettségére tekintettel az Európai Unió vonatkozó másodlagos normáira, valamint érintőlegesen a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO) - melynek Magyarország is tagja - égisze alatt, a tárgyban keletkezett egyezményre, illetve ajánlásra. Mindemellett élek az összehasonlító módszerrel is, azaz bizonyos témáknál vizsgálat tárgyává teszem néhány más uniós országbeli szabályozás egyes elemeit is. Hangsúlyozni kívánom ugyanakkor, hogy értekezésem középpontjában a magyar szabályozás és jogalkalmazási gyakorlat áll, semmiképpen sem összehasonlító jogi dolgozat megírására törekszem.

A normatív, normatív-jellegű aktusokon túl, nagyító alá kerülnek a bírói testületek vonatkozó döntései, mind a hazai bírósági gyakorlat, mind pedig az Európai Közösségek Bírósága (a továbbiakban: EB) esetjoga.

Ez utóbbit tekintve kérdésként vetődhet fel, hogy ezen joggyakorlat mennyiben bír hatással a magyar szabályozási rendszerre, illetve annak alkalmazására és értelmezésére, azaz hogy hogyan alakul az EB ítéleteinek és a tagállami bíróságoknak egymáshoz való viszonya. Megítélésem szerint, a nemzeti bíróságoknak figyelembe kell venniük az EB korábban meghozott ítéleteit, mégpedig nemcsak azon bíróságnak (és nemcsak azon ügy elbírálása során), mely az előzetes döntés meghozatalát kérte. Mert ahogyan Blutman László fogalmaz „a tagállami bíróságok és más jogalkalmazó szervek kötelesek követni a luxemburgi ítéletekben megmutatkozó elveket, szabályokat”⁶. Mindebből pedig az következik, hogy a bér garancia szabályozásának és gyakorlatának vizsgálata során, az EB döntéseit nem lehet figyelmen kívül hagyni, hisz azok hatással vannak, illetve kell, hogy legyenek mind a jogalkotói, mind a jogalkalmazói munkára.

Dolgozatom a jogszabályi környezet gyakorlati alkalmazhatóságát, illetve a jogalkalmazás során felmerülő problémákat feltáró empirikus anyagát képezik a bér garancia alaprész működésével kapcsolatos államigazgatási - 2005. november 01-től közigazgatási hatósági - eljárásokból merített gyakorlati tapasztalatok, tekintettel arra, hogy a Csongrád Megyei Munkaügyi Központ⁷ mint az alaprészről nyújtandó támogatás megállapítására és folyósítására hatáskörrel rendelkező szerv munkatársaként 1997. óta vettem részt ezen ügycsoportba tartozó ügyek intézésében. Ezen eszköz, illetve módszer tulajdonképpen nem

⁶ Dr. Blutman László: EU-jog – működésben Bába kiadó Szeged, 2004.; 155. o.

⁷ Melynek 2007. január 01-től a Dél-alföldi Regionális Munkaügyi Központ egyetemes és általános jogutódja.

jelent mást, mint *dokumentumelemzést*, a hatósági ügyek alapjául szolgáló iratok, más munkaügyi központok a vizsgálatba való bevonása révén, Csongrád megyén túlnyúló, az ügycsoportban keletkezett másodfokú államigazgatási döntéseket is számba vevő problémafeltáró és leíró típusú áttekintését.

A konkrét államigazgatási, illetve hatósági ügyeken túllépve az elemzendő dokumentumok között jelölöm meg többek között

- a releváns jogalkotási folyamatról készült országgyűlési dokumentumokat (irományok, naplók)
- az Állami Számvevőszék Jelentését a Munkaerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről,
- a Bérgarancia Alap működésének átfogó felülvizsgálatáról készült írásos anyagot, mely az Országos Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: OÉT) Bér és Kollektív Megállapodások Bizottsága részére javasolt szakértői egyeztetés tárgyát képezte⁸, valamint
- a hatáskörrel rendelkező minisztérium⁹ által a Munkaerőpiaci Alap, illetve a bérgarancia alaprész működésével kapcsolatosan közzétett beszámolókat, tájékoztatókat.

Az elsődleges források elemzésén túl, fontos volt a *szekunder források feltárása, a téma szakirodalmának tanulmányozása és felhasználása*. Ezt a munkát nehezítette, hogy a választott téma, a bérgarancia és annak működése kevésbé kutatott. Viszonylag kevés számú szerző lépett túl a vonatkozó jogszabályok – és elsősorban a Bérgarancia törvény – rendelkezéseinek bemutatásán, vállalkozva a dogmatikai elemzésre, a gyakorlati működés nyomon követésére.

Valamennyi módszer alkalmazása során a tárgyi-, fogalmi szempontok mellett, vezérfonalnak tekintem *a problémák alanyi-oldalú megközelítését*, hangsúlyosan kezelve egy-egy anomália, illetve javaslat munkavállalókra mint a bérgarancia által védett személyekre gyakorolt hatását. Ennek okán, a rendszer-problémák feltárása és esetenként a megoldási javaslatok megfogalmazása során a következő alanyok oldaláról vizsgálódom:

- munkavállalók mint a támogatás érintettjei,
- felszámolók mint a támogatás igénylői és felhasználói,

⁸ Az OÉT 2006. első félévi munkaprogramja, melyet a testület 2006. március 22-i ülésén fogadott el.

⁹ A kormányzati struktúra változása következtében ezen minisztérium 2006. július 01. napjától a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, ezt megelőzően: 2002-2006.07.01. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium; 1998-2002. Szociális és Családügyi Minisztérium illetve Gazdasági Minisztérium; 1990-1998. Munkaügyi Minisztérium.

- munkaügyi központok mint a támogatás megállapítói, folyósítói és a felhasználás ellenőrzői.

3) A dolgozat felépítése

A dolgozat a bevezető és záró részei közötti fejezeteiben vállalkozom

- a magyar bérgarancia rendszerének bemutatására, tekintettel arra, hogy problémafeltárás és elemzés, illetve módosítási javaslat nem tehető a releváns szabályozási háttér ismerete nélkül,
- a magyar bérgarancia szabályozás történetének rövid ismertetésére, hisz a jelenlegi szabályozás és működés nem közelíthető statikusan, annak megértéséhez nélkülözhetetlen a múlt ismerete; illetve a múltban esetleg találhatóak a hatályos szabályozásba átültethető olyan szabályozási-, és működési tartalmak, melyek a bérgarancia rendszer fejlődését eredményezhetik,
- a magyar bérgarancia szabályozásban rejlő kérdőjelek és anomáliák feltárására, bemutatására, valamint azok felszámolásához javaslatok megfogalmazására.

A dolgozat középpontjába az utóbbi, problémaelemző fejezet kerül, melyen belül igyekszem megtalálni és bemutatni mindazon, a magyar garanciarendszerben rejlő problémákat, melyek véleményem szerint akadályozzák a védelem egyenlő bánásmódon alapuló, társadalmilag elvárt magasabb szintű működését, így felszámolásra várnak. Ez a probléma-, feltáró és elemző munka, természetesen nem lehet önmagáért való, és nem fejeződhet be elvágólag, a bérgarancia rendszert fejlesztését szolgáló javaslatokat kell megalapoznia. Éppen ezért, próbálok majd a problémafeltáró részeket követően, a problémák megoldására is egzakt javaslatokat tenni. A javaslatok megfogalmazása során szándékaim szerint, egyrészt munkaügyi központos – tehát saját - tapasztalataimból, másrészt a kérdéskörrel foglalkozó szakemberek által megfogalmazott megoldási alternatívákból – tehát mások elképzeléseiből és tapasztalataiból –, valamint a fentebb már hivatkozottak szerint, korábbi szabályozási tartalmakból indulok ki.

A fejezeten belül, a dolgozatot megelőző kutatásaim, és elemzéseim, valamint a releváns közigazgatási hatósági eljárásokból szerzett tapasztalataim alapján, elsődlegesen azt a két

kérdést próbálom megválaszolni – előzetesen itt látván a legjelentősebb problémákat és így itt siettetvén a módosításokat -, hogy

- biztosít, biztosíthat – e a garanciarendszer valamennyi munkavállalóra kiterjedő védelmet, hogyan lehetne biztosítani a lehető legteljesebb körű munkavállalói érintettséget (a garancia alanyaira kiterjedő vizsgálat)
- biztosít, biztosíthat – e a garanciarendszer valamennyi munkavállalói követelésre kiterjedő védelmet, hogyan tehető magasabb szintűvé és pontosabban szabályozottá a védelem ezen összetevője (a garancia tárgyára kiterjedő vizsgálat).

A dolgozathoz kötődő előkészítő tevékenységem, a fentiekén túl fokozatosan terelt egyéb kérdések megválaszolásának irányába is, így a fejezeten belül foglalkozom majd olyan témákkal, az azokban rejlő dilemmákkal, mint

- a munkavállalói követelések és az időtényező (befolyásoló tényező – e a garancia működése szempontjából az időtényező – pl. a követelés keletkezésének időpontja, avagy az alapul szolgáló munkaviszony keletkezésének / megszűnésének, megszüntetésének időpontja)
- a munkavállalói követelés fennállásának és mértékének igazolása (milyen bizonyítási eszközök alapján kerül megállapításra a bérgarancia támogatás, ezek kellőképpen alátámasztják – e a követelés létét és annak mértékét, megakadályozva a bérgarancia alaprészszel való visszaélést)
- a bérgarancia támogatás illeszkedése az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által működtetett egyéb munkaerőpiaci támogatásokhoz (biztosított – e az illeszkedés, ha nem mit lehetne tenni a munkavállalókat érintő kordináltabb, rendszerszemléletű problémamegoldás érdekében).

Valószínűsíthető, hogy a dolgozat író, illetve annak alapjául szolgáló kutató munka, további kérdéseket is felszínre hoz, melyeket szintén nem kívánok megkerülni, amennyiben a garancia rendszer munkavállalói védelmet fokozó fejlesztésére vonatkozó javaslattétel lehetőségét hordozzák magukban.

Ezen szerkezeti és logikai vonal mentén, a fenti eszközök, módszerek felhasználásával a dolgozat végére a legteljesebb mértékben, a lehető legnagyobb mélységben igyekszem megvizsgálni a magyar bérgarancia szabályozást, és ennek alapján alátámasztani azon hipotézisemet, mely szerint a rendszer továbbfejlesztésére, a szabályozás igazító-jellegű alakításán túl, annak jelentős tartalmi átalakítására van szükség.

II. A magyar bérgarancia rendszerének bemutatása

A bérgarancia rendszer elemző típusú vizsgálatához elengedhetetlen egyrészt annak definitív meghatározása, azaz rögzíteni, mit értünk bérgarancia alatt jelen dolgozat keretei között. Másrészt szükséges és indokolt a jelenlegi magyar garanciaszabályozás leíró típusú bemutatása, mely megalapozza a problémafeltáró, leíró, javaslattevő tevékenységet. E fejezet célja tehát kettős: meghatározni a bérgarancia szabályozás helyét a jog- és intézményrendszerben, valamint felvázolni a hazai rendszer működését.

1. A garancia szabályozás helye és szerepe a jog- és intézményrendszerben

A bérgarancia helyét és szerepét keresve, két megközelítést tartok alkalmazhatónak: egy nyelvtani és egy szakmai típusút. A kettő közül az első viszonylag rövid és egyszerű meghatározást kínál, a második ugyanakkor egy jóval összetettebb, több jogterületet érintő vizsgálatot követel, az alábbiak szerint és okán.

A bérgarancia kifejezést *nyelvtanilag közelítve*, egy *olyan garanciáról van szó, mely a bérrre vonatkozik, tehát bérvédelmet biztosít az intézmény és így a munkajog területére esik.*

A jogintézményt *szakmailag vizsgálva*, álláspontom szerint kiindulópontként ugyanezen eredményre juthatunk: egy olyan az állam által biztosított garanciáról beszélünk, amely a fizetésképtelen munkáltatók által a munkavállalók számára meg nem fizetett bérekre vonatkozik, azaz *a munkabér védelmét szolgálja*. Ezen garancia keretében az *adott ország, annak garanciaintézménye mintegy a fizetésképtelen adós munkáltató helyett áll helyt a munkavállalók irányába, kifizetve számunkra elmaradt munkabérüket, illetve azok egy részét.*

Ebben a megközelítésben a bérgarancia

- a bérvédelem egyik – tehát semmiképpen sem kizárólagos - eszköze (munkajogvetület), és
- mindemellett a fizetésképtelen munkáltatókkal szembeni védelmet szolgáló egyfajta eszköz (fizetésképtelenségi jogi vetület).

A nem kizárólagos jelleget támaszthatjuk alá egyrésztől, a munkabér védelmét szolgáló munkajogi intézmények számba vételével. A bérgarancián túl ugyanis, számos egyéb védő szabállyal találkozhatunk a munkajogban, mint például a munkabérből való levonás, az arról való lemondás, vagy a munkabér kifizetésének regulái¹⁰.

Másrésztől, az állam a fizetésképtelenségi eljárás normatív rendelkezéseinek megalkotása során is védelmet generálhat a munkavállalóknak, például speciális, egyfajta privilegizált státuszt adhat számunkra, illetve bérkövetelésük számára¹¹.

Megjegyzendő, hogy ez az intézményi kettősség megjelenik a téma nemzetközi jogi szabályai között is. Ugyanis az ILO Nemzetközi Munkaügyi Egyezményei közül, a 173. sz. Egyezmény a munkavállalók igényeinek védelméről munkáltatójuk fizetésképtelensége esetén¹², az általános- és a záró rendelkezések között két részben tartalmaz érdemi szabályokat: a munkavállalók igényeinek elsőbbség-, illetve garancia-intézmény útján való védelméről¹³.

A fenti gondolatmenetet követve, a tekintetben vizsgálva az államokat, hogy hogyan alakulnak a munkavállalói jogok a munkáltató fizetésképtelensége esetén, azaz az állam milyen munkavállalókat védő intézményeket működtet, *James H.M. Sprayregen és Gordon W Jonson* csoportosítását követve négy modell képezhető¹⁴.

1. modell – pl. a kínai – sajátja, hogy a nagyon széleskörű jogosítványokat biztosít a munkavállalóknak (kötelező munkanélküliség elleni biztosítás mellett). Egyrésztől a biztosított hitelezőkhöz képest is prioritást ad a fizetésképtelenségi eljárásban a munkavállalóknak, másrésztől a minimálbér 80%-ának megfelelő összeg fizethető ki számukra, legfeljebb két évre, illetve átképzési igényeik is kielégíthetőek.

2. modellként – pl. Mexikóban – bár érvényesül a prioritás, de csak egy meghatározott mértékig, és nincs biztosítás, biztosíték, ha a rendelkezésre álló vagyon, eszközállomány nem elegendő a követelések kielégítésére.

¹⁰ A Munka Törvénykönyve önálló alcím alatt – A munkabér védelme – tartalmazza ezen szabályokat (154 - 164. §).

¹¹ A Cstv. a felszámolás költségei között első soron rendeli kielégíteni az adóst terhelő munkabért és egyéb bérjellegű juttatásokat (Cstv. 57. §).

¹² Az egyezményt az ILO Általános Konferenciájának hetvenkilencedik ülészakán 1992-ben fogadták el.

¹³ Fári László (szerkesztő): Nemzetközi Munkaügyi Egyezmények és Ajánlások 1919-1995. III. kötet Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium Budapest, 2003.; 411-417. o.

¹⁴ James H.M. Sprayregen és Gordon W Jonson: SOCIAL PROTECTION: Pension & Priorities – Insolvency and Social Protection Employee Entitlements in an Employers Insolvency in Kirkland & Ellis LLP, April 28, 2006 www.oecd.org/dataoecd/38/47/3817447.PPT; letöltés időpontja: 2008.07.28.

3. modell jellemzőként, az EU legtöbb államában és így Magyarországon is, a prioritás és a garancia-alap egymás mellett működik (ez utóbbi a vonatkozó irányelvből következően). Ezekben a rendszerekben a garancia-alap egyfajta biztonsági hálóként funkcionál.

4. modell megoldásként Németországban úgy működteti a garanciaalapot, hogy nem biztosít elsőbbséget más nem biztosított hitelezőkhöz képest.

Ezen modelleket vizsgálva felvetődhet a kérdés, hogy miért szükséges a munkavállalókat védő speciális intézményrendszer kiépítése, miért nem elegendő, ha a munkavállalót egy hitelezőként – akár védett pozícióban – kezeljük a többiek között.

A válasz mintahogyan már a munkáltató fizetésektelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK irányelv előkészítő munkálatai során megfogalmazódott, a munkavállalók fokozott védelemhez való jogában keresendő. Ennek hiányában ugyanis a munkavállalók elvesznének az inszolvenca eljárásban és védtelenek lennének¹⁵. Ezen - véleményem szerint is megkérdőjelezhetetlen - védelmi igény generálta a bér garancia kiépítését, működtetését, és tette, teszi szükségessé az alapul fekvő viszonyok változása okán a módosításokat.

Megítélésem szerint ez a speciális, a változó társadalmi viszonyoknak megfelelően aktualizált tartalmú védelem ugyanis ellensúlyozhatja azt a hátrányt, ami más hitelezőkhöz képest tipikusan fennáll, ha a tényállásokban a hitelező terminus technikust a bér garancia munkajogi megközelítésű szakirodalmához is igazodva, a fizetésektelenségi jog hitelező fogalmához viszonyítva tágabban töltjük meg tartalommal, értve ezalatt minden munkavállalót is, akiknek irányába a munkáltató nem tudta bértartozását rendezni. A gazdasági élet szereplőitől, a köztartozások behajtására törekvő költségvetési intézményektől eltérően ugyanis, a munkavállalóknak a legtöbbször nincsenek ismereteik arról, hogyan tudják érvényesíteni igényeiket fizetésektelen munkáltatóikkal szemben. Ez az ismerethiány pedig kiszolgáltatottá tehetné őket, mégpedig nemcsak a munkáltatójukkal szemben (akikkel szemben jogaik ismeretének hiányában, a munkaviszony keretei között sokszor egyébként is a gyengébb fél pozíciójába kerülnek), hanem a gazdasági élet- és jog területén sokkal ismerősebben és biztosabban mozgó más hitelezőkkel szemben is.

A fentiek szerinti *bérvédelmi megközelítés a kérdéskör hazai szakértői körében is általánosan elfogadott.*

¹⁵ Kiss György: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában OSIRIS Kiadó Budapest, 2001.; 270. o.

A bérvédelmi funkciót hangsúlyozza írásában¹⁶ például *Mohácsi György*, amikor kijelenti, hogy a „munkabér kifizetésére a hazai munkajogban kettős garanciarendszert találunk”: a Munka Törvénykönyvében, valamint a Bérgarancia törvényben rögzített szabályokat.

Hivatkozható továbbá *Dr. Károlyi Géza és Dr. Prugberger Tamás* azon megállapítása, miszerint a munkáltató fizetésképtelensége esetén a bérgarancia alaprészből történő kifizetés – alapvetően - munkajogi kérdés¹⁷.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a tekintetben már eltérő állásponton vagyok a szerzőktől, hogy a Bérgarancia törvényt nem tekinteném a magyar fizetésképtelenségi jogot rendező alapvető szabálynak (véleményük szerint a fizetésképtelenségi jogot hazánkban két alapvető jogszabály rendezi: a Cstv., illetve a Bérgarancia törvény¹⁸). Megítélésem szerint a bérvédelmet biztosító, s így a fentebb már leírtak szerint, a munkajog szabályozási területéhez tartozó egyik alapvető normáról van szó, melynek léte és működése megkérdőjelezhetetlenül összekapcsolódik a fizetésképtelenség szabályozásával, de semmiképpen sem része annak (hisz egy speciális pozícióban és jogviszonyban lévő „hitelező”, speciális követeléséről van szó, mely speciálisan, eltérő szabályok mentén – a bérgarancia alaprészen keresztül az állam által – kerül kielégítésre). Mindezek okán nem tudok azonosulni azon felvetésükkel sem, hogy a bérgarancia alaprész működésének és az abból való munkavállalói részesedésnek a szabályait, azaz a Bérgarancia törvény megreformált tartalmát be kellene építeni a fizetésképtelenségi törvénybe, „mivel a fizetésképtelenségi jognak képezi a részét”¹⁹.

Berke Gyula a munkaviszony tartalmát szabályozó közösségi joganyag – a közösségi munkajog - részeként (melynek elkülönült része a vállalkozások átstrukturálásának

¹⁶ Mohácsi Györgyi: A munkaviszony díjazására vonatkozó törvényi megkötések és a munkabér védelme http://www.hrportal.hu/article_print.phtml?id=62530; letöltés időpontja:

¹⁷ Dr. Károlyi Géza - Dr. Prugberger Tamás: A magyar fizetésképtelenségi jog hatályos szabályozásának kritikai értékelése a nyugat-európai rendszerek tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 129. o.

¹⁸ Dr. Károlyi Géza - Dr. Prugberger Tamás: A magyar fizetésképtelenségi jog hatályos szabályozásának kritikai értékelése a nyugat-európai rendszerek tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 128. o.

¹⁹ Dr. Károlyi Géza - Dr. Prugberger Tamás: A magyar fizetésképtelenségi jog hatályos szabályozásának kritikai értékelése a nyugat-európai rendszerek tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 150. o.

szabályait magában hordozó joganyag) tárgyalja a 80/987/EGK rendeletet, mely megfogalmazása szerint sajátos szociális biztonsági alrendszer létrehozását írja elő²⁰.

Ez utóbbi megközelítésben kibontakozik *a védelemnek két – egymással szorosan összefüggő – vetülete: a gazdasági, illetve a szociális biztonsági*. Az állam helytállása ugyanis mintegy harmadik személyként belépve a felek közötti kétoldalú jogviszonyba, a munkavállalók gazdasági érdekeinek – az elvégzett munkáért munkabér jár alapelvének²¹ - érvényesülését garantálja a munkáltatót érintő gazdasági zavar-helyzetben, és ezzel együtt biztosítja szociálpolitikai megfontolások érvényre jutását is. A vonatkozó jogszabályok – mind az uniós, mind a hazai jogi környezetben – egyrészt a gazdasági élet biztonságát és kiszámíthatóságát hivatottak biztosítani²², másrészt a munkavállalók szociális biztonságát tartják szem előtt egy speciális tényhelyzetben, amikor a munkáltató fizetése képtelenné válik.

Fentieket összegezve, és a fejezet elején kiindulópontul megfogalmazott szakmai definíciót immáron bővítve és teljessé téve, *a bérgarancia egy olyan állam által gazdasági és szociális célból, az EU-s tagságból adódóan kötelezően működtetett, bérvédelmet szolgáló, jogilag szabályozott intézmény, mely a munkavállalók fizetése képtelen munkáltatóikkal szemben fennálló bérvédelmi kötelezettségeinek egy maximalizált mértékig való kielégítését biztosítja, állami (kötségvetési) forrásból*. Az ezen fogalomnak hazai viszonylatban tartalmat adó intézmény struktúrájának, működésének bemutatása a következő alfejezet tárgyát képezi.

2) A bérgarancia szabályozás tartalma

A bérgarancia hazai normatív kerete a Bérgarancia törvény, mely a hozzá szorosan kapcsolódó – lentebb bemutatandó – egyéb szabályozókkal kiegészülve, a fentiekben már leírtak szerint, a munkabér védelmének, és ezzel együtt a munkavállalók szociális biztonságának egyik lényeges alapköve. Arra vonatkozóan tartalmaz ugyanis

²⁰ Berke Gyula: Európai közösségi szociálpolitika az ezredfordulón in EU-INTEGRÁCIÓ ÖNKORMÁNYZATOK I., Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása Budapest 2003.; 253. o.

²¹ Az Alkotmány a XII. fejezetben - 70/B. § (3) bekezdés - rögzíti, hogy minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.

²² Dr. Fazekas Judit – Dr. Mátyás Imre: A fizetése képtelenség szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005; 55. o.

iránymutatást, hogyan, milyen szabályok mentén, milyen eljárási keretek között juthatnak hozzá a felszámolás alatt álló munkáltatók munkavállalói elmaradt bérkövetelésükhöz, vagy legalábbis annak egy részéhez a bérgarancia intézmény segítségével. A törvény rendelkezései az alábbiakban foglalhatóak össze.

2.1. A kiegyenlíthető követelések köre

A magyar bérgarancia-eljárás keretében – a forrásul szolgáló Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alap részéből - *felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezeteknek a munkavállalókkal szemben fennálló, kiegyenlíthetetlen bértartozása előlegezhető meg.*

Ha a fenti alapszabályt jelentő mondat egyes összetevőit elemezzük, az alábbiakat kell kiemelni.

Az alapszabály okán, a bérkövetelések ezen forrásból való kiegyenlítésére csak akkor van lehetőség, ha az illetékes bíróság jogerősen elrendelte a felszámolást²³. A tekintetben, hogy mit értünk **felszámolási eljárás** alatt, a törvény az utaló szabályozás módszerével rendelkezik.

Azt mondja ugyanis egyrészt – belső jogi alapokról kiindulva -, hogy rendelkezéseinek alkalmazása során felszámolás a **Cstv. szerinti felszámolás**. Ez pedig azt jelenti, hogy egy olyan eljárásról van szó, amelynek célja, hogy a fizetésektelen adós²⁴ jogutód nélküli megszüntetése során a hitelezők²⁵ a törvényben meghatározott módon és szabályok mentén kielégítést nyerjenek.

Ezen, a bérgarancia támogatás szempontjából tehát kardinális szerepet betöltő, annak szükségképpen feltételét képező eljárás főbb szabályai a következőkben foglalhatóak össze.

A felszámolási eljárást az adós fizetésektelensége esetén folytatható le:

²³ Horesnyi Julianna: Munkavállalói bérkövetelések kiegyenlítése felszámolás alatt álló cégeknél in Munkaügyi Szemle 50. évfolyam 9. szám, 2006. szeptember; 51. o.

²⁴ Adósként aposztrofálja a Cstv. azt a gazdálkodó szervezetet, amely tartozását, tartozásait az esedékességkor nem tudta, vagy előreláthatóan nem tudja kielégíteni.

²⁵ Ebben az eljárásban hitelező a felszámolás kezdő időpontjáig az, akinek az adóssal szemben jogerős és végrehajtható bírósági, hatósági határozaton (végrehajtható okiraton) alapuló, vagy az adós által nem vitatott, vagy elismert, lejárt pénz- vagy pénzben kifejezett vagyoni követelése van. A felszámolás kezdő időpontja után hitelező mindenki, akinek az adóssal szemben pénz- vagy pénzben kifejezett vagyoni követelése van, és azt a felszámoló nyilvántartásba vette.

- a csődeljárás megszüntetését követően hivatalból, ha az egyezség nem jött létre, vagy az nem felel meg a törvényben foglaltaknak
- az adós, a hitelező (például a munkavállaló/k) vagy a végelszámoló kérelmére, vagy
- a cégbíróság értesítése alapján, vagy
- a büntetőügyben eljáró bíróság értesítése alapján, ha a jogi személlyel szemben alkalmazott pénzbírság behajtása érdekében lefolytatott végrehajtás nem vezetett eredményre.

A felszámolási eljárás megindítására irányuló kérelmet minden esetben az adós székhelye szerint illetékes megyei (fővárosi) bírósághoz kell benyújtani.

Az eljárás megindításának legtipikusabb módja, amikor a hitelező(k) kezdeményez(nek). Neki(k) a kérelmében meg kell nevezni az adós tartozásának jogcímét, a lejárat / esedékesség időpontját, és arról is rövid indokolást kell adni, hogy miért tekinti(k) az adóst fizetéseképtelennek. A kérelemben foglaltak bizonyítására a szükséges iratokat csatolni kell²⁶.

A kérelem megérkezését követően az eljáró bíróság haladéktalanul értesíti az adóst.

Az adós köteles a bíróság értesítésének kézhezvételétől számított 8 napon belül a bíróságnak nyilatkozni arról, hogy a kérelemben foglaltakat elismeri-e. Ha az adós a határidőn belül a bíróságnak nem nyilatkozik, a fizetéseképtelenség tényét vélelmezni kell.

A bíróság a fentiek szerint megindult eljárásában megvizsgálja az adós fizetéseképtelenségét.

Végzésével elrendeli a felszámolást, ha annak fennállását állapítja meg, azaz ha

- az adós szerződésen alapuló nem vitatott vagy elismert tartozását a teljesítési idő lejártát követő 15 napon belül sem egyenlítette ki vagy nem vitatta és az ezt követő hitelezői írásbeli felszólításra sem teljesítette vagy
- a jogerős bírósági határozatban megállapított teljesítési határidőn belül tartozását nem egyenlítette ki, vagy
- a vele szemben lefolytatott végrehajtás eredménytelen volt, vagy
- a korábbi csődeljárást megszüntette
- a fizetési kötelezettségét a csődeljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette.

²⁶ Juhász László: A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 182. o.

A bíróság az adós fizetéseképtelenségét megállapítja akkor is, az adós, illetve a végelszámoló által indított eljárásban az adós tartozásai meghaladják a vagyonát, illetőleg az adós a tartozását (tartozásait) az esedékességkor nem tudta vagy előreláthatóan nem tudja kielégíteni, és az adós gazdálkodó szervezet tagjai (tulajdonosai) felhívás ellenére sem nyilatkoznak arról, hogy kötelezettséget vállalnak a tartozások esedékességkor történő kifizetéséhez szükséges források biztosítására.

A bíróság a felszámolást elrendelő végzést, melyben a felszámolót²⁷ is kijelöli, az eljárás lefolytatására irányuló kérelem beérkezését követő 60 napon belül hozza meg. A felszámolás kezdő időpontja a felszámolást elrendelő jogerős végzés közzétételének napja.²⁸

Ha a bíróság eljárásának eredményeként megállapításra kerül, hogy az adós nem fizetéseképtelen, a bíróság az eljárást soron kívül megszünteti.

A felszámolási eljárás lefolytatásának – elrendelését követő – első lépése, hogy ha a végzés jogerőre emelkedett, a bíróság haladéktalanul elrendeli e végzésnek a *Céglőnyben való közzétételét*. A közzététel számos más kötelező tartalmi elem mellett magában foglalja a hitelezőknek szóló azon felhívást, hogy ismert követeléseiket - kivéve a felszámolási eljárást közvetlenül megelőző csődeljárásban már bejelentett és nyilvántartásba vett követeléseket - a felszámolást elrendelő végzés közzétételétől számított 40 napon belül a felszámolónak jelentsék be. A bíróság mindemellett a felszámolás közzétételéről hivatalból *értesíti azokat az állami szerveket*, amelyekre a felszámolás elrendelésével összefüggésben valamilyen feladat hárul (például az illetékes adó-és vámhatóságot), illetve amelyek tevékenységére a felszámolás lefolytatása kihatással lehet (például a munkaügyi központot), valamint az adós számláit vezető valamennyi pénzforgalmi szolgáltatót.

A fenti, kifelé ható szabályokon túl, az eljárás jogerős elrendelése a felszámolás alatt álló *gazdálkodó szervezet vezetőjére is ró kötelezettségeket, ugyanis köteles a törvény által rögzített feladatokat* - éves beszámoló, záróleltár, adóbevallás összeállítása, iratanyagok átadása, környezetszennyezésre vonatkozó adatok közzétevése, munkavállalók tájékoztatása – elvégezni, melyek elmulasztásához súlyos anyagi jellegű szankciók fűződnek.

²⁷ A felszámolók névjegyzékére vonatkozó szabályokat a Kormány 114/2006.(V.12.) számú rendeletével állapította meg.

²⁸ Juhász László: A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 178. o.

A felszámolás elrendelésével a *szervezet valamennyi tartozása esedékessé, lejárttá válik és ettől kezdve a hitelezők csak a felszámolás keretében érvényesíthetik igényeiket*. Az olyan követeléseket, amelyeket a felszámolás közzétételétől számított 40 napon – mint alaphatáridőn - túl, de 180 napon belül jelentettek be, a felszámoló nyilvántartásba veszi, és kielégíti, ha a felszámolás költségeinek, valamint a negyven napon belül bejelentett és rangsorolt tartozások kiegyenlítése után van rá vagyoni fedezet. A hitelezői igények kielégítésének sorrendjét a Cstv. a lentebb ismertettek szerint *expressis verbis rögzíti*.

Mind – a gazdálkodó szervezetet nézve – befelé, mind kifelé tekintve jelentős momentum, hogy a felszámolás kezdő időpontjától *a gazdálkodó szervezet vagyonával kapcsolatos jognyilatkozatokat csak a felszámoló tehet*. Annak érdekében pedig, hogy az eljárás alá vont státusz mindenki számára érzékelhető legyen, a felszámolás kezdő időpontjától az adós cég nevét a "felszámolás alatt", illetve "f.a." toldattal kiegészítve kell használni.

A folyamat kulcsszereplője tehát a felszámoló, aki a felszámolás megkezdését követően felméri a gazdálkodó szervezet vagyoni helyzetét, és vele szemben támasztott követeléseket. Mindezek alapján *nyitó felszámolási mérleget készít, megtervezi a felszámolás végrehajtásához szükséges költségeket, és ütemtervet készít*, ideértve a gazdasági tevékenység ésszerű befejezéséhez, valamint az állagmegóváshoz szükséges feladatokat és pénzügyi feltételeket, különös tekintettel a felesleges munkaerő leépítésére.

A felszámoló jogosult az adós által kötött *szerveződéseket azonnali hatállyal felmondani*, vagy ha a felek egyike sem teljesített szolgáltatást, a szerveződéstől elállhat. Nem gyakorolhatja azonban ezeket a jogokat, egyes a törvényben meghatározott szervezések esetében, például az iskolával vagy tanulóval a gyakorlati képzés szervezésére kötött szervezések, a munkaszervezések, a kollektív szerveződés vonatkozásában.

Tevékenységének lényeges eleme, hogy *nyilvántartásba veszi a követeléseket, a nyilvántartásba vett hitelezőket pedig köteles fő szabályként összehívni a rendkívül széles jogosítvánnyal rendelkező²⁹ hitelezői választmány³⁰ megalakítása céljából*, a felszámolást elrendelő végzés közzétételi időpontjától számított 75 napon belül.

²⁹ Juhász László: A magyar fizetésképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 64. o.

³⁰ Az eljárás során a választmányt legalább 15 nappal megelőzően (kivételesen indokolt esetben e határidőtől eltérhet) tájékoztatja a választmányt az általa megkötendő - a mindennapi gazdálkodás körét meghaladó - szervezésekről, a hatályos szervezések felmondásáról, valamint az adós készleteinek selejtezéséről azzal, hogy arra a közzétételtől számított 8 munkanapon belül észrevételt tehet; negyedévenként elszámolást és jelentést küld számára tevékenységéről és a felszámolási költségek alakulásáról.

A felszámoló, tekintettel arra, hogy a gazdálkodó szervezet vagyonával ő rendelkezik, ezen jogosítványa keretében *az adós követeléseit esedékességkor behajtja, igényeit érvényesíti, és vagyonát értékesíti.*

A felszámoló a felszámolás befejezésekor *felszámolási zárómérleget*³¹ a bevételek és költségek alakulásáról kimutatást, záró adóbevallást, zárójelentést és vagyonfelosztási javaslatot készít. Mindezeket megküldi a bíróságnak és a záró mérleg elkészítésének napját követő napon az adóhatóságnak, valamint intézkedik a gazdálkodó szervezet iratanyagának az elhelyezéséről.

A bíróság a felszámolási zárómérleget és a vagyonfelosztási javaslatot a kézhezvételtől számított 30 napon belül megküldi a hitelezőknek. Bármelyik hitelező a kézbesítéstől számított 30 napon belül a felszámolási zárómérlegben és a vagyonfelosztási javaslatban foglaltakat írásban kifogásolhatja. Ha ez megtörténik, a bíróság tárgyalást tűz ki, amelyre megidézi a kifogást előterjesztőt, valamint a felszámolót. A bíróság a kifogásról a tárgyaláson határoz, és annak eredményeképpen a kifogásnak helyt ad, vagy azt elutasítja.

Az eljárás során a gazdálkodó szervezetnek a felszámolás körébe tartozó vagyonából a *tartozásokat* a Cstv. 57. §-ban megállapított *sorrend figyelembevételével kell kielégíteni*, mely az alapszabályt tekintve a következő nyolcas kategória-rendszer szerint alakul³²:

- a felszámolás költségei,
- a felszámolás kezdő időpontja előtt vagyont terhelő zálogjoggal biztosított követelések a zálogtárgy értékének erejéig,
- a gazdálkodó szervezetet terhelő tartásdíj, életjáradék, kártérítési járadék, bányászati keresetkiegészítés, továbbá a mezőgazdasági szövetkezet tagja részére a háztáji föld vagy termény helyett adott pénzbeli juttatás, amely a jogosultat élete végéig megilleti,
- a kötvényen alapuló követelések kivételével, magánszemély nem gazdasági tevékenységből eredő más követelése (így különösen a hibás teljesítésből, a kártérítésből eredő követelések, a szakmában szokásos várható szavatossági vagy

³¹ A mérleg tartalmazza: a pénzeszközöket; a megmaradt vagyontárgyakat piaci értéken; a be nem hajtott követeléseket; a ki nem egyenlített tartozásokat, ideértve a felszámolási költségek miatti tartozásokat is; a fel nem osztható vagyont; a felosztható vagyont.

³² Juhász László: A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 426. o.

jótállási kötelezettségek felszámoló által számszerűsített összegét is ideértve), a kis- és mikrovállalkozás, valamint a mezőgazdasági őstermelő követelése,

- a társadalombiztosítási tartozások és a magán-nyugdíjpénztári tagdíj tartozások, az adók - kivéve egyes speciális adótartozásokat - és adók módjára behajtható köztartozások, a visszafizetendő állami támogatások, valamint a víz- és csatornadíjak,
- egyéb követelések,
- a keletkezés idejétől és jogcímétől függetlenül a késedelmi kamat és késedelmi pótlék, továbbá a pótlék és bírság jellegű tartozás,
- azok a követelések, amelyek jogosultja a gazdálkodó szervezet legalább többségi befolyással rendelkező tagja (részvényese), vezető tisztségviselője, vezető állású munkavállalója vagy azok közeli hozzátartozója, illetve élettársa, az adós többségi befolyása alatt álló gazdálkodó szervezet, valamint az adós ingyenes szerződése alapján kedvezményezett szervezet (személy).

A törvény által felsorolt költségek sorából ki kell emelni a felszámolási költségeket. Ezen belül találhatóak ugyanis például, az adóst terhelő munkabér és egyéb bérjellegű juttatások (ideértve a munkaviszony megszűnésekor járó végkielégítést, valamint a kollektív szerződésben, illetve a munkaszerződésben meghatározott juttatásokat is, továbbá ha a felszámolás kezdő időpontját megelőzően esedékessé vált munkabért és egyéb bérjellegű juttatásokat a felszámolás kezdő időpontja után fizették ki, az ezeket terhelő adó- és járulékfizetési kötelezettség is), valamint a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészből kapott támogatást.

Fontos ezen jogszabályi hely a bérgarancia szabályozás szempontjából, hisz mint majd látjuk, a figyelembe vehető bértartozás fogalmának meghatározásánál erre utal a Bérgarancia törvény.

A felszámolás befejező szakaszában a bíróság a felszámolási zárómérleg és a vagyonfelosztási javaslat alapján *végzéssel határoz*: a költségek viseléséről, a felszámoló díjazásáról, a hitelezők követelésének kielégítéséről, a pénzforgalmi számlák megszüntetéséről és a központi értéktár megkeresésével az adós által kibocsátott értékpapírok érvénytelenítéséről, valamint kötelezi a felszámolót a még szükséges

intézkedések megtételére. Ezzel egyidejűleg dönt a felszámolás befejezéséről és az adós megszüntetéséről.³³

Eltérő módon zajlik a záró szakasz, ha a *felek egyezséget kötöttek*.

A felszámolást elrendelő végzés közzétételét követő 40 nap eltelte után ugyanis, a felszámolási zárómérleg benyújtásáig, fő szabályként a hitelezők és az adós között bármikor helye van egyezségnek.

Az egyezségi tárgyalás a felszámolási eljárás során a bíróság előtt folyik. A bíróság az adós kérelmére, a kérelem beérkezését követően 60 napon belül egyezségi tárgyalást tart, melyre az adóst, a felszámolót és az egyezség megkötésére jogosult hitelezőket idézi. Az egyezségi tárgyalás során a bíróság a felszámoló javaslata alapján végzésben meghatározza az egyezség körébe vonható vagyon mértékét. A tárgyalás folyamán a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet és a hitelezők megállapodhatnak a tartozások kielégítésének sorrendjében, teljesítési határidejének módosításában, kielégítésének arányában és módjában, illetve mindabban, amit az adós fizetőképességének helyreállítása érdekében vagy egyébként szükségesnek tartanak. Ha az egyezség folytán a gazdálkodó szervezet fizetésektelensége megszűnik és az egyezség megfelel a jogszabályoknak, a bíróság azt végzésében jóváhagyja, és ezzel együtt dönt a felszámolási eljárás befejezéséről.

A felszámolási eljárásra vonatkozó szabályok sorában szólni kell még azon rendelkezésekről, melyek az egyszerűsített felszámolásra vonatkoznak.

Ha a vagyon a várható felszámolási költségek fedezetére sem elegendő, vagy a nyilvántartások, illetve a könyvvezetés hiányai miatt az eljárás technikailag lebonyolíthatatlan, a bíróság a felszámoló kérelmére és írásbeli előkészítése alapján - a kérelem beérkezését követő 15 napon belül - végzésben elrendeli az adós vagyonának, illetve be nem hajtott követeléseinek a hitelezők közötti felosztását a fentebb ismertetett (illetve az azokat kiegészítő) szabályok mentén, valamint az adós megszüntetését³⁴. A bíróság elrendeli a jogerős végzésnek a Céglőnyben való közzétételét.

³³ Juhász László: A magyar fizetésektelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 505-510. o.

³⁴ Juhász László: A magyar fizetésektelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 533-535. o.

Az eljárás bármely formája – rendes szabályok szerinti, avagy egyszerűsített – zajlik is az adott esetben, a felszámoló felelőssége – az eljárással érintettek védelmére – nem kérdőjelezhető meg. Ennek szabályait is a Cstv. tartalmazza.

A felszámoló a felszámolás során az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható gondossággal köteles eljárni. A kötelezettségeinek megszegésével okozott kárért a polgári jogi felelősség szabályai szerint felel. A felelőssége az adósnak a felszámolás kezdő időpontjában meglévő - illetve a felszámolás alatt szerzett - vagyonára terjed ki.

Visszatérve a Bérgarancia törvény felszámolást meghatározó pontjára, a közösségi jogi keretek figyelembevételével, a fentiek szerinti Cstv.-re utaló definíciót folytatva és egyben befejezve deklarálja még, hogy ***felszámolás az Európai Unió államának és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam joga szerinti bármely olyan eljárás, amely alapján a munkáltató fizetéképtelensége alapján az adott tagállam joga szerinti kollektív eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmet terjesztettek elő, amely a munkáltató vagyona feletti rendelkezési joga részleges vagy teljes elvonásával, valamint felszámoló vagy hasonló feladatot ellátó személy kinevezésével jár, és az említett rendelkezések alapján az illetékes hatóság vagy bíróság döntött az eljárás megkezdéséről, vagy megállapította, hogy a munkáltató vállalkozása vagy üzeme végleg megszűnt, és a rendelkezésre álló eszközök nem elegendők az eljárás megkezdéséhez.***

A következő fogalmi elem a gazdálkodó szervezet tekintettel arra, hogy csak a (felszámolási eljárás alá került) gazdálkodó szervezetek speciális – munkavállalóik irányában fennálló - adósságai alapozhatják meg a bérgarancia támogatást³⁵.

Itt szintén utaló típusú szabályozást alkalmaz a jogalkotó, gazdálkodó szervezetnek minősítve a Cstv. 3. §-a (1) bekezdésének a) pontjában felsorolt minden gazdálkodó szervezetet. A Cstv. meghivatkozott rendelkezésének tartalmából adódóan, a következő szervezetek munkavállalói esetében kerülhet előtérbe a bérgarancia támogatás

³⁵ Horesnyi Julianna: Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban - A garancia alanyairól dióhéjban in A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008.; 86. o.

(megjegyzendő, hogy az itt alkalmazott fogalom nem azonos a Ptk. 685 § c) pontjában meghatározott gazdálkodó szervezettel³⁶):

- a gazdasági társaság,
- az ügyvédi iroda, a közjegyzői iroda, a szabadalmi ügyvivői iroda, a végrehajtói iroda,
- az európai részvénytársaság,
- a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet,
- a vízgazdálkodási társulat (a víziközmű-társulat kivételével), az erdőbirtokossági társulat,
- az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a magánnyugdíjpénztár,
- az egyéni cég,
- az egyesülés, ideértve az európai gazdasági egyesülést is,
- az európai területi együttműködési csoportosulás,
- a sportegyesület, valamint
- mindazon jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok, amelyek fő érdekeltségeinek központja a Tanács fizetéseképtelenségi eljárásokról szóló 1346/2000/EK rendelete alapján az EU területén található.

A fentiekén túl, hazánk uniós tagságából következően, a közösségi jognak való megfelelést célozva, *gazdálkodó szervezetnek minősít a törvény minden olyan, valamely EGT tagállam joga szerint alakult egyéb szervezetet, amely az általa alkalmazott fogalom-meghatározás szerinti felszámolás alatt állhat.*

A felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet szókapcsolat tartalommal való megtöltését követően, kérdésként vetődik fel, hogy a törvény alkalmazásában mit értünk **bértartozás** alatt. A választ szintén maga a norma adja meg, értelmező rendelkezései között: a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetet mint munkáltatót terhelő minden *munkabértartozást*, beleértve a *betegszabadság időtartamára járó juttatást* és a munkaviszony megszűnésével / megszüntetésével³⁷ összefüggésben járó *végkielégítést*, de ez utóbbi tekintetében csak a Cstv. (ismét egy utaló szabály, ami mutatja a

³⁶ Juhász László: A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 44. o.

³⁷ Megjegyzendő, hogy a Bérgarancia törvény az 1. § (2) bekezdés c) pontjában csupán a munkaviszony megszűnésével összefüggésben járó végkielégítésről szól, ugyanakkor a jogalkotói szándék nyilvánvalóan a megszüntetési esetre is vonatkozik. Mindezek okán a terminus technikus tekintetében, álláspontom szerint pontosítási szükséglet mutatkozik.

fizetéképtelenségi jog mint mögöttes jogterület fontos szerepét) meghivatkozott jogszabályhelye³⁸ által meghatározott mértékig. Ez pedig azt eredményezi, hogy a támogatás megállapításakor a végkielégítésnek csak a Munka Törvénykönyve 95. §-ában meghatározott, törvényes mértéke vehető figyelembe, kivéve, ha a felszámolás kezdő időpontját megelőzően legalább egy évvel megkötött kollektív szerződés, illetve munkaszerződés magasabb összeget állapít meg. Az adós vezető állású munkavállalói tekintetében pedig kizárólag a Munka Törvénykönyvében megállapított összeg vehető figyelembe.

Mindezekből adódóan nem jelenthet fedezetet a támogatás, azon munkaviszonyból származó egyéb követelésekre, melyek kívül esnek a munkabér fogalmán.

A bértartozás tekintetében fontos kritérium, hogy támogatás a „*fennálló*” (a bérfizetés napján), azaz a lejárt esedékességű tartozások, a munkavállaló oldaláról közelítve követelések kiegyenlítéséhez nyújtható.

Itt is van ugyanakkor egy, speciális – tipikusan felmondási védelem alatt álló - munkavállalói kör védelmét szolgáló *kivétel szabály*. Azon munkavállalókkal szembeni bértartozást ugyanis, akiknek a munkaviszonya a munkáltató jogutód nélküli megszűnése miatt szűnik meg, illetőleg azt a bértartozást, amely a gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszűnésének időpontjában válik esedékessé, a felszámoló köteles rendelkezésre álló fedezet hiányában - a munkavállaló külön igénybejelentése nélkül - a felszámolási zárómérleg elkészítését megelőzően bérgarancia támogatásként megigényelni, és a bérköveteléssel érintett munkavállaló részére kifizetni.

A garancia tárgyát, a bértartozást illetően további, pontosító jellegű, a mindennapi jogalkalmazást megkönnyítő rendelkezést tartalmaz a Bérgarancia törvény.

Kérdés lehet ugyanis, hogy csak a felszámolási eljárás időszakában fennálló munkaviszonyokból származó követelések kielégítésére adható támogatás, vagy a szervezettel *korábban munkaviszonyban állók igénye* is akceptálható. A törvény egyértelmű, a munkavállalói érdekeket maximálisan szem előtt tartó választ ad: a támogatás a felszámolás kezdő időpontja előtt megszűnt munkaviszonyból származó bértartozások fedezetéül is szolgál.³⁹

³⁸ Cstv. 57. § (3)

³⁹ Horesnyi Julianna: Munkavállalói bérkövetelések kiegyenlítése felszámolás alatt álló cégeknél in Munkaügyi Szemle 50. évfolyam 9. szám. 2006. szeptember; 51. o.

Az alapszabály egy további összetevőjéről kell még szót ejtenünk, a munkavállalókról, hisz a velük szemben fennálló bértartozás kiegyenlítéséhez vehető igénybe a bérgarancia támogatás.

A másik három fogalomtól eltérően, itt nem alkotott önálló definíciót a Bérgarancia törvény. Tulajdonképpen a munkajog mint mögöttes jogág fogalmával operálhatunk azzal, hogy a munkajog szerinti munkavállalói körnél ebben az esetben jóval kisebb halmazról beszélhetünk.⁴⁰ Az alapszabály egyéb fogalmi elemei – felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetről van szó – kiejtenek ugyanis a védelemből viszonylag nagy számú munkavállalót, például az egyesületek, alapítványok, közszférában munkáltatók, egyéni vállalkozók, természetes személyek által foglalkoztatottakat. Az ezzel kapcsolatos kérdések, problémák az anomáliák feltárását, leírását célzó fejezetben kerülnek bemutatásra.

Az alanyi kört tekintve, szólni kell még arról, hogy a *garancia intézményéből ki vannak zárva azon munkavállalók, akik nem magyarországi szokásos munkavégzési helyen rendelkeznek*. Ha a tekintetben vita bontakozik ki, hogy a munkavállaló szokásos munkavégzési helye Magyarországon található – e, a kérdésben munkaügyi bíróság tizenöt napon belül, nemperes eljárásban dönt. Az erre irányuló kérelmet a munkavállaló, a jogszabályi feltételek fennállása esetén a kérelem benyújtására köteles felszámoló, avagy a támogatási ügyben hatáskörrel és illetékességgel bíró munkaügyi központ terjesztheti elő. A munkaügyi bíróság illetékességét az eljáró munkaügyi központ székhelye határozza meg, eljáró központ hiányban pedig a Fővárosi Munkaügyi Bíróság az illetékes.

Mindemellett *nincs mód arra, hogy a kijelölt felszámoló megbízási, vállalkozói jogviszonyban állók esetleges követelésére nyújtson be kérelmet*, hisz itt polgári jogi jogviszonyról van szó és nem munkaviszonyról, illetve megbízottról, vállalkozóról és nem munkavállalóról.⁴¹

⁴⁰ Horesnyi Julianna: Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban - A garancia alanyairól dióhéjban in A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája Pólay Elemér Alapítvány Szeged, 2008.; 87.o.

⁴¹ Horesnyi Julianna: Munkavállalói bérkövetelések kiegyenlítése felszámolás alatt álló cégeknél in Munkaügyi Szemle 50. évfolyam 9. szám. 2006. szeptember; 51. o.

2.2. A támogatás maximuma

Az egy fő – munkavállaló - részére kérhető, megállapítható és folyósítható támogatás maximális összege *fő szabályként*, a nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresethez igazodik oly módon, hogy az nem lépheti túl a tárgyévet megelőző második évre vonatkozóan a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett kereset ötszörösét (egy felszámolási eljárás belül vizsgálva a limitet).

Ha a felszámolási eljárás egyes naptári éveiben a bruttó átlagkereset mértéke eltérő, a jogosultság szempontjából a magasabb bruttó átlagkereset alapján számított támogatási mértéket kell figyelembe venni.⁴²

A fenti fő szabálytól eltérve, azt mintegy kiegészítve mondja ki a törvény, hogy ha a felszámolási eljárás kezdetétől egy év eltelt, azon jogosultak esetében, akikre vonatkozóan az addig igénybe vett támogatási összeg kimerítette az ötszörös mértéket, jogosultanként további, legfeljebb kettő havi bruttó átlagkeresetnek megfelelő támogatást igényelhet a felszámoló, ha annak a törvényben meghatározott egyéb feltételei fennállnak.

A *plusz támogatási összeg* tárgyában a munkaügyi központ első számú vezetője, főigazgatója dönt, mégpedig mérlegelési jogkörében eljárva. Ezen döntése meghozatalakor mérlegeli, hogy

- a kérelemben meghatározott jogosultakkal szemben fennálló munkabértartozás tartalmaz-e állásidőre járó díjazást, illetve
- a támogatás megállapítása a kérelem benyújtását követő hat hónap alatt várhatóan elősegíti-e a felszámolási eljárás lezárását, illetve a felszámolás alatt álló szervezet eszközeinek értékesítését, munkaerő-állománya új munkáltatónál történő továbbfoglalkoztatását (reorganizációt).

Nagyon fontos regula, hogy a támogatás igénylésének csak akkor és olyan mértékben lehet helye, amennyiben *a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet saját forrása nem nyújt fedezetet* a bérkövetelések kiegyenlítésére.⁴³

⁴² Horesnyi Julianna: Módosult a bérgarancia törvény in Munkaügyi Szemle 51. évfolyam 7-8. szám; 76. o.

⁴³ Dr. Jakab András: A Munka Törvénykönyve és a kapcsolódó munkaügyi jogszabályok 2001. Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest 2001.; 328. o.

2.3. A támogatás forrása

A támogatás forrásául a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 39. §-a (3) bekezdésének d) pontja alapján, a *Munkaerőpiaci Alap* bérgarancia alaprésze szolgál.

A Munkaerőpiaci Alap egy elkülönített állami pénzalap, mely alapvetően a munkanélküliség megelőzését, kezelését célzó állami intézkedések anyagi feltételeit biztosítja. De ezen az alapon belül találjuk azt a pénzügyi forrás-csoportot is, ami a bérgarancia rendszer finansziális alapját képezi. A 1991. évi IV. törvény hivatkozott pontja szerint ugyanis, az alapon belül a bérgarancia alaprészt a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvényben meghatározott támogatás finanszírozására különítették el.

A Munkaerőpiaci Alap *bevételi oldalát* vizsgálva, az elsősorban járulékbevételekre épült és épül, mint:

- az 1 %-os (2009.07.01-től a minimálbér kétszeresének megfelelő járulékalapig), illetve 3%-os (a járulékalap 143.000.-Ft-ot meghaladó részére, illetve a 2009.07.01-ig megszerzett jövedelmek után) munkaadói járulék,
- a 1,5%-os munkavállalói járulék,
- a 4%-os (2009.07.01-től a minimálbér kétszeresének megfelelő járulékalapig), illetve 2,5% %-os (a járulékalap 143.000.-Ft-ot meghaladó részére, illetve a 2009.07.01-ig megszerzett jövedelmek után) vállalkozói járulék, illetve
- a munkaadókat terhelő szakképzési hozzájárulás, és rehabilitációs hozzájárulás.

Az első három bevételtípus tekintetében meg kell jegyezni, hogy azok 2010. január 01-től nem léteznek, helyettük:

- a foglalkoztató és a biztosított egyéni vállalkozó 1%-os munkaerőpiaci járulékot
- a munkavállaló mint biztosított 1,5 %-os munkaerő-piaci járulékot fizet.

Fentiekén túl az Alap költségvetési támogatásban és privatizációs bevételekben is részesülhet, illetve javára önkéntes befizetés teljesíthető.

Kiadási oldalon az Alap forrásai – mint, ahogyan a Foglalkoztatási törvény azt igen összetetten megfogalmazta⁴⁴ - a következő célokra használhatóak fel:

⁴⁴ Dr. Bánsági Györgyi: Jogszabályok és intézmények in Fazekas Károly (szerkesztő): Munkaerőpiaci Tükör 2000 MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont Budapest 2000., 212. o.

- a) az álláskereső támogatásának biztosítása,
- b) a munkaerő alkalmazkodásának, az álláskereső munkához jutásának támogatása,
- c) a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalói szociális biztonságának elősegítése,
- d) a képzési rendszer fejlesztésének támogatása,
- e) a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának elősegítése,
- f) hozzájárulás a korengedményes nyugdíjak kifizetésének részbeni finanszírozásához,
- g) az egyes alaprészekből finanszírozott ellátások, támogatások működtetésével kapcsolatos kiadások fedezetének biztosítása, valamint
- h) hozzájárulás az Állami Foglalkoztatási Szolgálat működési és fejlesztési kiadásainak finanszírozásához,
- i) az Európai Foglalkoztatási Szolgálat működési és fejlesztési kiadásainak finanszírozásához történő hozzájárulás.

Fenti célok által meghatározottan, a Munkaerőpiaci Alapon belül az alábbi alaprészek különíthetők el:

- szolidaritási alaprész;
- jövedelem pótló támogatás alaprész;
- foglalkoztatási alaprész;
- bér garancia alaprész;
- képzési alaprész;
- rehabilitációs alaprész;
- működési alaprész.

A Munkaerőpiaci Alapból finanszírozott beruházási, fejlesztési célú támogatások alapvetően a foglalkoztatási, a képzési és rehabilitációs alaprészt érintik. A többi alaprész az álláskereső ellátását, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalói szociális biztonságának megteremtését és a munkaerő-piaci szervezet működési és fejlesztési kiadásait célozza.

A foglalkoztatási, képzési és rehabilitációs alaprészek előirányzatának egy részét országos célokra, központilag használják fel, egy más részét pedig - bizonyos szabályok szerint - szétosztják (decentralizálják) az egyes régiók között. A munkaügyi központok az így

juttatott forrásokból finanszírozzák az egyes foglalkoztatási támogatásokat, munkaerőpiaci programokat.

Az Európai Szociális Alapból származó források felhasználása részben eltérő szabályok szerint történik. Ennek kereteit korábban alapvetően a Humánerőforrás Operatív Program (HEFOP), jelenleg a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) adták, adják.⁴⁵

Az alaprészel, annak működésével, kialakulásával kapcsolatos szabályok, illetve folyamatok a későbbiekben kerülnek részletesebben bemutatásra.

2.4. Az igényérvényesítés módja

A munkavállalók helyzetének megkönnyítése és érdekeiknek védelme szem előtt tartásával, a *felszámoló köteles haladéktalanul kérelmet benyújtani*⁴⁶ – a Bérgarancia törvény mellékletében szereplő Kérelem és Adatlap formanyomtatványban foglaltak szerint, az előírt mellékleteket csatolva, három példányban - *az illetékes munkaügyi központhoz* a visszatérítendő támogatás iránt, ha a bértartozást a felszámolás kezdő időpontját követően a felszámolási költségek fedezetét jelentő bevételek hiánya miatt a bérfizetési napon nem tudja kielégíteni. Ez tehát számára nem lehetőség, hanem kötelezettség, melynek nem teljesítése rendbírság formájában megtestesülő hátrányos jogkövetkezményt eredményezhet. A rendbírság összege, a több évig fennálló szabályozási tartalmat - 1000 forinttól 100 000 forintig – követően, 2010. január 01. napjától 5000 forinttól 500000 forintig terjedhet és munkavállalónként kell kiszabni.

Speciális szabály vonatkozik ugyanakkor a fentiekben ismertetett mérlegelési *jogkörben nyújtható formációra* (plusz támogatás), tekintettel arra, hogy ezekben az esetekben *a felszámoló is mérlegelhet* (tehát nemcsak a munkaügyi központ főigazgatója), vagy benyújtja a kérelmet, vagy nem.

A felszámoló személyének egyértelmű meghatározását segítő törvénybeli szabályok, melyek szerint

⁴⁵ Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Nemzeti Pályainformációs Központ: Információk Magyarországról in A munka világa 7. A foglalkoztatási és munkaerő-piaci politika finanszírozása; 125-127. o. http://www.npk.hu/public/kiadvanyaink/2008/Munkavilaga_2008.pdf; letöltés időpontja: 2009.03.25.

⁴⁶ Csehné dr. Papp Imola - Horesnyi Julianna (szerkesztők): Munkaerőpiaci ismeretek Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Gödöllő 2009.; 31. o.

- a külföldi gazdálkodó szervezet felszámolása esetén a kérelem benyújtási kötelezettség a külföldi gazdálkodó szervezet felszámolóját terheli,
- a külföldi gazdálkodó szervezet fióktelepe ellen, Magyarországon indult felszámolási eljárás esetén, a fenti kötelezettség a fióktelep munkavállalói tekintetében a fióktelep felszámolóját terheli.

A támogatás iránti kérelem elbírálására vonatkozó *eljárásra - a Bérgarancia törvényben foglalt eltérésekkel - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben, azaz a Ket-ben foglaltakat kell alkalmazni.*

Az egyik ilyen Ket-beli fő szabálytól való eltérés az ügyintézési határidő tekintetében mutatkozik. A támogatás céljából, funkciójából fakadóan ugyanis az eljárás rövid *határidők* mellett kerül lefolytatásra.

A munkaügyi központ a kérelmet és mellékleteit megvizsgálja és annak tárgyában – ha annak feltételei fennállnak – benyújtását kövező 8 napon belül alakszerű határozatot hoz, melyet a felszámolónak megküld. A közigazgatási hatósági eljárásokban az általános ügyintézési határidő 30 nap⁴⁷, 2009. október 01-től 22 munkanap, tehát ezen ügycsoportban – a munkavállalók mielőbbi anyagi forrásokhoz juttatása érdekében – a fő szabályhoz képest egy lényegesen rövidebb ügyintézési határidő került deklarálásra. Megjegyzendő, hogy a plusz támogatási formától eltekintve, ha a kérelem a Bérgarancia törvényben foglaltaknak megfelel, a munkaügyi szervezet nem mérlegelési jogkörben dönt⁴⁸, hanem a támogatást köteles megállapítani.

A határozat meghozatalával egyidejűleg intézkedik a központ a támogatás - a kérelem beadásától számított - 15 napon belül történő átutalásáról a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet számlájára.

A felszámoló a kérelemben szereplő munkavállalónkénti megoszlás alapján a támogatás összegét – a megfelelő számfejtési, adó és járulék fizetési kötelezettségek teljesítése

⁴⁷ Kalas Tibor: Az elsőfokú hatósági eljárás, A hatóság döntései in Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános rész Osiris Kiadó Budapest, 2006.; 420. o.

⁴⁸ Dr. Bánsági Györgyi: Jogszabályok és intézmények in Fazekas Károly (szerkesztő): Munkaerőpiaci Tükör 2000 MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont Budapest 2000.;184. o.

mellett – átutalja, vagy átadja az érintett munkavállalóknak. A törvény a munkavállalók érdekében, a felszámoló számára is szigorú határidőket ír elő: a támogatás a szervezethez való beérkezését követő 3 munkanapon belül köteles gondoskodni a bértartozások munkavállalók részére történő kifizetéséről. Ha a támogatás beérkezésétől számítva a következő bérfizetési napig 5 munkanapnál kevesebb van hátra, a határidő a következő bérfizetési nap.

2.5. Visszafizetési kötelezettség

A támogatás formája: kamatmentes, visszatérítendő. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a munkavállalókat terhelné a visszafizetési kötelezettség, hisz a támogatást nem nekik, hanem munkáltatójuknak, azaz a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnek nyújtja a munkaügyi központ. A támogatás visszafizetése a folyósítástól számított 60. napon, illetve, ha a felszámolási zárómérleg benyújtására a 60. napot megelőzően kerül sor, a felszámolási zárómérleg benyújtásának napját megelőző napon esedékes.

Meg kell jegyezni, hogy a visszafizetési kötelezettség mint szabályozási tárgy, a bér garancia rendszer egészének jellegét nézve, vet fel kérdőjeleket. A fentiek szerinti, Bér garancia törvénybeli rendelkezések által megfogalmazott hitelezési konstrukciónak ugyanis voltak, vannak átfedései a biztosítási elvvel, amelyből következő dilemmák a jogalkotó általi felszámolásra várnak.

Abban az esetben pedig, ha a támogatást jogosulatlanul vették igénybe, vagy azt nem jogszerűen használták fel, a visszafizetendő összeget kamat is terheli, mivel a támogatást a kérelem benyújtásának időpontjában hatályos jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegben kell visszafizetni. Ilyenkor a kamatrész a felszámolót, a támogatási összeg pedig a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet vagyoniát terheli.

A visszafizetési szabályok között rögzítette a jogalkotó a felszámoló felelősségére irányadó regulákat, itt is, mint már több helyen, utaló szabályozással élve. E szerint Cstv. 51. és 54. §-ában meghatározott, a felszámolóra vonatkozó felelősségi szabályokat a felszámolónak a támogatás igénybevételével kapcsolatos eljárására is alkalmazni kell. Ezek a szabályok a következők.

A felszámoló jogszabálysértő intézkedése vagy mulasztása ellen a tudomásszerzéstől számított 8 napon belül a sérelmet szenvedett fél a felszámolást elrendelő bíróságnál kifogással élhet.

A bíróság a kifogás felől soron kívül határoz (ha a kifogás elbírálása során a felek meghallgatása vagy egyéb bizonyítás felvétele szükséges, a kifogásolt intézkedés felfüggesztését rendeli el). Amennyiben a bíróság a kifogást megalapozottnak találja, a felszámoló intézkedését megsemmisíti, és az eredeti állapotot helyreállítja, vagy a felszámoló részére új intézkedés megtételét írja elő, ellenkező esetben a kifogást elutasítja. A kifogásnak helytadó végzés ellen a felszámoló, a kifogást elutasító végzés ellen a kifogással élő, a közléstől számított 15 napon belül fellebbezhet. Ha a felszámoló a kifogásnak helytadó jogerős bírói végzésnek nem tesz eleget, a bíróság új felszámolót jelölhet ki és kötelezheti a felszámolót az ezzel járó költségek viselésére, valamint a díját csökkentheti.

A felszámoló a reá a felszámolás során generálisan irányadó – fentebb leírt - szabályozásnak megfelelően, az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható gondossággal köteles eljárni.

Így épül fel és működik tehát napjainkban a magyar bér garancia rendszer. Ám a működés, az abban rejlő anomáliák feltárásához, megértéséhez, a mérték esetleges megválaszolásához, véleményem szerint nem elegendő a rendszer egy adott pillanatra vonatkozó, mintegy statikus vizsgálata. Fel kell tárni a vizsgált terület dinamikáját is, azaz azt a folyamatot - annak egyes lépéseit -, ahogyan az intézményrendszer kialakult, fejlődött elérve mai állapotát. Éppen ezért a következő fejezetben ezen fejlődési folyamat végigkísérésére teszek kísérletet.

III. A magyar bérgarancia szabályozás története

A hazai garancia szabályozás tartalmának ismertetését követően, az abban rejlő anomáliák bemutatását megelőzően, a fentebb említettek szerint nélkülözhetetlen egy úgynevezett történeti fejezet beiktatása, mely a garancia-rendszer kialakulásának folyamatát mutatja be.

Az eseménysor jelentősebb lépései tehát a következőkben foglalhatóak össze.

1. Bérgarancia-szabályozás a Bérgarancia törvény hatályba lépése előtt

A huszadik század második feléig, az állami helytállást, garanciát megtestesítő előzményeket, gyökereket a hazai normatív szabályozásban nem találunk, a felek egymás közötti viszonyába ily módon – a munkáltató helyett fizetési kötelezettséget teljesítve – az állam nem avatkozott be. A munkavállalók követeléseinek védelme a második világháborút megelőzően, legfeljebb a csődjogi szabályozás keretei között jelent meg, de ez is csak viszonylag későn és szociális biztonsági célok betöltésére nem igazán alkalmas módon.

1.1. A munkavállalók követeléseinek védelme a második világháború előtt

1.1.1. A munkavállalói követelések megjelenése a csődjogi szabályozásban

A klasszikus csődjogi szabályozás keretei között, az eljárás alapvető célja a csődbe került adós kivonása volt a gazdasági élet szereplői közül úgy, hogy a hitelezők minél előbb hozzájuthassanak követeléseikhez a csődvagyonból. Az eladósodott cégek mielőbbi felszámolására és ezek követeléseinek mielőbbi behajtására azért törekedtek a hitelezők, hogy így a csődfelszámolási osztáskor a lehető legkisebb veszteség mellett juthassanak hozzá követelésükhöz. Az eljárás során erre irányult a csődgondnok, illetve a vagyonsfelügyelő tevékenysége. A XIX. században és a XX. század első időszakában ebben a szabályozási és gyakorlati struktúrában a munkavállalók általában nem jutottak hozzá elmaradt bérükhöz. Egyrésztől alárendelt helyzetük okán nem mertek csődeljárást indítani, másrésztől hittek munkáltatóiknak, akik sok esetben – megalapozatlan – ígéreteikkel azt plántálták alkalmazottaikba, hogy minden bérüket, úgy a jövőbenit, mint az elmaradottakat

hiánytalanul kifizetik számukra. Ebből persze sok esetben semmi sem lett. Mindebből fakadólag, míg a nagy összegű tartozások hitelezői hozzájutottak követeléseikhez, addig a munkavállalók nem kapták meg jussukat.

A XIX. század végétől, a jóléti állam és a szociális kiegyenlítés eszméjének kezdeti megjelenésével, feltűntek a szociális előírások a jogalkotásban – munkásvédelem -, illetve egyre erőteljesebbé vált az igény a klasszikus csődeljárás szabályainak lazítása iránt. Így megjelent az a lehetőség a felek számára, hogy az adós a hitelezőkkel, a felszámolással járó csődeljárást mellőzve fizetési haladéokra, részletfizetésre, a tartozás egy részének elengedésére haladékot kössön. A világgazdasági válság következtében a kényszeregyezségek kötésének gyakorlata kiterjedt, a normaalkotásban pedig a csődtörvények mellett a XX. század első negyedében megjelentek a csődön kívüli kényszeregyezséget szabályozó törvények.

Fenti fejlődési tendenciát követte a magyar jogalkotás is. A csődeljárás szabályait az 1881. évi XVII. tc., azaz a csődtörvény, a csődön kívüli kényszeregyezségi eljárás reguláit az 1916. évi V. tc. tartalmazta. Ebben a szabályozási struktúrában a munkavállalói követelések nem csupán „egyet jelentettek a sok közül”, hanem átemelve azokat a csődeljárás költségei közé, kielégítési elsőbbséget kaptak.⁴⁹

A történeti előzményeket tekintve megjegyzendő, hogy az **1840. évi XXII. törvénycikk a csődületről (Concurs⁵⁰)**, mely a csődeljárást az adós fizetési tehetetlenségekor (amikor a „közadós adósságai az ezek fedezésére szolgáló vagyontárgyak értékét” fölülmúlták) engedte lefolytatni⁵¹, a hat osztályba sorolás módszerével élt. Ennek során nem az első, hanem a második osztályhoz sorolta a bukott cselédjeinek hátralévő bérét, amennyiben ez a csődület megnyitása előtt legalább egy éve keletkezett, illetve a kereskedői segédeknek a fizetését⁵². Arra az esetre pedig, ha az első osztályú követelések – pl. a csődületi tömeg rendbeszedésének, kezelésének, biztosításának költségei; közadók⁵³ -, kielégítését követően nem maradt elegendő forrás a második osztályba tartozókra, az arányos kielégítésről rendelkezett⁵⁴. Ez nem jelentett mást, minthogy ilyen esetben az első osztályú

⁴⁹ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 4/2002.; 80-81. o.

⁵⁰ A törvénycikket módosította, az 1844. évi VII. törvénycikk az 1840:XXII. törvénycikk némely szakaszainak bővítéséről, s illetőleg módosításáról, de ez a vizsgált követelések osztályba sorolása szempontjából változást nem hozott.

⁵¹ Juhász László: A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 9-10. o.

⁵² 1840. évi XXII. törvénycikk a csődületről (Concurs) 83. §

⁵³ 1840. évi XXII. törvénycikk a csődületről (Concurs) 81. §

⁵⁴ 1840. évi XXII. törvénycikk a csődületről (Concurs) 84. §

követelések kielégítésén felül megmaradt vagyon, a második osztálybeliek között követeléseik mennyiségének aránya szerint volt felosztandó.

A hazai csődjogi szabályozás történetében az első, úgynevezett klasszikus *csődtörvény*⁵⁵, a **1881. XVII. tc.** alapján lefolytatott eljárás (a csődnyitás joghatálya⁵⁶) kiterjedt az adós, az akkori törvényi terminológia szerint a közadós – a vagyombukott összes vagyonára, melyet a csődnyitás idejekor bírt, illetve amelyhez a csőd tartalma alatt jutott⁵⁷. A szabályozás értelmében, a csődkritérium fennállása esetén megindított csődeljárás eredményeként az adós vagyonát készpénzzé téve a hitelezők követeléseinek kielégítésére fordították.

A tömeg tartozásai között jelenítette meg a törvény a közadós kétoldalú szerződéseiből eredő követeléseit, melyek közé voltak sorolhatóak a „munkavállalói követelések”. Egyes jogviszonyokra irányadó speciális normák egyébként külön is tartalmaztak arra szabályt, hogy a munkaadó csődjében a munkások összes követelése a tömeg tartozásának tekintendő⁵⁸.

A kielégítési elsőbbség úgy került deklarálásra, hogy a csődvagyonból történő kielégítés során az első osztályba sorozandók között, azoknak is az első csoportjában ott találjuk a következőket: „azoknak, a kik a közadós háztartásában, gazdaságában vagy iparüzletében állandóan alkalmazva voltak, a csődöt közvetlenül megelőző egy évre hátralévő és a törvényes felmondási időre járó fizetései és munkabérei azon esetben is, ha a közadósnak gyermekei, vagy ha annak szolgálatát a csődnyitás idejekor már elhagyták. Ha a tömeggondnok⁵⁹ a szolgálati viszonyt fenntartja, a felmondási időre járó fizetés és munkabér a tömeg tartozásának tekintendő”⁶⁰.

Az, hogy a bérjuttatások az első osztályba tartoztak, fontos volt az igényérvényesítés eljárása tekintetében. Mert a folyamat a mai magyar felszámolási eljáráshoz hasonló

⁵⁵ Juhász László: A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 11. o.

⁵⁶ A joghatály azzal a nappal vette kezdetét, melyen a csődnyitást elrendelő határozatot a csődbíróságnál kifüggesztették.

⁵⁷ 1881. évi XVII. törvénycikk csődtörvény 1. §

⁵⁸ 1900. évi XXVIII. törvénycikk az erdő-munkásokról 19. §, 1898. évi II. törvénycikk a munkaadók és a mezőgazdasági munkások közötti jogviszony szabályozásáról 45. §

⁵⁹ A mai felszámoló korabeli megfelelője. A csődtörvény 100. §-a értelmében a tömeghez tartozó vagyon tekintetében, a törvény keretei között ő gyakorolta a képviselő-, a kezelési- és a rendelkezési jogot. A tömeggondnokot a csődbíróság a saját hatósági területén lakó gyakorló ügyvédek sorából nevezte ki. (1881. évi XVII. törvénycikk csődtörvény 95. §)

⁶⁰ 1881. évi XVII. törvénycikk csődtörvény 60. § 1. pont

módon folyt le, a határidőn belül bejelentett igények nyerhettek kielégítést, de míg a többi osztályba tartozó követeléseknél minden esetben formászerű felosztási tervet kellett készíteni, addig a felosztást az első osztály tekintetében, a csődválasztmány⁶¹ - azaz a csődhitelezők képviselője⁶² - egyetértésével, a tömeggondnok javaslatára, a csődbiztos⁶³ jóváhagyásával formászerű felosztási terv és a közvetlenül érdekeltek meghallgatása nélkül azonnal lehetett fogatosítani.⁶⁴ Abban az esetben azonban, ha a csődbiztos a javaslatban foglalt felosztást nem fogadta el, és a tömeggondnoknak ezzel összefüggésben emelt panasza folytán a felosztást a csődbíróság sem engedte, a tömeggondnoknak ezen követelések vonatkozásában is formászerű felosztási tervet kellett készítenie.

Az első osztályon belüli első pont alá sorolásnak azért volt jelentősége, mert a törvény úgy rendelkezett, hogy ha a vagyon az osztályba tartozó követelések kielégítésére nem elegendő, azok a kijelölt sorrendben, az egyes pontok alatti követelések pedig egymást közt arányosan (aránylag) kell, hogy kielégítést kapjanak⁶⁵.

1.1.2. Egyéb, a bérkövetelések védelmét szolgáló szabályozók

A munkavállalók bérkövetelésének védelmét szolgálta még a **kezesség jogintézménye, illetve az egyéb mögöttes felelősséget jelentő intézmények.**

A kezesség – egyéb más munkavállalói érdekvédelmet szolgáló intézményekkel együtt való - egységes szabályozást kapott a gazdasági munkaszerződéseken alapuló követelések védelméről szóló 1933. évi V. törvénycikkkel⁶⁶.

A törvényi kezesség a gazdasági munkások követeléseikért mint jogintézmény, többféle kötelezettséget foglalt magában.

⁶¹ A választmányt a hitelezők maguk közül választották, mégpedig a követeléseik összegei szerint számítandó szótöbbséggel (1881. évi XVII. törvénycikk csődtörvény 106. §). A testület támogatta a tömeggondnokot, de egyúttal ellenőrizte is azt.

⁶² Juhász László: A magyar fizetésképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 13. o.

⁶³ A csődbiztos – akit rendszerint a bíróság saját bírái sorából nevezett ki -, önállóan vezette a tárgyalásokat és ellenőrizte azok hivatalos intézkedését, akikre a vagyonkezelést ráruházták.

⁶⁴ 1881. évi XVII. törvénycikk csődtörvény 181. §

⁶⁵ 1881. évi XVII. törvénycikk csődtörvény 61. §

⁶⁶ A törvény által lefektetett szabályok, korábban az egyes jogviszonyokra irányadó jogszabályokban külön-külön voltak rögzítve: 1898. évi II. törvénycikk a munkaadók és a mezőgazdasági munkások közötti jogviszony szabályozásáról 45.§ első két bekezdésében; a gazda és a gazdasági cseléd közötti jogviszony szabályozásáról szóló 1907:XLV. tc. 37. §-ának egy bekezdésében; a dohánytermelők és dohánykertészek közötti jogviszony szabályozásáról szóló 1900:XXIX. tc. 24. §-ában.

Alapkötelezettségként rögzítette a törvény, hogy *a gazdálkodó*⁶⁷ (a földtulajdonos, a hasznélvező, hasznobérlő vagy más, aki ingatlanon saját számlájára gazdálkodott) *köteles volt ellenőrizni, hogy a gazdaságában teljesítendő mező-, kert-, szőlő-, erdőgazdasági munka végzésére szerződő munkásvállalkozó, az általa foglalkoztatott munkavállaló járandóságait, a szerződésnek megfelelően pontosan kiszolgáltassa.*

Abban az esetben, *ha a gazdálkodónak indokolt kétsége merült fel aziránt, hogy a munkásvállalkozó a munkavállalóval szemben vállalt szerződéses köteletségének pontosan eleget tesz, jogában állt, hogy az esedékes járandóságot a munkásvállalkozó terhére közvetlenül a munkavállalónak szolgáltassa ki.*

A törvény a kötelezettség elmulasztásához súlyos szankciót fűzött, mivel kimondta, hogy *ha a gazdálkodó ellenőrzési kötelességét és a gondosságot elmulasztja, készfizető kezesként felel a munkavállalónak a vállalkozó ellen fennálló követelékért*, amennyiben a követelés a gazdaságban valósággal elvégzett munkateljesítményen alapszik. A felelősségnek volt egy limitje, ugyanis az a munkavállaló által valósággal elvégzett munkateljesítményért a gazdaság helyén, vagy legközelebbi környékén szokásos ellenértéken nem terjedt túl.

A felelősség – a gazdálkodó által nyújtott garancia – azonban nemcsak mértékben volt korlátozott, *hanem az érintett alanyi (munkavállalói) kört tekintve is.* A vállalkozó munkásai által felfogadott segédmunkások (marokszedő, kettőző) követeléseiért ugyanis, a gazdálkodó nem volt felelős.

A felelősség speciális esetét foglalta magában a norma, amikor kimondta, hogy *ha valamely gazdasági munka végzésére többen közösen vállalkoztak, olyan kikötés mellett, hogy a munkájukért járó ellenszolgáltatást közös meghatalmazottjuk - a bandagazda - vehesse át, a gazdálkodó készfizető kezesként felelt:*

- ha a közös meghatalmazott az ő állandó alkalmazottja, vagy
- ha a szerződéskötés idejében tudott, vagy csak súlyos gondatlanságból nem tudott olyan tényeket, amelyekből a szerződésben megnevezett közös meghatalmazott megbízhatatlansága világosan kitűnik – mentesült a felelősség alól akkor, ha a

⁶⁷ Ugyanezen szabályokat rendelte alkalmazni a törvény arra a személyre is, aki vízimunkákat, út-, vagy vasútépítést, vagy más földmunkát gazdasági üzem részére, a saját számlájára vállalt, ő az alvállalkozók munkásainak szerződéseiből folyó követeléseiért tartozott felelőséggel.

munkavállalókat a bandagazda megbízhatatlanságára utaló tényekről idejekorán tájékoztatta⁶⁸.

Ugyancsak munkavállalói védelmet szolgáltak az ingatlan megszerzőjének felelősségét tartalmazó §-ok.

Aki ugyanis *gazdasági ingatlant vétel útján, vagy egyébként megszerzett*, az ingatlannal és azokkal a javakkal, amelyekre az ingatlanra szereszhető jelzálogjog kiterjedt, *felelős volt a korábbi tulajdonos ellen fennálló azokért a követelésekért, amelyek a gazdaságban állandóan alkalmazottaknak az ingatlanon a megelőző egy éven belül tényleg végzett gazdasági munkáján alapulnak*. Fontos rendelkezés volt, hogy a munkavállalók irányába adós, azaz az átruházó felelőssége érintetlen maradt.

E rendelkezés alá eső követelésként nevesítette a törvény különösen a gazdatisztek és a gazdasági cselédek követeléseit. Más gazdasági munkavállalóknak a munkaviszonyon alapuló ilyen követeléseikért is ugyanígy felelt az ingatlan megszerzője, ha ezeket a követeléseket a jogosultak a tényleges birtokba adásig a munka helye szerint illetékes községi előljárásnál, polgármesternél bejelentették.

A korlátokat tekintve megállapítható, hogy itt *időbeli korlát* érvényesült, az egy éven túli követelések nem terheltek az ingatlan megszerzőjét. Az egyestendős időtartam az ingatlan tényleges birtokba adásának napjától visszafelé volt számítandó.

A korlátok, kivételek sorában szólni kell még arról, hogy *egyres ingatlanszerzési módok, illetve az így megszerzett ingatlanok és azok új tulajdonosai „megmenekültek” ezen felelősség terhétől*.

Nem vonatkoztak ugyanis az ingatlan megszerzőjének felelősségi szabályai a végrehajtási árverésen, vagy az ennek joghatályával bíró önkéntes árverésen történt ingatlanszerzés esetére, valamint a kisajátítás útján történt tulajdonszerzés olyan esetére, amikor a kisajátítási ár bírói felosztásra került.

⁶⁸ A rendelkezéseket alkalmazni kellett az olyan vállalkozókra, akiknek részére több munkavállaló vízimunkálatok, - út-, vagy vasútépítési munkák vagy más földmunka végzésére közös meghatalmazott (gödörgazda) megnevezése mellett szerződött.

E lehetőség tekintetében egy *igényérvényesítési határidőt* is szabott a jogszabály. Megszűnt ugyanis az új ingatlantulajdonos felelőssége, ha a jogosult a követelést a tényleges birtokba adás napjától számított hat hónap alatt vele szemben nem érvényesítette.

A végrehajtási, kisajátítási és csődjogi rendelkezések a következők szerint alakultak.

A gazdasági ingatlannak bírói árverésen⁶⁹ történt eladásából befolyt vételárból előnyösen - közvetlenül az előnyösen sorozandó végrehajtási költségek, és az előnyösen sorozandó köztartozások után - *kellott kielégíteni a végrehajtást szenvedőt terhelő azokat a tartozásokat, amelyek gazdasági munkaviszonyon alapultak* és az elárverezett ingatlanon a jogerőre emelkedett legutolsó árverést megelőző egy éven belüli időre, ha pedig az ingatlan az árverést közvetlenül megelőző időben zárlat alatt állt, zárlat hatályának kezdetét megelőző egy éven belüli időre estek (időben korlátozott lehetőség).

E rendelkezések tárgyi hatálya a gazdatisztek, a gazdasági cselédek, a gazdasági munkások, az erdőmunkások és a napszámosok, a dohánykertészek és munkásvállalkozók követeléseire terjedt ki.

A gazdaság terményeinek árverésen történt eladásából befolyt vételárból előnyösen - közvetlenül az előnyösen sorozandó végrehajtási költségek után – *kellott továbbá kielégíteni annak a munkavállalónak a munkaviszonyából származó esedékes követelését, aki nem valamely meghatározott munka elvégzésére, hanem az év meghatározott szakában a gazdaságban felmerülő bármely munka elvégzésére legalább egy hónapi időtartamra vállalkozott, ha a szerződést a gazdálkodóval vagy megbízottjával a községi előljárással kötötte.* Ugyanez állt a munkavállaló kiérdemelt, de a szerződés szerint még esedékessé nem vált járandóságának kielégítésére. A gazdálkodó csődjében a munkavállalót az ilyen követelés erejéig a terményekből külön kielégítési jog illette meg.

A gazdálkodó csődje esetében elkülönítésre jogosult hitelező volt a részes arató és más részes munkás, aki terményjárandóságának kiszolgáltatását a gazdálkodó ellen nyitott csőd nem gátolta, mintahogyan a terményre vezetett végrehajtás sem.

⁶⁹ A végrehajtási árverés hatályával bíró önkéntes árverésen befolyt vételárra és bírói felosztásra kerülő kisajátítási árra megfelelően alkalmazni kellett a rendelkezéseket.

Ezen rendelkezések – különös tekintettel a törvényi kezességre és az ingatlan megszerzőjének felelősségére – már egyfajta garancia megjelenését jelentették a munkavállalói bérkövetelések vonatkozásában. Megjelentek ugyanis mintegy a bértartozásért való mögöttes felelősként olyan harmadik személyek, akik a felek jogviszonyán kívül estek, sőt egyes esetekben ezen jogviszonyon teljesen kívülálló okból kerültek felelősi pozícióba, például mert a munkát végzőknek tartozó munkáltató ingatlanát megszerezték. Ugyanakkor meglátásom szerint itt még semmiképpen sem beszélhetünk bérgaranciáról, hisz a tulajdonképpeni garancia nem az államot terhelte, a felelősségi konstrukcióba a járandóság munkavállaló számára való kifizetőjeként az állam nem lépett be.

Az 1933. évi V. törvénycikknek volt még egy, a tartalmat tekintve nagyon lényeges rendelkezéscsomagja, a dohánykertész járandóságáról szóló IV. része az alábbi tartalommal.

A kertészek védelmét szolgálta, hogy a dohánytermelő a dohánytermés beváltási árának azzal a részével, amely az 1900. évi XXIX. tc. hatálya alá eső dohánykertészeinek járandóságát képezte, nem rendelkezett, az a dohánytermelő tartozásai fejében végrehajtás alá nem volt vonható, illetve csődeljárás esetén azt a csődtömegetől el kellett különíteni.⁷⁰

A védelmi rendelkezések sorában az a dohánykertész, aki megfelelő írásbeli szerződést mutatott be – azaz követelését megfelelően igazolta -, kérhette, hogy a magyar királyi kincstár a dohánybeváltási árnak őt illető részét ne fizesse ki a dohánytermelőnek.

Ha a dohánykertész a dohánytermelő elleni követelését, a kérelem előterjesztésekor még nem érvényesítette, köteles volt a közigazgatási hatóságnál, illetve a bíróságnál követelését érvényesíteni és ezt nyolc nap alatt a dohánybeváltóhivatalnál igazolni. Ilyen esetben a magyar királyi dohánybeváltóhivatal, a dohánykertész által igényelt összeget, a dohánykertész részére már kiszolgáltatót előlegnek levonásával, annál a közigazgatási hatóságnál, illetve bíróságnál letétbe helyezte, amelynél a dohánykertész a követelést érvényesítette. A jogerősen megítélt összeget a közigazgatási hatóság, illetve bíróság közvetlenül a dohánykertésznek utalta ki.

⁷⁰ Csak a dohánytermelő részére a kincstár által folyósított dohánytermelési előlegeket lehetett levonni a dohánykertészek járandóságaira való tekintet nélkül.

Ebben a konstrukcióban tehát már az állam is szerepet vállalt, igaz nem mint a garancia közvetlen nyújtója, hisz a bérkövetelés forrásul továbbra is a dohánytermelő mint a kertészt foglalkoztató anyagi forrása állt. Fontos volt ugyanakkor megítélésem szerint ez a szerepvállalás, hisz az állam mintegy belépett a kertész és a termelő – a foglalkoztatott és a foglalkoztató - jogviszonyába és az egyébként a tőle a foglalkoztatónak járó összeget, annak igazolt követelése fejében, közvetlenül a foglalkoztatottnak fizette ki.

A munkáltatói fizetéseketelenség esetére vonatkozó bérvédelem **második világháború előtti sajátosságait** összegezve megállapítható, hogy **állami forrásokból való, munkáltatói kötelezettségekért való helytállásról a munkavállalók irányába nem beszélhetünk.** Látni kell ugyanakkor, hogy **az állam a különböző jogterületekre eső jogalkotással,** s különösen a csődjogi szabályozás keretében, **már ekkor lépéseket tett annak biztosítására, hogy a munkavállalók minél nagyobb eséllyel jussanak hozzá az őket megillető juttatásokhoz abban az esetben, ha a bérkifizetést valamely a munkáltató érdekkörében felmerülő körülmény, likviditási nehézség akadályozza, korlátozza.**

1.2. A munkavállalók követeléseinek védelme a második világháború után

A fentiekben megismert normák mint láttuk, már magukban hordozták a bérgarancia egy-egy elemét, arra azonban, hogy a rendszer ténylegesen kialakuljon, a XX. század második feléig kellett várni. Ugyanis a fentebb hivatkozott 1881-es csődtörvény és a csődön kívüli kényszeregyezésről szóló 1916. évi V. törvény (mely szerinti eljárást csak adós kezdeményezhetett, elhárítva a csődeljárás megindításának lehetőségét⁷¹) hatályon kívüli helyezését követően, az inszolvenca maga is mint jogintézmény „mintegy 40 évig szünetelt”.⁷²

A garancia kialakulásáig vezető korszakot az alábbiak szerint szakaszolhatjuk:

- a második világháborút közvetlenül követő évek 1968-ig
- az 1968-as gazdasági reformtól a nyolcvanas évek közepéig terjedő időszak

⁷¹ Juhász László: A magyar fizetéseketelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 14. o.

⁷² Dr. Károlyi Géza - Dr. Prugberger Tamás: A magyar fizetéseketelenségi jog hatályos szabályozásának kritikai értékelése a nyugat-európai rendszerek tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 128. o.

- az 1980-as évek második felétől a Bérgarancia törvényig, azaz 1994-ig tartó intervallum.

a) A ***második világháborút közvetlenül követő időszak*** sajátos volt a fizetésképtelenség szabályozása, pontosabban annak gyakorlata szempontjából. Ez abból eredt, hogy ***a direkt, tervutasításon alapuló gazdaságirányítás keretei között a csődintézmény igazából szükségtelen volt***. Ennek oka az volt, hogy a gazdálkodó szervezetek tevékenységének koordinációja a bürokratikus koordináció szabályai szerint alakult, így sem az üzleti sikerek, sem az üzleti sikertelenségek nem játszottak lényeges szerepet a gazdasági szereplők helyzetének alakulásában, annak megítélésében. A pénzügyi nehézségek rendezésére nem a piaci szabályozás intézményeinek megfelelően a nyilvánosság előtt, hanem gazdaságpolitikai megfontolások, hatósági utasítások formájában került sor⁷³.

Ebben az időben - a szocializmus és az állami vállalatok létezésének kezdeti időszakában - tehát sajátosan vetődött fel a fizetésképtelenség és a különösen a munkáltatói fizetésképtelenség kérdésköre, az állam ugyanis ebben a relációban – is - mindenhol jelen volt.

Az állami jelenlétre jó példa az 1949-ben megjelent, ***a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 4247/1949.(197) M. T. számú rendelete egyes vállalatok felszámolásának szabályozása tárgyában***, mely speciális szabályokat fogalmazott meg az egyéni cégekre, és a kereskedelmi társaságokra, illetve a szövetkezetekre nézve⁷⁴, sok tekintetben hivatkozva az 1881-es csődtörvényre, annak rendelkezéseire.

*A felszámolást akkor rendelhette ez az illetékes miniszter, ha a vállalat*⁷⁵

- az állam tulajdonában volt, vagy állami rendelkezés alatt állt
- az állam tulajdoni érdekeltsége elérte a 20 %-t, de kevesebb volt 50%-nál és a vállalat céljának elérése lehetetlenné vált vagy a vállalat viszonyaiban rejlő más fontos ok volt a felszámolásra

⁷³ Juhász László: A magyar fizetésképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 15. o.

⁷⁴ Ugyanezen rendeleti szabályokat kellett még alkalmazni az országos jellegű gazdasági érdekképviseleti feladatot ellátó egyesületnek a belügyminiszter részéről történő feloszlása esetén.

⁷⁵ A szövetkezetekre vonatkozó speciális szabályok ismertetésétől eltekintek.

- tartozásai vagyont meghaladták, vagy fizetéseit megszüntette és kötelezettségeinek legalább 50 %-a, vagy legalább százezer forint összegű tartozása az állammal, vagy az állami tulajdonú, rendelkezésű vállalattal szemben állt fenn.

Az olyan vállalatok esetében, melyek működésüket a népgazdasági tervnek megfelelő részletterv keretében folytatták, a felszámolás elrendelésére csak akkor kerülhetett sor, ha azzal az Országos Tervhivatal elnöke egyetértett.

A felszámolót a miniszter nevezte ki – így felé tartozott jelentési kötelezettséggel minden üzleti év végén -, és az fő szabályként a Pénzügyi Központ volt. Állami tulajdonú vállalatok esetén kijelölhető volt - a Központ meghallgatása után – más, hasonló tárgyú állami tulajdonban lévő vállalat, ha a vállalat cselekvő vagyona tartozásait előreláthatóan meghaladta. A felszámolás elrendelését, valamint a felszámoló kijelölését a miniszter jelentette be a bírósághoz, aki felszámolást és a felszámolót bejegyezte a cégjegyzékbe. Innentől kezdve a vállalatot a felszámoló képviselte.

A felszámoló tevékenysége elején megvizsgálta a vállalat vagyoni helyzetét, majd elkészítette a vállalat hitelezőinek jegyzékét, a leltárt és a vagyonkimutatást, valamint megtette a vagyon fenntartásához szükséges intézkedéseket. Eljárása során befejezte a folyó ügyeket, behajtotta a követeléseket, és kielégítette a hitelezőket. Ez utóbbi feladat realizálhatósága érdekében felhívta a vállalat hitelezőit, hogy követeléseiket jelentsék be. A felhívást a Magyar Közlöny – Hivatalos értesítőjében kellett közzétenni, illetve a vállalat könyvéből kitűnő, illetve az egyébként ismert hitelezőket külön is fel kellett szólítani.

A vagyon értékesítése során, a felszámolót kötötte a szigorúan meghatározott rend:

- a vagyontárgyakat elsősorban az állam, a törvényhatóság, a község vagy város, vagy ezek tulajdonában, rendelkezése alatt álló vállalat, üzem, vagy intézmény, azaz közület számára kellett rendes forgalmi áron megvételre ajánlani
- ha a fenti eljárás eredménytelen volt, azaz a vagyontárgyra a felajánlástól számított 30 nap alatt közület vételi szándékát nem nyilvánította, a felszámoló szabadkézi vétel keretében értékesíthetett rendes forgalmi áron
- ha a vagyontárgy rendes forgalmi áron nem volt értékesíthető, azt az Állami Zálogház és Árverési Csarnok Nemzeti Vállalat útján árverés alá kellett bocsátani.

A vagyomból a vállalat tartozásait a rendelet által meghatározott sorrendben kellett kielégíteni, mely a következők szerint alakult:

- a felszámoló jogcselekményéből eredő tartozások, illetve ha a vállalatnál korábban az illetékes miniszter által kirendelt vállalatvezető működött, annak üzletviteléből eredt tartozások
- a vállalatnál tényleges szolgálatot teljesítő munkavállalóknak a felszámolás elrendelésétől, illetve ha a vállalatnál korábban az illetékes miniszter által kirendelt vállalatvezető működött, a vállalatvezető kirendelésétől járó szolgálati illetménye, a vállalat kétoldalú szerződéseiből eredő egyéb tartozásai
- a felszámolás során felmerülő készkiadások, illetve egyéb felszámolási költségek
- a munkavállalóknak a felszámolás elrendelése előtt megszolgált, ki nem egyenlített, legfeljebb három havi, személyenként és havonként ezer forintot meg nem haladó járandósága, továbbá a vállalatnál tényleges szolgálatot már nem teljesítő munkavállalók részére legfeljebb háromhavi felmondási járandóság, amely azonban havi ezer forintot nem haladhatott meg, azzal, hogy ha a munkavállaló ezen három hónap alatt más munkáltatónál alkalmazásba lépett, az új jogviszony létesítését követő időre eső felmondási járandóság tekintetében ez az előnyös kielégítés nem illette meg
- köztartozások
- a vállalat munkavállalóinak végkielégítése, valamint a fenti körbe nem tartozó, egy évnél nem régebbi megszolgált járandósága és felmondási járandósága
- MNB-vel szemben fennálló tartozások
- az Országos Takarékpénztárral, az Országos Szövetkezeti Hitelintézettel illetve hitelszövetkezeteivel szembeni tartozások
- a hatályos jogszabályok – 1881. évi XVII. tv. - értelmében előnyösen kielégítendő egyéb tartozások
- az 1946. július 31. napját követő tartozások, melyek ellenértéke a vállalat vagyont gyarapította
- egyéb tartozások.

Ha a vállalati vagyon valamennyi követelés kielégítésére nem volt elegendő, azokat a fenti sorrendben, az egyes pont alatti követeléseket pedig egymás között arányosan kellett kielégíteni.

Ha a felszámolási eljárás során érvényesített követelések fennállása, mértéke vagy a kielégítés sorrendje tekintetében a felszámoló és a hitelező(k), vagy a felszámoló és a

vállalat tulajdonosa között vita keletkezett, annak eldöntését a Közületi Egyeztető Bizottságtól lehetett kérni.

A *felszámolás befejezése* után a felszámoló elkészítette a felszámolás eredményét megállapító végelszámolást és azt jóváhagyásra az illetékes miniszter elé terjesztette. A végelszámolás jóváhagyása után a felszámoló bejelentette a cégbíróságnak a vállalat megszűnését.

Ebben a rendszerben tehát az egész folyamatot mintegy bekebelezi az állam, annak különböző megtestesítői. Az eljárás lefolytatása tekintetében mint láttuk a cégbíróság érdemi kompetenciával nem bír, az igazgatási út tudta biztosítani az állami akarat érvényesülését, az eljárás megindulásától a cég esetleges megszűnéséig.

A munkavállalók követelése, mint láttuk alapvetően keletkezési időponttól, illetve jogcímtől függően eltérően kerültek besorolásra a kielégítési sorrendben és nem igazán voltak privilegizáltak minősíthetők.

A jogszabály ugyanakkor már a hatályba lépését követő évben módosításra került a **113/1950.(IV.18.) M. T. számú rendelettel**. Ez a munkavállalói követelések kielégítése tekintetében jelentős változást hozott. Előírta ugyanis, hogy ha a felszámoló vállalat nem közületi vállalat, az átadott vagyontárgyak árából, a készpénzből és a pénzüzetekkel szemben fennálló követelésekből az alábbi sorrend szerint a következő hitelezőket kellett kielégíteni:

1. a munkavállalóknak a felszámolás elrendelése előtt megszolgált, legfeljebb három havi ki nem egyenlített járandóságát, mégpedig az utolsó havit teljes összegben, ennél hosszabb időre havi 1000 Ft-ot meg nem haladó összegben
2. a munkavállalók legfeljebb három hónapra járó és havi 1000 Ft-ot meg nem haladó összegű felmondási járandóságát, feltéve, hogy a munkavállaló időközben újabb munkaviszonyba nem lépett
3. a köztartozásokat
4. a pénzüzetekkel szemben fennálló tartozásokat
5. a közületekkel és a közületi vállalatokkal szemben fennálló tartozásokat
6. a felszámolással kapcsolatos költségeket.

Ezzel a módosítással tehát a munkavállalói követelések – ha korlátozott összegben is de - kiemelésre kerültek az egyéb követelések közül, mintegy privilegizált pozíciót kapva.

A csődjogi fő- és kiegészítő szabályozás – mely mint láttuk kezelte a munkavállalói követeléseket – léte a II. világháborút követően tehát adott volt, ugyanakkor a **szocialista gazdaságirányítás ekkor – s még néhány évtizedig – gyakorlatilag nem alkalmazta a csődjogot.**

b) Némi változást hozott a szabályozásban és így a gyakorlatban is a második szakasz kezdetét jelentő **1968-as gazdasági reform**, mely a felülről vezérelt gazdaság modelljébe kívánta beemelni a piaci szabályozás momentumait. Megjelentek a piacgazdasági feltételek mellett az adós és a hitelezői viszony biztonságát elősegítő csődjogi szabályozás egyes elemei:

- 3/1968.(I.20.) PM rendelet az állami vállalatok veszteségrendezéséről
- 25/1972.(VII.12.) PM rendelet
- 32/1972.(XI.1.) PM rendelet
- 37/1978.(XII.23.) PM rendelet
- 20/1978.(IX.5.) PM rendelet.

A változások sajátja volt egyrészt, hogy a szabályozási szint „lecsúszott”, pénzügyminiszteri rendeletek mintegy rendszerét kialakítva, másrészt a csőd kifejezés helyett, a „bukással” azonos tartalmú „felszámolás” fogalmának megjelenése is erre az időszakra tehető. A rendeletek a pénzügyi problémákkal küzdő fizetéseképtelen gazdálkodó szervezetek pénzügyi-gazdasági stabilitásának a helyreállítását, azok szanálását deklarálták fő célként, és csak végső esetben számoltak a felszámolással. Mindemellett a felszámolást az 1978-as módosítást követően is az alapító szerv rendelte el a pénzügyminiszter egyetértésével és ő jelölte ki az eljáró felszámolót. A felszámolási zárómérlegről és a vagyonfelosztási javaslatról is az alapító döntött.⁷⁶ A felszámolást fő szabályként a Pénzügyintézeti Központ végezte vagy ellenőrizte⁷⁷.

Ha a szabályozáshoz hozzáillesztjük a gyakorlatot elmondható, hogy **a csőd elvi lehetősége fennállt, de példa nem volt a felszámolásra** (annak ellenére, hogy „több szocialista vállalat küzdött komoly pénzügyi nehézségekkel⁷⁸”). A nagyobb vállalatoknak a pénzügyi nehézségek megoldását az ár- és szabályozó alku, a kisebbeknek a beolvasztás jelentette.

⁷⁶ Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog Osiris Kiadó, Budapest 2005.; 530-531. o.

⁷⁷ Juhász László: A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 16. o.

⁷⁸ Ábel István – Szakadát László: Csőd a piacgazdasági átmenetben in Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995. 10. szám; 942-954. o.

c) A harmadik szakaszt a nyolcvanas évek közepétől számíthatjuk, ekkor ugyanis hatályba lépett⁷⁹ a felszámolási eljárásról szóló 1986. évi 11. törvényerejű rendelet. Ezzel a jogszabállyal, közel 40 évi szünetet követően ismét bírósági hatáskörbe került a csőd-, illetve immáron a felszámolási eljárás lefolytatása⁸⁰.

A megelőző szabályozásnak több hiányossága is volt, melyek közül a tvr. indoklásában a következőket emelte ki:

- a jogszabályok hatálya nem terjedt ki valamennyi gazdasági tevékenységet folytató szervezetre
- a szabályozás a hitelezők, illetőleg követeléseik között merev rangsort állított fel, ami indokolatlan előnyöket biztosított, s a hitelezői érdekek nem érvényesültek az eljárás során
- jogszabály gazdaságpolitikai mérlegelésre bízta, hogy mikor kerülhetett sor a felszámolásra, ennek feltételeit nem határozza meg (felszámolás lényegében az alapító szerv, illetőleg szövetkezeti körben a gazdálkodó szervezet elhatározásától függött, ami nem adott megfelelő garanciát a döntések pártatlanságára)
- nem érvényesült kellően az eljárás nyilvánossága, ami nem felelt meg a gazdasági tevékenység, a szerződéses kapcsolatok biztonságához fűződő érdekeknek.

A jogalkotó véleménye szerint a gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztése során a gazdálkodás önállóságának fokozása, a gazdálkodásért való felelősség következetesebb érvényesítése érdekében - figyelemmel a vállalatok, szövetkezetek irányításának, szervezeti rendszerének korszerűsítésére is - szükségessé vált a gazdálkodó szervezetek felszámolására vonatkozó joganyag felülvizsgálata, és ennek alapján egy egységes magas szintű jogszabály megalkotása.

A szabályozás egyik alapvető célja a hiányosságok megszüntetése mellett az volt, hogy a fizetési nehézségekkel küszködő gazdálkodó szervezetek csak a legvégső esetben szűnjenek meg, számolják fel őket. Hisz a gazdaságirányítási rendszer legfontosabb feladata továbbra is a kiegyensúlyozott gazdálkodás biztosítása, a fizetési képtelenség megelőzése, illetőleg a gazdálkodó szervezetek megegyezésével, az egyezség létrehozásával a fizetőképesség gyors helyreállítása volt. Ha pedig mindez eredményre nem vezetett, és állami szanálásra sem került sor, akkor a felszámolási eljárás keretében

⁷⁹ A rendelet 1986. szeptember 01-én lépett hatályba.

⁸⁰ Juhász László: A magyar fizetési képtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 16. o.

biztosítani kellett a hitelezői igények kielégítése mellett a gazdálkodó szervezetek vagyonának és erőforrásainak gazdaságos felhasználását.

Annak érdekében, hogy a fizetési nehézségekkel küzdő gazdálkodó szervezetek csak a legvégső esetben szűnjenek meg – azon túl, hogy az eljárást a gazdálkodó szervezet tartós fizetéseképtelensége esetén lehetett elrendelni⁸¹ -, háromszakaszos eljárást alakítottak ki, az alábbi szakaszokkal:

- o a felszámolási eljárás megindítását megelőző kötelező egyeztetési eljárás, amelyen az adós és a hitelezők vesznek részt
- o ha a megegyezés nem jön létre, lehetőség arra, hogy a bírósági eljárást megelőzően az arra jogosultak kérjék az állami szanálást
- o bírósági eljárás, amelyre akkor kerül sor, ha az állami szanálás elrendelése nem történt meg, illetőleg az elrendelt szanálás nem vezetett eredményre.

Az új felszámolási eljárásra vonatkozó szabályozás kialakításakor a következő fő alapelvekre voltak figyelemmel:

- a hitelezői érdekek védelme,
- a döntés pártatlansága,
- a fizetéseképtelenség megelőzésében vagy megszüntetésében az érdekelt számára a nyilvánosság megteremtése, valamint
- más fontos társadalmi érdekeknek - pl. az állami tulajdonnak, a munkához való jog gyakorlásának - a védelme.

A szabályozás céljai között azon túl, hogy az új eljárási rend ne okozzon áthidalhatatlan zavarokat a belső és a nemzetközi gazdasági kapcsolatainkban, ott találjuk azon elvárást is, hogy *biztosítsa a munkavállalók érdekeinek védelmét, a szociális biztonság szempontjait.*

A munkavállalói védelem egyik összetevőjeként tekinthetjük a fentebb már említett **szanálási eljárást**⁸². Tudniillik fizetéseképtelenség megállapítása esetén a bíróság meghatározott gazdálkodó szervezetek esetén megkereste az állami szanálási eljárás elrendelésére jogosult szervet, hogy közölje – 15 napon belül – kívánja – e a szervezetet szanálni. Ha az állami szanálás megindult, a bíróság a felszámolási eljárást – mint látjuk

⁸¹ Juhász László: A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 16. o.

⁸² Az eljárás szabályait 1989. január 01-től az állami szanálásról szóló 79/1988. (XII. 7.) MT rendelet, megelőzően az azonos címet viselő 26/1986.(VII.16.) MT rendelet tartalmazta.

majd, annak okafogyottsága okán – megszüntette. De mit is jelentett ez az eljárás és hogyan volt összefüggésben a munkavállalók védelmével, szociális biztonságával ?

Állami szanálási eljárás elrendelésére akkor kerülhetett sor, ha

- a gazdálkodó szervezet fizetéseképtelenség miatti megszüntetése az adott körzetben súlyos foglalkoztatási zavarokat okozna,
- nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségen alapuló polgári jogi szerződés vagy honvédelmi feladat teljesítését veszélyeztetné,
- ha a fizetéseképtelenség biztosító intézeteknél nem biztosítható káresemények miatt következik be
- egyéb okból a Kormány erről döntött.

Látható tehát, hogy az állami beavatkozás egyik oka foglalkoztatáspolitikai jellegű volt, az ilyen szempontból súlyos helyzetek elkerülését is szolgálta a szanálási eljárás.

Az állami szanálási eljárás – melynek elrendeléséről a pénzügyminiszter döntött⁸³ - célja az volt, hogy az eljárás keretében kialakított javaslatok megvalósításával biztosítható legyen a gazdálkodó szervezet fizetőképességének helyreállítása és kiegyensúlyozott, gazdaságos működése.

A szanálást a pénzügyminiszter felügyelete alatt jogi személyként működő Szanáló Szervezet folytatta le, melynek nevében egyes feladatokat, annak vezetője által kinevezett szanálási biztos végzett el⁸⁴.

Az eljárást az elrendeléstől számítva legfeljebb három, kivételes esetekben - a szanálást elrendelő szerv engedélye alapján - hat hónapon belül kellett lefolytatni. Ennek során a Szanáló Szervezet előkészítette a szanálási eljárás lezárását jelentő - a fizetőképesség helyreállítására és a gazdaságos működés megteremtésére vonatkozó intézkedéseket, valamint az azok végrehajtásának elmulasztása esetén érvényesíthető, jogkövetkezményeket tartalmazó - megállapodást. Ezen megállapodás keretében a

⁸³ Jogainak gyakorlása során a következő szabályok érvényesültek: a jogokat a Vagyonügynökséghez tartozó vagyon tekintetében a Vagyonügynökség ügyvezető igazgatójával egyetértésben gyakorolta; döntését az ipari és kereskedelmi miniszter, a honvédelmi miniszter, a munkaügyi miniszter, az alapító szerv vezetője, az ágazati miniszter (országos hatáskörű szerv vezetője), a Magyar Gazdasági Kamara elnöke, a pénzforgalmi (elszámolási) számlát vezető pénzügyintézet, a Szakszervezetek Országos Tanácsa, szövetkezetek esetében az országos érdekképviselői szerv véleményének kikérésével hozta meg.

⁸⁴ A biztosnak vizsgálnia kellett a gazdálkodó szervezet megelőző időszaki gazdálkodását, a jövőbeni eredményes és pénzügyileg kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeit. Komplex módon, összefüggéseiben kellett vizsgálnia a fizetéseképtelenség okát és a fizetőképesség helyreállításának módját. Vizsgálnia kellett továbbá a felelősséget is a szanálás elrendelésére okot adó helyzet kialakulásában.

fizetőképesség helyreállítása érdekében harmadik személyek is vállalhattak kötelezettséget. A megállapodás előkészítésének ideje alatt a fizetéseképtelen gazdálkodó szervezet feladata volt a hitelezőkkel az egyezségi tárgyalások lefolytatása a követelések kielégítésének sorrendjéről, határidejéről és arányáról. A hitelezőkkel az egyezés megkötésére az állami szanálással kapcsolatos megállapodás keretében kerül sort, az egyezés a megállapodás kiegészítő okmányát képezte.

Az állami szanálási eljárás lezárását jelentő megállapodás tervezetét az alapító szerv, illetőleg az ágazati miniszter, az országos hatáskörű szerv vezetője és az illetékes érdekképviselői szerv véleményét kikérve a pénzügyminiszter hagyta jóvá. A jóváhagyási folyamatba a munkavállalók is bevonásra kerültek, mivel a megállapodás tervezetének aláírásához a vállalati tanács, a dolgozók közgyűlése, illetőleg küldöttgyűlése általános vezetésével működő állami vállalat esetében az általános vezetést ellátó testület, szövetkezet esetében a közgyűlés, küldöttgyűlés, korlátolt felelősségű társaság esetében a taggyűlés, részvénytársaság esetében a közgyűlés előzetes jóváhagyása volt szükséges.

Ha a szanálás sikeres volt, a Szanáló Szervezet köteles volt a megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítését folyamatosan figyelemmel kísérni.

Ha nem jött létre megállapodás, illetőleg ha a fizetéseképtelen gazdálkodó szervezet és a hitelezők nem kötöttek egyezséget, az eljárás meghiúsult. Ilyenkor újabb szanálási eljárásnak nem volt helye.

A sikeres szanálások pénzügyi forrásául az úgynevezett Szanálási Alap⁸⁵ mint elkülönített állami pénzalap szolgált, melyet a pénzügyminiszter felügyelete alatt (az Országgyűlésnek évente történő beszámolás mellett) működő Szanáló Szervezet kezelte. A bevételi forrásokat az állami költségvetésben évente e célra elkülönített összeg, a korábban szanált gazdálkodó szervezeteknek adott visszerthes juttatások, hitelek törlesztései, hitelek, kötvénykibocsátás, illetve értékpapír, részesedés, vagyontárgy értékesítéséből származó összegek képezték. Az Alapból nyújtott pénzeszközök, melyek a szanált gazdálkodó szervezet jövőbeni gazdaságos működőképessége feltételeinek megteremtését és a fizetőképesség helyreállítását kellett, hogy szolgálják, a következők lehettek: ingyenes juttatás, visszerthes juttatás, hitel, hiteltartozási és pénzfizetési kötelezettségekre kezesség vagy más garancia vállalása, a gazdálkodó szervezet értékpapírjainak megvásárlása.

⁸⁵ Az Alapra vonatkozó szabályokat az 1989. január 01-én hatályba lépett, a Szanálási Alap létesítéséről szóló 80/1988. (XII. 7.) MT rendelet, megelőzően a 26/1986. (VII. 16.) MT rendelet tartalmazta.

Ezen eszközökkel tehát az állam közbeléphetett, megmentve ezáltal a felszámolás alá került gazdálkodó szervezeteket az eljárás lefolytatásától és annak lehetséges negatív kimenetétől, a munkavállalók számára biztosítva ezzel az immáron pénzügyileg stabilizált munkaadót, munkahelyet.

Kifejezetten a munkavállalók védelmének megnyilvánulása volt a rendeletben, hogy bár *a gazdálkodó szervezetet⁸⁶ terhelő munkabér, illetőleg munkadíj a kielégítési sorrendet tekintve csupán a második csoportban helyezkedett el* (a következő követelések között: a tartásdíj, az életjáradék, a baleseti járadék, a táppénz, a mezőgazdasági szövetkezetet terhelő társadalombiztosítási ellátás és földjáradék, továbbá a mezőgazdasági szövetkezet tagja részére a háztáji föld vagy termény helyett adott pénzbeli juttatás, amely a jogosultat élete végéig megilleti), a felszámolási eljárás során felmerült költségeket, valamint a felszámolási eljárás közzététele után nyújtott hitelt követően, *de az állam ezen követelésekért – ha azok a gazdálkodó szervezet vagyonából nem kerültek kielégítésre – felelősséggel tartozott⁸⁷.*

Ez a felelősség pedig független volt a gazdálkodó szervezet munkáltató működési formájától, mert mint a törvényerejű rendelet indokolásából kitűnik, ez szociális méltányossági rendelkezés, mivel nemcsak állami vállalat, hanem más jogi személy esetében is érvényesül.

A felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalóiért való felelősség azonban nemcsak a felszámolási tvr-ben jelent meg. Az 1986-os esztendő normaalkotási termékeiből ki kell emelnünk kapcsolódó jogszabályként a felszámolási eljárás alatt álló gazdálkodó szervezetek dolgozóinak munkaviszonyával, illetve tagsági viszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 27/1986.(VII.16.) MT rendeletet.

A rendelet rögzítette, hogy a felszámolási eljárás megindítása, annak közzététele nem érinti a gazdálkodó szervezet és a vele munkaviszonyban, illetve szövetkezeti tagsági viszonyban álló dolgozó munkaviszonyával, tagsági viszonyával kapcsolatos jogok gyakorlását és

⁸⁶A törvényerejű rendelet értelmező rendelkezései szerint gazdálkodó szervezet az állami vállalat, a tröszt, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulás, az egyes jogi személyek vállalata (Ptk. 70. §), a leányvállalat, a pénztintézet (Ápt. 31-33. §), a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság.

⁸⁷ Speciális szabály vonatkozott a szövetkezetekre. Ezek felszámolása esetén a szövetkezet érdekképviselői szerve a Kölcsönös Támogatási Alap terhére, a külön jogszabályban meghatározott szövetkezeti szerv pedig a részére átadott vagyon erejéig felelt azokért a követelésekért – közöttük a munkavállalókéért is –, amelyekért egyébként az állam tartozott felelősséggel. Amennyiben e követelések kielégítése így sem volt biztosítható, a fennmaradt követelések kielégítéséért végső soron az állam felelt.

teljesítését azzal, hogy a munkáltatói jogokat a felszámoló gyakorolja. Ezen munkavállalók tekintetében is alkalmazni kellett a felmondási idő meghosszabbításáról és az elhelyezkedési támogatásról szóló 28/1986.(VII.16.) MT rendelet rendelkezéseit. Az ebben szabályozott támogatási formák azokra a munkavállalókra terjedtek ki

- akiknek munkaviszonyát a munkáltató működési körében felmerült okból szüntette meg,
- szervezett elhelyezkedésük nem volt biztosítható, és
- vállalták, hogy elhelyezkedésük érdekében az akkori munkaerő-közvetítő szervvel együttműködnek.

Ezeknek a munkavállalóknak kétféle támogatás járt. Egyrészt a felmondási idejüket köteles volt a munkáltató meghosszabbítani (de a felmondási idő a meghosszabbítással együtt nem haladhatta meg a hat hónapot). Erre az időtartamra a munkavállalót átlagkeresete illette meg, amelyet a munkáltató részére, az állami költségvetés terhére megtérítettek. A felmondási idő meghosszabbításához az állami munkaerő-közvetítő szerv hozzájárulására volt szükség, amelyet köteles volt megadni, ha nem tudott a munkavállaló részére a jogszabályi feltételeknek megfelelő munkahelyet felajánlani. Másrészt, amennyiben a munkavállaló elhelyezésére a meghosszabbított felmondási idő elteltével sem került sor, az akkor már munkanélkülivé váló munkavállalót elhelyezkedési támogatás illette meg további hat hónapra. Az elhelyezkedési támogatás mértéke a támogatás első három hónapjában az átlagkereset 75%-a, a második hónapjában 60%-a volt.⁸⁸

Az egyes szabályozási elemeket összetéve azt mondhatjuk tehát, hogy a felszámolás alá került gazdálkodó szervezetek munkavállalói számára az állam több vonatkozásban védelmet – például bérvédelmet - biztosított. A szabályozás gyakorlati alkalmazását tekintve, meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az első években viszonylag kevés esetben jutott érvényre ez a védelem, tekintettel arra, hogy 1986-ban mindössze 5, 1987-ben 65, 1988-ban pedig 144 felszámolás iránti kérelmet nyújtottak be. A bíróságok pedig, annak ellenére, hogy a vállalatok jelentős részében a pénzügyi helyzet drámai mértékben romlott, csupán kevés számú ügyben rendelték el állami vállalat felszámolását. Mivel az államon kívül valójában más tulajdonos nem volt, ezért a felszámolás legtöbbször költségesebbnek

⁸⁸ Dr. Bánsági Györgyi: Jogszabályok és intézmények in Fazekas Károly (szerkesztő): Munkaerőpiaci Tükör 2000 MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont Budapest 2000.; 151. o.

tűnt, mint az átszervezés, vagy a pénzügyi szanálás.⁸⁹ Ezek az eljárások pedig csekély foglalkoztatási hatással jártak. Az átszervezések, termékváltások során feleslegessé vált munkaerőt ugyanis egyrészt a vállalat más részlegeinél, átszervezett, önállósított egységeinél tudták foglalkoztatni, másrészt pedig felszívta őket a munkaerőpiac túlfűtött kereslete⁹⁰.

A norma tartalma az állami mögöttes – garancia jellegű - felelősség tekintetben **1989. január 01-től** megváltozott, mivel a törvényerejű rendelet, annak 35. §-a kiegészült egy olyan bekezdéssel, melynek értelmében, **gazdasági társaság felszámolása esetén ez a fajta felelősség az államot kizárólag az állami és a szövetkezeti érdekeltség arányában terhelte.**

A mögöttes felelősség ily tartalmú módosítására, szélesebb spektrumban vizsgálódva a magyar gazdasági / jogi / társadalmi környezet változása, a legszűkebb jogi környezetet tekintve pedig, a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény 1989. január 01. napjával való hatályba lépése, az azzal való összhang megteremtése érdekében került sor.

A változás visszalépést jelentett a munkavállalói védelem területén, ami azért jelentett problémát, mert a gazdasági életben zajló folyamatok a felszámolások számának rohamos növekedését hozták, pontosan a '89-es esztendőben produkálva először több százas nagyságrendű ügyszámot, majd '92-ben elérve a csúcst⁹¹. Ez utóbbi esztendőből származó releváns mutatók szerint, az 1992. áprilisa és szeptembere között csődöt jelentett vállalatok a GDP egynegyedét, illetve az export 35%-át adták, és a teljes munkaerő-állomány 18 %-át foglalkoztatták⁹². Ebből is látható tehát, hogy a munkavállalók erőteljesen érintettek voltak a felszámolások által, azt elszenvedő, kiszolgáltatott pozíciójuk szükségessé és indokolttá tette az állami helytállást, garanciát.

A vonatkozásban, hogy a garancia-rendszer milyen mértékű igények kielégítésére nyújtott lehetőséget, információul szolgálhat a Bérgarancia törvényre vonatkozó, a Magyar Köztársaság Kormánya által benyújtott a Bérgarancia Alapról szóló T/98. Törvényjavaslat, mely szerint ezen kötelezettségvállalás alapján az állam több, mint 4 milliárd forintot fizetett ki a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalói számára.

⁸⁹ Ábel István – Szakadát László: Csőd a piacgazdasági átmenetben in Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995. 10. szám; 942-954. o.

⁹⁰ Laky Teréz: „Számadás a táluentumról” A privatizáció foglalkoztatási hatásai; 11. o. (<http://people.mokk.bme.hu/~kornai/laky/Cikk/szamadadas.pdf> letöltés időpontja: 2008.01.23.)

⁹¹ Beérkezett felszámolási kérelmek száma a módosítást követő 5 évben: 1989:384, 1990:630, 1991:1268, 1992: 9891, 1993: 7242. (Ábel István – Szakadát László: Csőd a piacgazdasági átmenetben in Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995. 10. szám; 942-954. o.).

⁹² Jan Adam: A piacgazdasági átmenet keletközépeurópai tükörben in Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995. 6. szám; 620-630. o.

A fenti szabályozás, az állami vállalat⁹³ sajátos vállalkozási formaként, a munkavállalók részére kellő egzisztenciális garanciát jelentett. A gazdasági társaságokról szóló törvény, valamint az átalakulási jogszabály megjelenése sem okozott különösebb megrázkódtatást, hisz még a szocialista tulajdonformák elsődlegességén alapuló vegyes gazdaság megteremtéséhez igazodtak. A változást, melynek lényege ez volt, hogy az állam helyébe a magántulajdonos lépett, a privatizáció indította el. Az időlegesen állami tulajdonban lévő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról, védelméről szóló 1992. évi LIV. törvényben a privatizációs követelmények gazdasági, pénzügyi szempontból fogalmazódtak meg, a prioritások is a vagyon értékesítésének megfelelően, annak alárendelve kerültek kialakításra. A munkáltató személyének változásával járó privatizáció a korábbihoz képest minőségben eltérő gazdasági hatást váltott ki. Ennek munkavállalói oldalról egyik kézzelfogható jele volt, hogy megjelent egy a korábbihoz képest lényegesen nagyobb, és kiszámíthatatlan kockázat.⁹⁴

Ehhez a kockázathoz rendelődött hozzá 1994-ben az annak kezelését szolgáló bérgarancia szabályozás a következő fejezetben részletezett tartalommal.

2. Szabályozás a Bérgarancia törvény keretei között

2.1. A Bérgarancia törvény EU csatlakozásig terjedő fejlődéstörténete

2.1.1. Az „eredeti” törvény és annak tartalma

A Cstv. 1992. január 1-én történő hatálybalépésével egyidejűleg megszűnt a felszámolási eljárás alá kerülő gazdálkodó szervezetek bérkifizetéseivel kapcsolatos, fentiek szerinti állami garanciavállalás. Ugyanakkor az akkor fennálló gazdasági viszonyok – a fizetéseképtelenné váló gazdálkodó szervezetek száma és azok vagyoni helyzete - szükségessé tették az állam szerepvállalását az ebből adódó feszültségek feloldásában, azaz

⁹³ A KSH vonatkozó adatai szerint a vizsgált korszakban a keresők zöme az állami nagy szervezetek dolgozója volt. Még 1989-ben is a foglalkoztatottak mintegy 70 %-a az állami szektor alkalmazottja volt, mintegy 25 % dolgozott a szövetkezetekben, a magánszektor pedig 1981-ben mintegy 3,5, 1989-ben mintegy 6,5 %-ot foglalkoztatott. (Laky Teréz: „Számadás a tálentumról” A privatizáció foglalkoztatási hatásai; 8. o (<http://people.mokk.bme.hu/~kornai/laky/Cikk/szamas.pdf>) letöltés időpontja: 2008.01.23.)

⁹⁴ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 75. o.

olyan rendszer kiépítését, mely ezen szervezetek munkabér kifizetéseit hivatott biztosítani⁹⁵.

Az állam adott pillanatban a megoldást egy önálló, elkülönített állami alap létrehozatalában és működtetésében látta. A Bérgarancia Alap létrehozataláról az Érdekegyeztető Tanács 1993. szeptember 04-i ülésén született megállapodás⁹⁶, majd az arra vonatkozó alapvető szabályokat az Országgyűlés a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvényben fektette le⁹⁷, mely 1994. november 02-án került kihirdetésre.

Egyes megközelítések szerint itt – a jogalkotási időpontot tekintve – a jogalkotó részéről bekövetkezett egy késedelem, a normának korábban kellett volna elfogadásra és hatályba léptetésre kerülnie.

A késedelem - mint Dr. Prugberger Tamás, Dr. Csák Csilla és Dr. Tóth Hilda írásukban hangsúlyozzák – komoly szociális problémák forrása volt. Ugyanis a részben hazai, részben pedig külföldi vállalkozó kalandorok kihasználva a privatizációs eljárások szabályozásánál meglévő (a szerzők szerint tudatosan kialakított) joghézagokat, nem a vállalatok továbbműködtetését tervezték, hanem a cég piacának megszerzésére és vagyonának kivásárlására spekuláltak, a működés leállítását pedig gyakran csődhelyzet művi kialakításával igazolták, beleértve az adott vállalat munkavállalóinak elbocsátását is. Az érdekképviselők képviselőitől (Liga és az Autonóm Szakszervezetek, SZEFG) származó információk, valamint perbeli tapasztalatok alapján konstatálták a szerzők, hogy sok esetben fordult elő, hogy mind belföldi, mind külföldi állampolgárságú vállalatvásárlók, vállalat-alapítók úgy állították le üzemüket, hogy a munkavállalóknak a nekik járó munkabért nem, vagy rendszertelenül és hiányos összegekben fizették ki. Ezeknek az üzemeknek a csődeljárás keretében, vagy a tulajdonos ismeretlen helyre költözése folytán történő leállása sokszor oda vezetett, hogy a munkavállalók gyakran többhavi munkabértől estek el.⁹⁸

A garancia-kiépítési és működtetési folyamat tehát – elfogadva annak megkésett jellegét – késve, de mégiscsak elindult, a következő alapkérdések és válaszok mentén.

⁹⁵ 1994. évi LVI. törvény indokolása a bérgarancia alapról ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

⁹⁶ Dr. Tengelyics Klára: Változások a foglalkoztatási törvényben in Munkaügyi Szemle 5/94.; 10-11. o.

⁹⁷ A T/98. Törvényjavaslat alapján a törvény tervezetét a Pénzügyminisztérium, a Munkaügyi Minisztérium, és az Igazságügyi Minisztérium dolgozta ki, és az Érdekegyeztető Tanács különböző fórumain, több menetben egyeztetette.

⁹⁸ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 4/2002.; 89. o.

A tekintetben, hogy fiskális, államháztartási szempontból az elkülönített pénzalap –e a megfelelő megoldás, a rendszer országgyűlési kiépítése során számos kérdés, kritika, észrevétel vetődött fel. A Kormány által beterjesztett javaslat ugyanis az elkülönített alappal operált annak ellenére, hogy az adott időpillanatban érvényes államháztartási reformelképzeléseknek megfelelően, az akkor működő 38 decentralizált alap összevonását, csökkentését, ésszerűsítését szorgalmazták. Ez a folyamat azonban elvi tételre épült, melyet a pénzügyminiszteri expozé a következők szerint fogalmazott meg: „Ennek lényege, hogy amennyiben a decentralizált alapon nincs állami támogatás, amennyiben a decentralizált alap önjáró és amennyiben funkciói nem vonhatóak össze más célokat megvalósító alapokkal, ott a garanciák és a biztonságos működés miatt a jövőben is szükség lehet decentralizált alapra. A Bér garancia Alap tipikusan ilyen jellegű, ezért mondjuk azt, hogy nem mond ellent az egyébként államháztartás átalakítása során szorgalmazott decentralizált alapok csökkentésének elvével.” Ezen indokolás elfogadásra került, hisz a törvény végső formájában is éppúgy, mint az eredeti javaslatban, önálló elkülönített állami pénzalapként aposztrofálta a Bér garancia Alapot, és ennek megfelelően rögzítette működtetése alapvető szabályait.

A tárgyi jogforrás nem lehetett más, mint törvény tekintettel arra, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 54. §-ának a kihirdetésekor hatályos szövege értelmében, alapot létrehozni csak törvénnyel lehetett, amelyben meg kellett határozni az alap rendeltetését, bevételi forrásait, a teljesíthető kiadások körét, valamint az alappal való rendelkezésre jogosult minisztert⁹⁹. A Bér garancia törvény tehát, az Alap működésre vonatkozó mindennemű szabályt magában hordozott – ebből eredeztethető a törvény címe, mely a többszöri módosítás és az alapból alaprészsé alakítás ellenére sem változott - beleértve, a pénzügyi- költségvetési jellegű rendelkezéseket is.

Az Alap, illetve a törvény célját annak tervezete¹⁰⁰, illetve általános indokolása a következők szerint rögzíti:

⁹⁹ Az Áht. jelenleg hatályos, analóg rendelkezése: „54. § (1) Alapot létrehozni csak törvénnyel lehet, amelyben meg kell határozni az alap rendeltetését, bevételi forrásait, a teljesíthető kiadások körét, valamint az alappal való rendelkezésre jogosult, a felhasználásért felelős minisztert”.

¹⁰⁰ Pénzügyminisztérium – Munkaügyi Minisztérium – Igazságügyi Minisztérium Törvénytervezet a Bér garancia Alapról Budapest 2004 (1994.08.31. napján a Pénzügyminisztériumból a Csongrád Megyei Munkaügyi Központba érkezett Törvénytervezet)

„A pénzügyi támogatás garantálja a dolgozók bérének korlátozott mértékben történő kifizetését és egyúttal fedezetet jelent a felszámolási eljárás során felmerülő munkabértartozások teljesítésére”.

A kihirdetett norma, mely változatlan szöveggel 1995. július 21-ig volt hatályban, a következő rendelkezés-csoportokat hordozta magában.

2.1.1.1. Az Alap rendeltetésére vonatkozó rendelkezések

A fentiekkel összecsengő módon a küldetést a törvény 1. § (1) bekezdésének első fordulata úgy deklarálta, hogy az Alap olyan elkülönített állami pénzalap, amelynek rendeltetése, hogy a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek számára - a törvényben meghatározott mértékig - megelőlegezze a munkavállalókkal szemben fennálló, készpénz hiányában kiegyenlíthetetlen bértartozást. A törvény általános indokolásában foglaltak szerint tehát, a pénzalap garantálja a dolgozók bérének korlátozott mértékben történő kifizetését és egyúttal fedezetet jelent a felszámolási eljárás során felmerülő munkabértartozások teljesítésére.

2.1.1.2. Értelmezést segítő fogalom meghatározások

A törvény értelmező rendelkezései között, hatályba lépésekor mindösszesen kettő, a jogszabály hatálya szempontjából meghatározó jelentőségű fogalmat definiált részben utaló szabállyal, a gazdálkodó szervezetet, valamint a bértartozást.

Az első fogalom tartalommal való megtöltése során úgy rendelkezett, hogy alkalmazásában gazdálkodó szervezet a Cstv. 3. § (1) bekezdésének a) pontjában felsorolt minden gazdálkodó szervezet, azaz: az állami vállalat, a tröszt, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a gazdasági társaság, közhasznú társaság, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat, a víziközmű-társulat kivételével a vízgazdálkodási társulat, valamint az erdőbirtokossági társulat, továbbá az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár.

Bértartozásként deklarálta a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetet - mint munkáltatót - terhelő minden munkabértartozást és a munkaviszony megszűnésével

összefüggésben járó, a Cstv. 57. §-ának (3) bekezdése¹⁰¹ szerint elszámolható végkielégítés tartozást. Itt kell megjegyezni, hogy abban az esetben, ha a fogalmak tartalmát nézzük, a bértartozásra vonatkozó meghatározás a jogszabály kihirdetésekor éppúgy számos kérdést vetett fel, mint napjainkban. Ezek felvázolására a bérgarancia szabályozásban rejlő kérdőjeleket, anomáliákat bemutató fejezetben kerül sor

A fentiekén túl, további fogalmak lefektetésének törvényi keretek között, nem érezte szükségét a törvényelőkészítő, illetve a jogalkotó. Ezért, az értelmező rendelkezések száma talán kevésnek tűnik, de ez a visszafogottság a jogalkalmazásban problémát valószínűsíthetően nem okozott. Ha ugyanis megvizsgáljuk a Bérgarancia törvény hatályos szövegét, egyetlen további elemet látunk az eredeti normaszöveghez képest az értelmező rendelkezések sorában, a felszámolás fogalmát (márpedig, ha a mindennapi jogalkalmazás szükségletet jelzett volna a jogalkotás irányába fogalmat, fogalmakat nézve, az a többszöri módosítás során valószínűleg meghallgatásra talált volna).

2.1.1.3. Az Alap kezelésére vonatkozó szabályok

Az Alapkezelő személyét az Országos Munkaügyi Központ (a továbbiakban: OMK) megjelölésével rögzítette a törvény. Az OMK a munkaerőpiaci szervezet központi szerve volt, mely a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Foglalkoztatási törvény) szerinti alapfeladatát tekintve, a munkaügyi miniszter foglalkoztatási feladatainak ellátásában működött közre¹⁰². Ugyanakkor az Alap feletti rendelkezés jogát ebben az időpillanatban – miként a későbbi szabályozási korszakokban - is a miniszter bírta. Ez a rendelkezési jog a kezdetekben meglehetősen széleskörű volt, és sajátos tartalommal bírt, hisz a törvény biztosított jogalapot arra, hogy az Alap átmenetileg szabad pénzeszközeit állampapírok vásárlására fordíthassák, illetve a pénzforgalmi számláját vezető pénzintézetnél betétként elhelyezhessék.

Mindemellett a társadalmi és szakmai kontroll biztosítására előírta a törvény, hogy az Alap felhasználásáról az OMK vezetőjének az Érdekegyeztető Tanács Bér- és Munkaügyi

¹⁰¹ Releváns időpontban hatályos szöveg:

„57. § (3) A végkielégítés összegéből felszámolási költségként legfeljebb olyan összeg vehető figyelembe, amely a munkavállalót a Munka Törvénykönyv 95. §-a alapján illeti meg”.

¹⁰² Dr. Pál Lajos – Dr. Szűcs Pál (szerkesztők): Munkaerőpiaci kézikönyv STRUKTÚRA DC Kiadó, Budapest 1992.; 65. o.

Bizottságát, valamint a felszámolók szakmai szervezeteit legalább félévente tájékoztatnia kellett.

Tekintettel arra, hogy ekkor az Alap működési szabályait is teljes-körűen rögzíteni kívánta a normaalkotó, és az Áht-nak való megfelelés is indokolta, a támogatás forrását biztosítandó, meg kellett határozni a bevételeket.

Az irányadó bekezdés szerint az Alap bevételi forrásai voltak:

- a) a gazdálkodó szervezetek által az Alapba befizetett bérgarancia járulék;
- b) az Alapnak visszafizetett támogatás;
- c) az egyéb bevételek.

Fenti rendelkezésből következik, hogy a foglalkoztatáspolitikai döntéshozók szándéka szerint, az alapvető pénzügyi forrást az újonnan megjelenő közteher, a havonta fizetendő úgynevezett bérgarancia járulék kellett, hogy képezze. Ebben a modellben tehát a munkavállalók mentesülnek a járulékfizetési teher alól, a kötelezettség címzettjei kizárólag a munkáltatói pozícióban lévő gazdálkodó szervezetek, akik a velük munkaviszonyban álló munkavállalók részére adott bruttó kereset 0,3 %-át kötelesek ezen jogcímen bevallani, és az – ellenőrzési jogot is gyakorló - állami adóhatóság által kezelt számlára befizetni. (Olyannyira adójogi kérdéssé lett a járulékfizetés, hogy az ezzel kapcsolatos kérdésekben a Bérgarancia törvény kiegészítő szabályként az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvényt rendelte megfelelően alkalmazni, mintahogyan a Foglalkoztatási törvény is az egyéb járulékok tekintetében¹⁰³.) A pénz tehát nem közvetlenül az Alaphoz került, azt az állami adóhatóság a befizetést követő hónap 5. napjáig utalta át.

Új közteherként aposztrofáltam a járulékot, bár a Foglalkoztatási törvény 1994. január 01. napjától hatályos szövege már utalást tartalmazott egy jövőbeni, a Bérgarancia Alapot megillető járulékra. Eszerint a munkaadó a munkavállaló részére adott munkaviszonyból származó bruttó kereset 7,2%-át köteles volt munkaadói járulékként fizetni, míg a módosított 1991. évi IL. törvény 3. § a) pontja alá tartozó gazdálkodó szervezetek 7,5%-os munkaadói járulékot voltak kötelesek fizetni, melyből 0,3%-ot a Bérgarancia Alap javára - annak létrejöttéig - el kellett különíteni és zárolt számlán tartani. Mivel a Bérgarancia Alap tényleges létrejöttéig a járulék önálló befizetésére nem volt lehetőség, a költségvetési törvény úgy rendelkezett, hogy ezen járulék fizetésére kötelezett munkáltatók a befizetést a

¹⁰³ Dr. Pál Lajos – Dr. Szűcs Pál (szerkesztők): Munkaerőpiaci kézikönyv STRUKTÚRA DC Kiadó, Budapest 1992.; 198. o.

munkaadói járulék befizetésével azonos módon, a Foglalkoztatási törvény szabályai szerint teljesítsék¹⁰⁴. A Bérgarancia Alap létrejöttével a munkaadói járulék mértékét 7,2%-ban rögzített a törvény.

Ezen joghely okán a kötelezett munkáltatói kör már 1994. január 01. napjától fizette a járulékot, melyből befolyt és a fentiek szerint külön számlán zárolt összeget a Bérgarancia törvény záró rendelkezései közé beékelte egy fordulatra tekintettel, annak hatályba lépését követő 5 napon belül kellett az Alapnak átutalni.

A Bérgarancia törvény megalkotása során, az Áht-ből fakadóan a pénzügyi teljesség követelményére és igényére alapozva, a bevételi oldallal szemben be kellett állítani a kiadási oldalt is.

Az Alapból, a törvény felhatalmazása alapján teljesíthető kiadások köre:

- a támogatás nyújtásából eredő fizetési kötelezettségek, valamint
- az Alappal kapcsolatos működési költségek.

Ez utóbbi költség-nem, az Alapból elkülönítendő pénzügyi előirányzatának mértékét az Érdekegyeztető Tanács Munkaerőpiaci Bizottsága határozta meg, az Áht-vel és annak végrehajtási rendeleteivel összhangban.

Speciális – bár átmeneti - kiadást generált a Bérgarancia törvény azon rendelkezése, mely szerint a Foglalkoztatási Alapból - a rá vonatkozó törvényi rendelkezésekkel összhangban – a vele azonos célok érdekében nyújtott visszatérítendő támogatást¹⁰⁵ az Alap kezelője a Foglalkoztatási Alap részére megtérítette. Ez a támogatás azon munkavállalók munkabérekövetelésének legfeljebb a minimálbér ötszöröséig terjedő mértékű megtérítését tette lehetővé, akiknek gazdálkodó szervezeti státuszú munkáltatója ellen a cég bejegyzésének hiányában felszámolási eljárás nem indítható. A támogatási forma egy konkrét eset következtében került megkonstruálásra és bevezetésre.

Az adott szituációban a gazdálkodó szervezet – a METRACO Rt.¹⁰⁶ – cégbejegyzési eljárása, és így a cég bejegyzése hosszabb ideig elhúzódott, de a már megkezdett

¹⁰⁴ Dr. Tengelyics Klára: Változások a foglalkoztatási törvényben in Munkaügyi Szemle 5/94.; 11. o.

¹⁰⁵ Irányadó norma: a 2004. augusztus 15-től hatálytalan 175/1997. (X. 6.) Korm. rendelet a munkabér kifizetésének elmaradása miatti foglalkoztatási válsághelyzet esetén a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészből nyújtható támogatásról. A Bérgarancia törvényhez képest szubszidiárius, kiegészítő normaként definiálható, nemcsak a normaalkotás szintje okán, hanem mivel a támogatás nyújtásának konjuktív feltételei között ott találhattuk a következőket: „...a) a gazdálkodó szervezet ellen a cég bejegyzésének hiányában felszámolási eljárás nem indítható;...”.

¹⁰⁶ A húsipar területén működő cég munkavállalókkal való konfliktusos viszonyát és a kialakult helyzet kiélezettségét mutatja, hogy itt, illetve a szorosan kapcsolódó Szekszárdi Húsipari Rt.-nél fordult elő a

tevékenységével összefüggésben fizetéseképtelenné vált mind a hitelezői, mind a szállítói, mind pedig a munkavállalói felé. A tulajdonos pedig, aki korlátlanul felelt a bejegyzés alatti működésért, ismeretlen helyen tartózkodott. A Kormány ezért, mintegy tűzoltásként bocsátotta ki a speciális támogatási formát szabályozó rendeletét, amely az ilyen gazdálkodó szervezeteket olyan helyzetbe hozta, mintha felszámolási eljárás alatt állnának.¹⁰⁷

Nagyon fontos rendelkezése volt a törvénynek, mely szerint az Alap kötelezettségeiért a központi költségvetés nem vállalt kezességet.

Meg kell jegyezni, hogy a javaslatához az előkészítő munka során benyújtásra került olyan képviselői módosító javaslat, mely arra vonatkozott, hogy ezen kötelezettségekért a központi költségvetés vállaljon felelősséget, arra való tekintettel, hogy ha „az állam adó jelleggel járulékot szed egy konkrét feladat ellátására, akkor az elvállaltak teljesítését garantálnia kell¹⁰⁸”.

Az elfogadott törvényszöveg végül kizárta az állami költségvetés kezesi felelősségét, de deficit esetére – az eredeti kormány-javaslatnak megfelelően - bizonyos óvó előírásokat mégiscsak beiktattak. Ezen rendelkezések szerint, ha Bérgarancia törvényben meghatározott bevételek nem nyújtanak elegendő fedezetet az Alap által teljesítendő támogatások kifizetésére, az állam kötelezettséget vállal arra, hogy a központi költségvetésből a támogatások kifizetéséhez hozzájárulást nyújt. Az állami kötelezettségvállalás mértéke ugyanakkor- az Alap fennállása alatt - összességében nem haladhatja meg a 600 millió forintot. Ha már ezen vész-forrás is kimerítésre került, azaz, ha az Alap ezen állami hozzájárulást felvette, és a Szolidaritási Alap szuficittal rendelkezik, a munkaügyi miniszter előterjesztésére az Érdekegyeztető Tanács Munkaerőpiaci Bizottsága dönt a Szolidaritási Alapból történő esetleges átcsoportosításról.

Az Alap a fentiek szerinti pénzmozgásokat magában foglaló számláját – szól a törvényszöveg - a munkaügyi miniszter által, a pénzügyminiszter egyetértésével kijelölt pénzügyintézet vezeti. Ha az Alapnak év végére maradványa képződött, nem volt elvonható, azt a következő évre kellett átvinni.

legnagyobb esetszámban direkt akció az adott időszakban. A két vállalatnál összesen 15 akció volt. (Dr. Berki Erzsébet: Sztrájkok és más direkt akciók a kilencvenes években Magyarországon; 98. oldal)

¹⁰⁷ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 76. o. és 86. o.

¹⁰⁸ T/98/5. sz. módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló előterjesztéshez

2.1.1.4. A támogatásra vonatkozó szabályok

A támogatási ügy megindításának és lefolytatásának alapvető szabályozása, a támogatási rendszer működtetésének logikája tulajdonképpen megegyezett a ma irányadó szabályozás sarokköveivel.

Az eredeti szabályozás szerint is – elsősorban a munkaügyi központok, illetve a döntéshozó leterheltségének megakadályozására - a felszámoló és nem az érintett munkavállaló volt a támogatási ügy gazdája¹⁰⁹.

Ha ugyanis a felszámoló a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatott munkavállalók bérét és végkielégítését a felszámolási költségek fedezetét jelentő bevételek hiánya miatt a bérfizetési napot követő 8 napon belül nem tudta kielégíteni, visszatérítendő, kamatmentes pénzügyi támogatás iránti kérelemmel fordulhatott az Alaphoz, mely a konkrét eljárásokban – éppúgy, mint a 2006. december 31-ig a későbbiekben is – a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet székhelye szerinti munkaügyi központban testesült meg. Ugyanakkor mivel az Alap kezelője az OMK volt, a munkaügyi központ ekkor csupán adminisztratív funkciót töltött be, és a kérelmet továbbította az OMK-ba, amely a támogatást a kérelmek átvételi időpontja szerinti sorrendben folyósította.

Ezen törvényszöveg (...”kérelemmel fordulhat”...) okán tehát – a munkavállalói érdekeket sértő módon – nem kötelezettség, csupán lehetőség a kérelem benyújtása, és beépült egy az esedékességet követő, tulajdonképpen szakmai érvekkel alá nem támaszható, 8 napos várakozási idő.

Ami az ügygazda felszámoló az eljárással, a támogatással kapcsolatos pozícióját illeti, az eljárás egyéb szereplői, valamint az Alap érdekeinek védelmében máig ható, egzakt felelősségi szabály került meghatározásra. Ennek értelmében a Cstv. 51. §-ában és 54. §-ában meghatározott, a felszámolóra vonatkozó felelősségi szabályokat a felszámolónak a támogatás igénybevételével kapcsolatos eljárására is alkalmazni kell.

¹⁰⁹ Bár némileg zavarólag hatott a jogalkalmazók körében a következő rendelkezése az „eredeti-törvénynek”, mely tulajdonképpen az egy jogszabályon belüli harmóniát is megbontotta: 2. § (2) Az Alap - a rendelkezésére álló pénzüsszeg erejéig, amely nem foglalja magában a kezelő szervezetnek az Alappal kapcsolatos működési költségeit - köteles a támogatást folyósítani, ha a *felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet által benyújtott kérelem* az e törvényben foglalt feltételeknek megfelel”. Tekintettel arra, hogy ezen ellentmondás máig nem került feloldásra, dolgozatomban problémafeltáró- leíró részében szót ejtek róla.

A kezdeti előírások, szemben a mindenkori munkaerőpiaci szervezet hatáskörébe tartozó számos egyéb, a foglalkoztatáspolitikai aktív eszköztárába tartozó támogatásokkal, annak céljából és funkciójából adódóan nem tették lehetővé ezen támogatásformánál mérlegelési jogkör gyakorlását. Ez azt jelentette, ha a kérelem a törvényben foglaltaknak megfelelt, azaz annak törvényi feltételei fennállnak a támogatást a kérelem átvételétől számított 15 napon belül folyósítani kellett. (Ezen határidő vonatkozásában megjegyzendő, hogy a Kormány által beterjesztett javaslatban – illetve ehhez igazodón a vonatkozó tervezetében¹¹⁰ - 21 nap szerepelt, ám a munkavállalói érdekek erősebb védelmére a javaslat vitájában ez 15 napra módosult.) Tekintettel arra, hogy a források megléte – különösen az Alap működtetésének kezdeti szakában - bizonytalansági tényezőt hordozott magában, a törvény úgy rendelkezett, hogy ha az Alapban nem állt rendelkezésre megfelelő összegű pénzeszköz, az átutalási kérelemtől az OMK a kérelmezőt értesíti. Bár a támogatási kérelemtől való döntés során nem lehetett mérlegelni, a 1994. november 17-én hatályba lépett törvényszöveg egy tekintetben mégis tartalmazott a munkaügyi központok számára mérlegelési jogkört. Az illetékes központ – egyéb eljárásait tekintve példa nélküli módon - a kérelem átvételét megtagadhatta, ha az a törvényi előírásoknak nem felelt meg.

A támogatás nyújtásának feltételeiként az eredeti törvényszöveg a következőket deklarálta:

- az Alap csak olyan gazdálkodó szervezet bértartozását vagy annak egy részét előlegezhette meg, amely a tevékenységét a felszámolás kezdő időpontját megelőzően legalább 12 hónappal megkezdte (a törvényjavaslatban 6 hónap szerepelt, mely a visszaélések kizárása érdekében¹¹¹ a törvényszövegben felemelkedett 12 hónapra¹¹²),
- az Alap csak akkor nyújthatott támogatást, illetve a támogatás iránti kérelem csak abban az esetben volt benyújtható, ha a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet az Alappal szemben esetleg fennálló - korábbi támogatásnyújtásból eredő - visszafizetési kötelezettségét maradéktalanul teljesítette.

A törvényalkotás folyamatában, a javaslathoz benyújtott indítványokban felvetődött egy további feltétel normaszövegbe építésének lehetősége is: vagyoni / visszafizetési garancia

¹¹⁰ ELJÁRÁSI REND (Tervezet) a megyei (fővárosi) munkaügyi központok és az OMK részére A Bérgarancia Alap támogatás igénybevitelére (A Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi ...tv.) 4. oldal

¹¹¹ T/98/1. sz. módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló törvényjavaslathoz.

¹¹² A T/98/8. sz. képviselői módosító javaslat még szigorúbb szabályt javasolt, 24 hónapban megjelölve a szükséges tevékenységi időtartamot.

érvényesítése az újonnan létrehozott alap működésében. Tekintettel azonban arra, hogy a pénzügyminiszter által, a vitában megfogalmazott kormányzati szándék szerint, a vagyoni biztosítékkal nem rendelkező cégek és vállalkozások felszámolása esetén is szerettek volna védelmet nyújtani az ott dolgozók részére, és ezen szándékot a képviselők többsége támogatta, a vagyoni helyzet vizsgálata kívül maradt a garancia-rendszeren.

A támogatási összeget tekintve, már induláskor szükségét érezte a jogalkotó egy plafonérték rögzítésének, bár a törvényjavaslathoz kapcsolódóan rendelkezésre álló országgyűlési dokumentumokból megállapítható, hogy többen felvetették a teljes körű állami garancia igényét. A pénzügyminiszter a javaslat, valamint az ahhoz érkezett 51 módosító indítvány vitáját lezáró expozéjában a következő érvekkel utasította el a felvetést: „Nagyon komolyan gondoljuk, hogy az ilyen típusú erőforrásoknál és alapoknál – mint amilyen a Bérgarancia Alap – amelyek alapvetően a szolidarisztikus hozzájárulás elvére épülnek, csak végszükség esetén kerüljön sor állami erőforrások igénybevételére. Az úgynevezett teljes körű állami garancia biztosítása – akár költségvetési oldalról, akár pedig a hitelekkel szembeni helytállás oldaláról – azzal a veszéllyel jár, hogy parttalaná tenné ennek az alapnak az igénybevételét, ezért nem ajánljuk, hogy ilyen garanciavállalásra sor kerüljön”.

Ugyanakkor a támogatás értékállóságát biztosítandó, és az emiatti törvénymódosítási igényt megelőző és egyben anulláló lépésként, nem konkrét összeg került törvényszövegbe ültetésre, hanem egy viszonyítási alapszám – munkaviszonyból eredeztethető követelésről, illetve támogatásról lévén szó a minimálbér -, és egy ahhoz kapcsolódó matematikai művelet. Így a felszámoló a támogatási igény meghatározása során, a támogatásra jogosult gazdálkodó szervezetnek a jogosultakkal szemben, a bérfizetési napon fennálló bértartozását, de legfeljebb jogosultanként a minimálbér négyszeresét vehette figyelembe. Természetesen, ha a bér kielégítésére alkalmas forrás rendelkezésre állt – mintahogyan azt a jelenlegi szabályok is tartalmazzák –, azt le kellett vonni a támogatási igényből.

Ugyancsak rendelkezett az alap-norma a támogatás visszafizetésének szabályairól, de a jelenlegi szabályozástól eltérő módon csupán egy esetkört átfogva: a szankciós

visszafizetést. Azaz az alap visszafizetési kötelezettség határideje és módja tekintetében – azon túlmenően, hogy kamatmentes a támogatás¹¹³ - nem rendelkezett a törvény.

Abban az esetben ha, a támogatást jogosulatlanul vették igénybe, vagy azt nem jogszerűen használták fel – szól a törvény -, a visszafizetendő összeget kamat is terheli, mivel a támogatást a kérelem benyújtásának időpontjában hatályos jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegben kell visszafizetni. Ilyenkor a kamatrész a felszámolót, a támogatási összeg pedig a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet vagyonát terheli.

Az irányadó eljárási szabályokat tekintve, a törvény nem rendelt eltérő szabályokat a munkaerőpiaci szervezet más eljárásaira alkalmazotthoz képest, azaz a kérelem elbírálására vonatkozó eljárásra - a benne foglalt eltérésekkel - az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt (a továbbiakban: Áe.) kellett figyelembe venni.

Eljárásjogi szempontból – a munkaügyi központok egyéb tárgyban induló eljárásaihoz képest - specialitás, hogy az Áe. 16. § (1) bekezdésének második fordulatában rögzített felhatalmazás alapján a törvény előírta, hogy az ügyfél kérelmét erre a célra rendszeresített nyomtatványon nyújthatja be, melyet mellékletként csatoltak a jogszabályhoz.

Meg kell jegyezni továbbá, hogy a jogorvoslati rendszer tekintetében, mivel országos hatáskörű szerv járt el első fokon, a meghozott határozat bíróság által felülvizsgálható volt. Ugyanis az Áe. 64. §-ának releváns fordulata alapján nem volt helye fellebbezésnek, ha az ügyben a jogszabály a fellebbezést azért zárta ki, mert a határozat megváltoztatását, vagy megsemmisítését a bíróságtól lehetett kérni.¹¹⁴ Márpedig a szorosán kapcsolódó Foglalkoztatási törvénybeli akkor hatályos rendelkezés (57. §) szerint, az Országos Munkaügyi Központ határozata bíróság által felülvizsgálható volt és a bíróság a határozatot megváltoztathatta.

Szólni indokolt még a törvény, azon ki nem használt felhatalmazó rendelkezéséről, mely szerint a (munkaügyi) miniszter a támogatás nyújtásának eljárási szabályait, valamint felhasználásának rendjét rendeletben állapíthatja meg. A törvény – és így a felhatalmazó klauzula - létezésének mintegy másfél évtizedes történetében ugyanis, egyetlen arra hatáskörrel rendelkező miniszter sem élt rendeletalkotási jogosítványával, ami arra enged következtetni, hogy a törvényi keretek közé öntött rendelkezések elegendőek és

¹¹³ Megjegyzendő, hogy a rendszer kiépítése során felvetődött olyan megoldási javaslat is (T/98/8. képviselői módosító javaslat), mely kamattal – a mindenkorin jegybanki kamatnak megfelelő összegben - növelte volna a visszafizetendő támogatást.

¹¹⁴ Dr. Kilényi Géza: Jogorvoslatok in Dr. Petrik Ferenc (szerkesztő): A közigazgatási eljárás szabályai Kommentár a gyakorlat számára, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 1995.; 251. o.

megfelelőek az áttekinthető, hatékony, cél-megvalósító szabályozáshoz. Ezen következtetést erősítette meg a 2007. évi XIX. számú törvény, amikor a vonatkozó – 14. § (7) - bekezdést 2007. április 01. napjától hatályon kívül helyezte. A törvény indokolása szerint a bekezdés hatályon kívül helyezésére azért kerül sor, mert a bérgarancia intézménytől a támogatás igénylésére, megállapítására, kifizetésére vonatkozó szabályokat részben a Bérgarancia törvény, részben pedig a Ket. rendezi, így külön végrehajtási rendelet megalkotása nem indokolt.

A bérgarancia rendszer jelenlegi módszere a fentiekben vázolt alapokról kiindulva kezdte meg működését, hogy aztán a változó igényekből, és a működés tapasztalataiból is fakadóan, egy folyamatos hozzáépítés, rekonstrukció vegye kezdetét, melynek története és esszenciája a következőkben írható le.

2.1.2. Hazai indíttatású, a rendszert fejlesztő törvénymódosítások

A Bérgarancia törvény első – a garancia-funkció védettjei, a munkavállalók által nem érzékelhető - módosítására a hatályba lépését követő évben, a *Magyar Köztársaság 1995. évi pótköltségvetéséről szóló 1995. évi LXXII. törvénnyel* került sor, mely hatályon kívül helyezte az alap pénzforgalmi számlájára, annak vezetésére vonatkozó rendelkezést.

Ez a módosítás a költségvetési gazdálkodás egyes általános szabályai megváltozásának behatásaként következett be. A pótköltségvetési törvény ugyanis úgy módosította a költségvetési törvényt¹¹⁵, hogy az *expressis verbis* kimondta: az elkülönített állami pénzalapok pénzforgalmi számláikat és lekötött betéteiket csak a Magyar Nemzeti Banknál vezethetik, illetőleg helyezhetik el, valamint ezen számlákat az állami forgóalap egyenlegének kiszámításánál a finanszírozás szempontjából be kell számítani. Ezen intézkedésre, azaz a megelőzően beszámított számlák körének az elkülönített állami pénzalapokkal való kibővítésére és valamennyi alap számlájának a Magyar Nemzeti Bankhoz való telepítésére – számos más, nagy jelentőségű törvénymódosítás mellett - a költségvetés évközi likviditási gondjainak enyhítése érdekében volt szükség.

Fenti szabály pedig mint az alapokra, azokkal való gazdálkodásra vonatkozó *lex generális*, anullálta a szakminiszter azon korábbi Bérgarancia törvényben rögzített jogosultságát,

¹¹⁵ 1994. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetéséről

mely szerint a pénzügyminiszter egyetértési joga mellett, szabadon dönthetett arról, mely pénzügyintézet vezeti az alap pénzforgalmi számláját.

A bér garancia-rendszer pénzügyi-gazdálkodási szempontból való jelentős átszabását eredményezte a Munkaerőpiaci Alap mint elkülönült állami pénzalap 1996. január 01. napjától való működése¹¹⁶.

Ez, az egyes törvényeknek a munkaerőpiaci alap létrehozásával kapcsolatos módosításáról szóló 1995. évi CXXIV. törvénnyel realizálódott változás tehát, alapvetően ismét nem szakmai jellegű volt, azt költségvetési szempontok tették szükségessé és indokolttá.

A Bér garancia Alap ettől az időpillanattól megszűnt önálló elkülönített pénzalap lenni, más alapokkal együtt beépült a jogutódként tekintendő Munkaerőpiaci Alapba, és ezzel együtt annak egyik alaprészévé vált. Ez a jogutódlás szabályozástechnikailag azt eredményezte, hogy a pénzügyi jellegű szabályok átkerültek a foglalkoztatáspolitikai és az ahhoz rendelt pénzügyi forrásokat magában foglaló Munkaerőpiaci Alap alaptörvényébe, a Foglalkoztatási törvénybe. Ennek kodifikációs megjelenéseként hatályon kívül helyeződtek, illetve módosultak a Bér garancia törvény egyes rendelkezései a következők szerint.

a) A kifizetések forrásaként immáron nem a Bér garancia Alap, hanem a Munkaerőpiaci Alap bér garancia alaprésze került megjelölésre¹¹⁷.

b) Az értelmező rendelkezések kiegészültek a rendelkezésre álló megfelelő pénzeszköz fogalmával, melyen a Munkaerőpiaci Alap bér garancia alaprészének a költségvetési törvényben meghatározott kiadási előirányzatát kellett érteni¹¹⁸.

c) Pontosításra került az OMK kompetenciát rögzítő bekezdés, mely már nem kezelői jogot deklarált, hanem csupán a kifizetések teljesítésére való jogosultságot, illetve kötelezettséget¹¹⁹.

¹¹⁶ Munkaügyi Minisztérium: Munkaügyi politika és munkaügyi folyamatok 1994-1998 Munkaügyi Minisztérium Budapest 1998.; 28. o.

¹¹⁷ Tárgyi jogforrásul szolgáló konkrét jogszabályhely: 1. § (1) bekezdés.

¹¹⁸ Tárgyi jogforrásul szolgáló konkrét jogszabályhely: 1. § (2) bekezdés.

¹¹⁹ Tárgyi jogforrásul szolgáló konkrét jogszabályhely: 1. § (3) bekezdés.

d) Kikerült a törvényből azon előírás, mely alapján az OMK vezetőjének tájékoztatnia kellett a pénzügyi eszközök felhasználásáról az Érdekegyeztető Tanács Bér- és Munkaügyi Bizottságát, valamint a felszámolók szakmai szervezeteit.

e) Az alaprésszé alakulás, a Munkaerőpiaci Alapba való beolvadás, és így a Foglalkoztatási törvénybeli szabályozás következtében hatályon kívül helyezésre kerültek:

- a bevételi forrásokra, a teljesíthető kiadásokra, a rendelkezési jogra vonatkozó szabályok¹²⁰,

- az Alap keletkezésekor megkonstruált átmeneti szabályokat tartalmazó bekezdések¹²¹, és

- a deficitre vonatkozóan rendelkező bekezdés¹²².

(Érdekessége a szabályozásnak, hogy ez utóbbi bekezdésre vonatkozóan, a hatályon kívül helyezés ellenére meghagyott egy utaló szabályt, mely a deficitességet rendezte. Eszerint, ha az Alap a törvényben meghatározott állami hozzájárulást már felvette, és a Munkaerőpiaci Alap szüficcitellel rendelkezik, a munkaügyi miniszter előterjesztésére az Érdekegyeztető Tanács Országos Munkaerőpiaci Tanácsa dönt a Munkaerőpiaci Alapból történő esetleges átcsoportosításról.)

Fenti változások következtében a Bér garancia törvény, a pénzügyi szabályozók a normából való kikerülésének köszönhetően letisztult, a jogalkalmazók szemszögéből leegyszerűsödött, átláthatóbbá vált és immáron csak a garancia érvényesítésének alapvető szabályait tartotta meg magában.

A fentiekén túl, egy szakmai jellegű módosítás is bekövetkezett 1996.01.01. hatályba lépéssel. A korábbi tapasztalatok alapján ugyanis úgy érzékelték a jogalkotók, hogy a munkáltató több hónapos bértartozásával szemben a jogosultakként kifizethető maximum 48.800 Ft-os összeg rendkívül alacsony, nem segíti kellően a támogatás rendeltetésszerű működését.

Ezért, bár a maximum összeget a minimálbér mértékétől nem szakította el, de a szorzót felemelte négyről ötre, így a kifizethető támogatás:

- az 1996.01.01-1996.01.31. közötti időszakot tekintve 48.800.-Ft-ról felemelkedett 61.000.-Ft-ra,

¹²⁰ Konkrét jogszabályhelyek: 9-13. §.

¹²¹ Konkrét bekezdések: 14. § (2)-(3).

¹²² Konkrét bekezdés: 14. § (5).

- 1996.02.01-től pedig, mivel a minimálbér 14.500.-Ft-ra növekedett, nem 58.000.-Ft volt, hanem 72.500.-Ft (ami hozzájárult ahhoz, hogy a kifizetett támogatások összege az 1995-ös 225484 ezer forintról 1996-ban 348035 ezer forintra növekedett, az érintett munkavállalói létszám 6278 főről 7191 főre való növekedése mellett¹²³).

A szabályozás fejlődéstörténetében a következő periódus 1997. január 01-től 1997. december 31-ig tartott. A szakasz nyitánya az *1996. évi CVII. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról*, melyben a foglalkoztatáspolitikai szabályozórendszer átalakulásából adódóan megjelent a Bérgarancia törvény is, mégpedig a hatásköri szabályozás módosításával. 1997. első napjától ugyanis nem az OMK volt a kifizetéseket teljesítő, hanem a Munkaügyi Minisztérium.

Ennek oka az volt, hogy a Foglalkoztatási törvény ezen módosítása gyökeresen átalakította a foglalkoztatáspolitikai szervezeti struktúrát, és ezzel együtt az Országos Munkaügyi Központ tevékenységi körét, melynek elnevezése Országos Munkaügyi Módszertani Központra változott. Az ügycsoport Munkaügyi Minisztérium hatáskörébe való utalása azért volt szükséges, mert az átalakulás megszüntetette az Országos Munkaügyi Központnak az országos hatáskörű államigazgatási szerv jellegét, és azt elsősorban módszertani, informatikai, statisztikai tevékenységet folytató költségvetési szervvé alakította át¹²⁴.

Megjegyzendő, hogy a jogorvoslati struktúra ezzel nem változott, mivel mind az irányadó anyagi jogi¹²⁵, mind az eljárásjogi szabályokból¹²⁶ a bírósági felülvizsgálati út következett.

A rendszer újabb generál-átírását hozta az *1997. évi CXX. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, valamint a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény módosításáról*, mely 1998. január 01. napján lépett hatályba. A módosítás, mindkét esetben a munkavállalók érdekeit előtérbe

¹²³ Munkaügyi Minisztérium: Munkaügyi politika és munkaügyi folyamatok 1994-1998 Munkaügyi Minisztérium Budapest 1998.; 30. o.

¹²⁴ Munkaügyi Minisztérium: Munkaügyi politika és munkaügyi folyamatok 1994-1998 in Munkaügyi Minisztérium Budapest 1998.; 30. o.

¹²⁵ Foglalkoztatási törvény „57. § A Munkaügyi Minisztérium és a munkaügyi központ igazgatójának határozata bíróság által felülvizsgálható. A bíróság a határozatot megváltoztathatja.”

¹²⁶ Áe. „64. § Nincs helye fellebbezésnek, ha első fokon a Kormány vagy a Kormány tagja járt el, vagy ha az ügyben a jogszabály a fellebbezést azért zárja ki, mert a határozat megváltoztatását, vagy megsemmisítését a bíróságtól lehet kérni.”

helyező módon, érintette mind a törvény anyagi jellegű rendelkezéseit, mind pedig az igény érvényesítésének menetére vonatkozó szabályokat.

Az első jelentős módosításelem, hogy rögzítetten kibővült az a munkavállalói követelés-kör, melynek biztosítékául szolgálhat az alaprészt. A bértartozás fogalom értelmező rendelkezésének átírásával kiterjesztették ugyanis a bér garancia igénybevételenek lehetőségét a betegszabadság idejére járó térítésre is. A betegszabadság jogintézménye a Munka Törvénykönyvében már 1996. január 01. napi hatályba lépéssel megjelent, annak a bér garancia szabályozásba való átemelése két esztendő várta magára (véltetőleg ekkora lettek olyan konkrét felszámolási eljárásbeli tapasztalatok, melyek szükségessé tették ezen munkavállalói követelési jogcím egyértelmű beemelést a törvénybe).

A szabályozási szükséglet forrása lehetett, hogy a Bér garancia törvény alkalmazásához elengedhetetlen háttérjogszabály, a Munka Törvénykönyve a Betegszabadság jogintézményét – az arra vonatkozó, munkáltatót terhelő fizetési kötelezettséggel együtt – „A munka és pihenőidő” címet viselő Harmadik rész VI. fejezetbe építette be, és nem szolt arról a díjazás szabályait tartalmazó VII. fejezetben. Ez utóbbi fejezet ugyanakkor rendelkezéseket tartalmaz a fizetési kötelezettség szempontjából alapul fekvő távolléti díjra, illetve egyéb munkavégzési kötelezettséggel nem járó jogviszony-időtartamok díjazására vonatkozóan. A jogalkotó tehát, a jogcím nevesítésével ettől kezdve egyértelművé tette valamennyi jogalkalmazó számára: a betegszabadság idejére járó díjazást figyelembe kell venni a bér garancia-igény kiszámításánál.

Ezen módosításnál ismét megváltoztak a hatásköri szabályok: az ügy érdemi intézése közelebb került az ügyfelekhez, illetve az érintett munkavállalókhoz. A módosítással ezt a hatáskört – a Minisztérium helyett - a munkaügyi központok kezdték el gyakorolni az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint. Ezt a módosító törvény indokolása szerint, az indokolta, „hogy a munkaügyi központok részére rendelkezésre áll a támogatás nyújtásához szükséges valamennyi információ, továbbá a támogatás ellenőrzése is helyben jobban megvalósítható”. Ezzel együtt szükségtelessé vált a beérkezett kérelmek országosan egységes sorrendjének fenntartása, ezért a releváns törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezésre került.

Ez a hatáskör-módosítás szükségessé tette illetékességi szabály beiktatását a törvénybe, mely a 3. § módosításával úgy valósult meg, hogy a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet székhelye szerinti munkaügyi központ az eljárást lefolytató.

Megváltozott továbbá a jogorvoslati rend is, és a Foglalkoztatási törvényben meghatározott szabályok értelmében, mivel a munkaügyi központ központi szervezeti egysége hozott elsőfokú határozatot, a fellebbezést a Munkaügyi Minisztérium bírálta el, azzal hogy a Minisztérium határozata bíróság által felülvizsgálható volt, és a bíróság a határozatot megváltoztathatta.¹²⁷

Ugyancsak ügyfél-centrikus változás volt, immáron az eljárási szabályokat tekintve, hogy megmaradt a 15 napon belüli átutalási kötelezettség és mindemellett annak érdekében, hogy a munkavállalók a munkabérüket minél előbb megkaphassák, a törvény az általános államigazgatási határidőnél rövidebb határidőt határozott meg a kérelem elbírálására is, ezt 8 napban rögzítette.

Egy további módosítást jelentette a törvénynek, azon eljárásjogi szempontból a kezdetektől megkérdőjelezhető rendelkezés anullálása, mely szerint a nem megfelelő kérelem átvételét a munkaügyi központ elutasíthatta.

A rendszer működéséből fakadó egyik anomália felszámolására a módosító törvény külön súlyt fektetett: arra, hogy a felmondási tilalom alatt álló munkavállalók a felszámolási eljárás során esedékessé vált bérüket minél előbb megkaphassák. Az anomália lényege abban állt, hogy ha a felszámoló jogszerűen, a norma által számára kérelem benyújtásra nyitva álló határidőt betartva igényt érvényesített, és ebben az időpillanatban voltak olyan munkavállalók, akik felmondási tilalom alatt álltak, az ő követelésük későbbi – a felmondási tilalom megszűntét követő - kielégítésére az alaprészből tipikusan nem volt lehetőség. Ezt azon törvényi rendelkezés akadályozta, mely szerint a támogatás csak akkor volt nyújtható, ha a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet a korábbi támogatásnyújtásból eredő visszafizetési kötelezettségét maradéktalanul teljesítette.

Ezen egyes munkavállalói csoport egyenlőtlen elbánását, jog- és érdeksérelmét eredményező szabályozás feloldására egy további bekezdéssel egészült ki a 6. §. Az új bekezdés szerint, a gazdálkodó szervezetnek a korábbi igény benyújtásakor felmondási tilalom alatt álló munkavállalóival szemben, a felszámolási eljárás során esedékessé vált bértartozása kiegyenlítéséhez támogatás akkor is nyújthatóvá vált, ha a gazdálkodó szervezet visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget.

¹²⁷ Munkaügyi Minisztérium: Munkaügyi politika és munkaügyi folyamatok 1994-1998 Munkaügyi Minisztérium Budapest 1998.; 31. o.

2000-ben ismét a költségvetési törvénykezés keretei között formálódott a Bérgarancia törvény, a *2000. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről*, ugyanis megváltoztatta a támogatási maximumra, illetve annak számítási metodikájára vonatkozó szabályozást. A kiindulási pont 2001. január 01. napjától nem a minimálbér, hanem a nemzetgazdasági havi bruttó átlagkereset, aminek figyelembevételével az igényelhető támogatás maximumára vonatkozóan a következők szerint módosult a releváns bekezdés:

„7. § (1) A felszámoló a támogatási igény meghatározása során a támogatásra jogosult gazdálkodó szervezetnek a jogosultakkal szemben, a bérfizetési napon fennálló bértartozását, de legfeljebb jogosultanként a tárgyévet megelőző második év - Központi Statisztikai Hivatal által közzétett - nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresetének négyszeresét veheti figyelembe”.

Ezen törvénymódosítás jelentős növekedést eredményezett az egy munkavállalóra vonatkozóan igényelhető támogatás maximumát tekintve: 2000-ben ugyanis a minimálbér 25.500.-Ft, így a támogatási maximum 127.500.-Ft volt, 2001. január 01-től mivel a 1998-ban a bruttó átlagkereset 67.800.-Ft volt, 271.200.-Ft volt támogatásként kifizethető.

2.2 Az uniós csatlakozás hatása a szabályozásra

A bérgarancia szabályozás alakulásának egy nagyon fontos meghatározója volt hazánk uniós csatlakozása, tekintettel jogharmonizációs kötelezettségeinkre, illetve azok teljesítésére (mivel a munkavállalói igényeknek a munkáltató fizetésektelensége esetén való védelméről szóló normák a közösségi munkajog részét képezik¹²⁸ és így irányt mutatnak a tagállamoknak). Ez a teljesítés nemzeti jogi jogalkotási termékekben, azaz a törvény módosításaiban öltött testet. Jelen alfejezet célja a jogharmonizációra, illetve a releváns közösségi jogi normákra fókuszáló alapozást követően, a szabályozás-történet vonatkozó szakaszának, annak darabjainak bemutatása, így a következők szerint tagolódik:

- o elsőként röviden szól a jogharmonizációról és annak jellemzőiről a vizsgált szabályozási területen,

¹²⁸ Dr. Kiss György: Az Európai Unió intézményrendszere, az európai munkajog jellemzői, az Európai Bíróság szerepe in Konferencia kiadvány (szervezők: Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, Montan Press Rendezvényszervező, Tanácsadó és Kiadó Kft.): Az Európai Unió munkajoga Konferencia az irányelvekről, a jogharmonizációról és a szabályozás kritikájáról 2005. március 30 - április 1. Budapest, 5. oldal

- o majd megjeleníti azokat az uniós jogszabályokat – kapcsolódó EB ítéleteket is megjelenítve -, melyekhez való igazodást szolgálta a hazai jogharmonizáció,
- o és végül az alfejezet gerincét képező harmadik részében, végigköveti a Bérgarancia törvény harmonizációs célú módosításait.

2.2.1. A jogharmonizáció és annak jellemzői a vizsgált szabályozási területen

Ahhoz, hogy a fentebb hivatkozott és jelen alfejezet harmadik részében felvázolandó módosítási lépés-sorozat, annak miértje és hogyanja feltárható és leírható legyen, meg kell határozni *a jogharmonizáció fogalmát és lényegét.*

A fogalmat megítélésem szerint, megtölthetjük tartalommal egyrészt úgy, mint egy állapot, másrészt mint egy az adott állapotot célzó, oda vezető folyamat.

Állapotként a fogalom nem jelent mást, mint a jogszabályok összhangját, folyamatként pedig egy jogi összhangteremtést, ami a jogszabályok összhangjának biztosítása irányába hat. Ez utóbbi fogalomként a jogharmonizációs folyamat minden olyan jogalkotási, jogalkalmazási tevékenységet átfog, melynek eredményeként, tudatosan valamilyen harmonizált jog (beleértve természetesen a belső jogi harmóniát is) jön létre.

A jogharmonizáció fogalmát a közösségi¹²⁹ szabályokon, célokon átszűrve azt mondhatjuk, hogy a cél a tagállami szabályok és a közösségi szabályok közötti, minél nagyobb harmónia megteremtése¹³⁰, úgy, hogy a jogharmonizáció eredményeként nem közösségi jog, hanem nemzeti jog képződik¹³¹. Természetesen ez amellett, hogy a tagállamok jogrendszere ne „álljon távol” a közösség jogrendszerétől, magában hordozza azt a követelményt, illetve egyben eredményt is, hogy a tagállamok egymáshoz viszonyítva se „térjenek el nagyon”.

A magyar jogharmonizációs célú jogalkotás folyamatában a jogharmonizáció kifejezést önálló – bár természetesen a fentiekkel harmonizáló - tartalommal töltötte meg az

¹²⁹ Jelen dolgozat – tárgyára való tekintettel - kizárólag az Európai Unió első pillérét képező Közösségek területére eső szabályokra és az azokhoz tartozó jogharmonizációs tevékenységre vonatkozóan tartalmaz megállapításokat.

¹³⁰ dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 533. o.

¹³¹ Kecskés László: EU-JOG és jogharmonizáció HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2003.; 408. o.

igazságügyminiszter a jogharmonizációs célú jogalkotásról szóló 7001/2005.(IK.8) IM irányelvben¹³²:

„Így jogharmonizáció alatt értendő minden olyan belső jogalkotási tevékenység, amelynek célja az uniós tagságból eredő kötelezettségeink végrehajtása, illetve a tagságból fakadó jogaink érvényesítését biztosító belső jogi környezet megteremtése”¹³³

Ezen definíciók figyelembevételével meghatározható a Bérgarancia törvény uniós csatlakozással összefüggésben végrehajtott módosításainak oka és célja: a közösségi joggal összhangban lévő, parallel szabályozás megalkotása és funkcionáltatása, tagállami kötelezettségeink maradéktalan teljesítése.

A jogharmonizáció jellemzőit tekintve szólni kell a közösségi jogi, illetve nemzeti jogi szabályozási szintről.

A vizsgált területen a lentebb elemzésre kerülő irányelvekkel mint másodlagos közösségi jogi normákkal – melyekkel a Közösség mint egy „keretszabállyal csak a szabályozás egyes sarokpontjait, korlátait tűzi, fogalmakat tisztázza”¹³⁴ - kellett és kell operálni a magyar jogalkotóknak. Természetesen mindemellett tekintettel kellett és kell lenni a puha jogra, valamint a közösségi vívmányok egyéb elemeire is. Így különös figyelmet kell fordítani az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára (melynek egy-egy releváns eleme a dolgozat későbbi fejezeteiben kerül ismertetésre), hisz a jogalkotók és mindemellett a jogalkalmazók, ezen szerv felé kitekintő vigyázó szemei garantálhatják, hogy a harmonizált nemzeti norma alkalmazása, EU-konform módon történjen meg.

Ha azt vizsgáljuk, hogy a magyar jogrendszer tárházának mely elemei jelentek és jelennek meg mint a jogharmonizációt szolgáló és célzó normák, azt láthatjuk, hogy itt a harmonizáció alapvetően törvények útján történt meg. Ennek oka megítélésem szerint, egyrészt a közösségi jog elvárásaiban, másrészt pedig a jogalkotásra vonatkozó hazai szabályozásban rejlik.

Ami a közösségi jog elvárásait illeti, rögzíteni szükséges, hogy az a bizonyos jogalkotói szabadság nem jelent korlátok nélküli szabadságot. Az Európai Bíróság esetjoga alapján –

¹³² Természetesen csatlakozásunkat megelőzően is sor került a kérdéskör szabályozására, mégpedig a jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló 8002/1999. (IK 10.) IM tájékoztatóban.

¹³³ Megjelent a Magyar Közlöny 2005. évi 117. számában, 2005. augusztus 31-én.

¹³⁴ Dr. Blutman László: EU-jog – működésben Bába kiadó, Szeged 2004.; 145. o.

ami a közösségi vívmányok részeként erőteljesen behat az egyébként irányelvek által uralt területre is – ugyanis, az „irányelv rendelkezéseit megkérdőjelezhetetlen kötőerővel, valamint pontosan, precízen és világosan kell átültetni, azért, hogy az átültetés eleget tegyen a jogbiztonság követelményének”, valamint ha „egy irányelv jogokat ruház az egyénekre, az érintetteknek képesnek kell lenniük jogaik terjedelmének megállapítására”.¹³⁵ Mindezek alapján bár bizonyos követelményeknek a rendeleti jogalkotás is megfelelhet – jogi kötőerő, precíz, pontos átültetés -, a jogbiztonság és ennek egyik zálogaként a jogosult általi megismerhetőség kritériuma mégis inkább a törvény, mint jogszabály irányába billenti a mérleg nyelvét.¹³⁶

Mindemellett a bemutatandó irányelvek olyan szabályozási területet fognak át, melyek a magyar jogrendszerben törvényi szintű szabályozásra „jogosultak”, így a harmonizációt biztosító jogszabályok sem lehettek mások, mint elsősorban törvények¹³⁷.

A harmonizáció és az időtényező egymáshoz való viszonyát elemezve, a csatlakozást megelőző időszakban a foglalkoztatáspolitikai normaalkotás valamennyi részterületét a programozott harmonizációs jogalkotás jellemezte azzal a céllal, hogy csatlakozásunk időpontjára normáink az Európai Unió szabályaihoz igazodóak legyenek.¹³⁸

Ez a hazánk esetében is gigantikus munka – a dolgozat tárgyát képező területen is -, véleményem szerint alapvetően elérte célját, hisz 2004. május 01. napján Magyarország csatlakozhatott és csatlakozott az Európai Unióhoz.

Természetesen, mint a lentebb kifejtendő harmonizációs szükségletek is mutatták, a harmónia állapota ezzel az időpillanattal nem állt be teljesen, maradtak olyan területek, ahol – későbbi implementálási határidőre is tekintettel – a megfeleltetés ácsúszott tagállami létünk szakaszába.

¹³⁵ 7001/2005.(IK8.) IM irányelv 184. pont.

¹³⁶ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest 2005.; 266. o.

¹³⁷ Meg kell továbbá jegyezni, hogy - az Európai Bíróság döntéseire tekintettel -, nem alkalmas a harmonizációs kötelezettség teljesítésére a közigazgatási gyakorlat, mely megtestesülhet például körlevélben, leiratban.

¹³⁸ dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 538. o.

2.2.2. Irányadó közösségi jogi szabályok

A következőkben bemutatásra kerül az uniós szabályozás, a fentiek szerinti harmonizáció folyamatában alapul fekvő rendelkezés-csomag¹³⁹. Kiindulópontul érdemes megjegyezni, hogy ezek a normák a közösségi munkajogon belül hangsúlyos szerepet töltenek be (véleményem szerint ennek egyik mutatója, hogy viszonylag nagy számban kerülnek ügyek az Európai Bíróság elé), illetve mintahogyan Dr. Kiss György fogalmaz¹⁴⁰ a vonatkozó irányelv talán a legkarakterisztikusabb szociális töltésű irányelv, melynek legfőbb jellegzetessége, hogy fokozottan számít az állam beavatkozására, annak tehervállalására, annak ellenére, hogy a rendszer általában biztosítási alapú.

A harmonizáció közösségi jogi eszközeit tekintve elmondható, hogy bár a harmonizáció legfőbb eszköze az irányelv, egyéb – akár a puha jog területére eső - jogszabályok is bírhatnak ilyen funkcióval, illetve egyes területeken ilyen eszköz lehet a kölcsönös elismerés. Ugyanakkor jelen szabályozási tárgynál a klasszikus harmonizációs formulát választotta a közösségi jogalkotó, hisz az alapul fekvő, vizsgálendő közösségi jogszabályok:

- A Tanács 1980. október 20-i 80/987/EGK Irányelve a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről¹⁴¹,
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. szeptember 23-i 2002/74/EK Irányelve a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK tanácsi irányelv módosításáról,
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/94/EK irányelve (2008. október 22.) a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelméről.

A szabályozási folyamat kiindulópontját tekintve meg kell jegyezni, hogy a tagállamok már az 1970-es évek első felében, a csődjog reformjával összekapcsolva törekedtek olyan

¹³⁹ A külső jogi környezet vonatkozásában említést kell tenni arról, hogy nemcsak közösségi jogi, de nemzetközi jogi szinten is születtek dokumentumok a tárgykörben. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, annak Általános Konferenciája 1992-ben fogadta el a munkavállalók igényeinek védelméről munkáltatójuk fizetéseképtelensége esetén címet viselő 173. sz. Egyezményt, valamint az azonos nevű 180.sz. Ajánlást. Az önálló szabályozást megelőzően, a munkabér védelméről szóló 1949. évi Egyezmény, valamint a munkavállalók kártalanításáról szóló 1925. évi Egyezmény tartalmazott rendelkezéseket. (Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium kiadványa - Nemzetközi Munkaügyi Egyezmények és Ajánlások 1919-1995. III. kötet 411- 423. o.)

¹⁴⁰ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 85. o.

¹⁴¹ Kapcsolódó norma: A Tanács 1987. március 2-i 87/164/EGK Irányelve a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK Irányelv Spanyolország csatlakozása folytán történő módosításáról.

megoldásokkal segíteni a munkavállalók egzisztenciális biztonságát a munkáltató fizetéseképtelensége esetére, ami megfelel az Európai Szociális Charta¹⁴² elvének¹⁴³. Ennek közösségi kerete, eszköze lett a 80/987/EGK tanácsi irányelv. Az irányelv magalkotásánál – a preambulumban rögzítettek szerint – az EGK két szempontot vett figyelembe, a munkaügyi- munkaszociálist, illetve a gazdasági-gazdaságpolitikait.¹⁴⁴ Célul tűzték ki ugyanis, a munkavállalók védelmét a munkáltató fizetéseképtelensége esetére, mindeközben figyelembe véve a Közösségen belüli kiegyensúlyozott gazdasági és szociális fejlődés szükségességét¹⁴⁵.

Amennyiben az első kettő (melyekhez a lentebb ismertetésre kerülő harmadik mint kodifikációs norma illeszkedik) irányelv egymáshoz való viszonyát, a módosításai szükséglet indokoltságát törekszünk feltárni, iránymutatásul szolgálhat, egyrészt a módosító jogszabály preambuluma, másrészt a Tanács 2002. február 18-i 30/2002/EK közös állásponjtja a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló ...-i 2002/.../EK európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadása céljából (2002/C 119 E/01).

Hivatkozott aktusokból megállapíthatóan az irányelv módosításának fő célkitűzései, hogy a hatályos szabályozás alkalmazkodjon a munkaerőpiacon időközben bekövetkező változásokhoz, a tagállamokban a fizetéseképtelenség intézményének meghatározásával kapcsolatosan kialakult új jogalkotási gyakorlatokhoz (a fogalom foglalja magában a felszámoláson kívüli egyéb, a fizetéseképtelenséggel kapcsolatos eljárásokat is).

Alapvető célja volt a hatály pontosítása, annak biztosítása, hogy a határozott idejű munkaszerződéssel, részmunkaidőben vagy munkaerő-kölcsönzés útján foglalkoztatott munkavállalókat ne zárják ki az irányelv hatálya alól.

¹⁴² Meg kell jegyezni, hogy az 1996. évi Módosított Európai Szociális Karta, amely a Kartában és módosításaiban rögzített jogokat egységes szerkezetbe foglalta, részben kibővítette, kiegészítette különböző jogokkal, 25. cikkében expressis verbis tartalmazza a munkavállalók jogát munkáltatójuk fizetéseképtelenné válása esetén fennálló követeléseik biztosításához. (Dr. Bencze László: Az Európa Tanács szociális jogalkotása Háttér tanulmány a SZOLID Projekt számára, Budapest 2004. április; (http://www.allamreform.hu/letoltheto/szocialis_ugyek/hazai/Bencze_Laszlo_Az_Europa_Tanacs_szocailis_jogalkotasa.pdf); letöltés időpontja: 2008.06.26.)

¹⁴³ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bér garancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 4/2002.; 80. o.

¹⁴⁴ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bér garancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (II.) in Európai Tükör 5/2002.; 77. o.

¹⁴⁵ 80/987/EGK irányelv preambuluma ötödik bekezdése.

A módosító-irányelv további célja joghatósági szabályok megállapítása azon esetekre, amikor egy vállalkozás több tagállamban foglalkoztat munkavállalókat.

A fenti célok elérésére rajzolta tehát fel a módosító közösségi jogi szabály, a tagállamok által a saját nemzeti joguk – amennyiben szükséges – változtatása során elérendő célt, de úgy, hogy egy alapkövetelményt a jogharmonizáció során minden országnak figyelembe kell vennie. Ez pedig azt jelenti, hogy az irányelv végrehajtása semmiképpen sem indokolhatja és eredményezheti, hogy a védelem szintje csökkenjen¹⁴⁶.

Fenti normák legfontosabb rendelkezései, és így **a közösségre felrajzolt és elvárt garancia-rendszer legfőbb jellemzői a következőkben írhatóak le.**

- A közösségi jogforrás 1. cikkében – **tárgyi – hatályát** tekintve úgy rendelkezik, hogy az irányelvet a munkaszerződésből¹⁴⁷ vagy munkaviszonyból származó, a fizetéképtelen munkáltatókkal szembeni munkavállalói követelések esetén kell alkalmazni.

Az **alanyi hatály** vonatkozásában, a módosító közösségi norma generális jogalapot keletkeztetett a tagállamok számára, bizonyos munkavállalói kör a garanciából való kizárására.

A 2002-es irányelv releváns bekezdése szerint ugyanis, amennyiben a tagállamokban egy ilyen rendelkezés a nemzeti jog alapján már alkalmazandó, a tagállamok továbbra is kizárhatják az irányelv hatályából a természetes személy által alkalmazott háztartási alkalmazottakat, valamint az olyan halászokat, akik bérezése a bevételből való részesedés formájában történik. Megmaradt továbbá az eredeti irányelv azon rendelkezése is, hogy kizárhatóak az annak végrehajtását szolgáló nemzeti szabályozás során a védelemből azon munkavállalók, akik más garanciarendszer hatálya alá tartoznak, amennyiben azok – legalább – azonos védelmi szintet nyújtanak.

¹⁴⁶ Irányelv 9. cikk

¹⁴⁷ Egyes tagállamok fizetéképtelenségi jogában elképzelhető, hogy a szerződésből fakadó követelések az eljárás során csökkennek. Németországban például, ha a munkaszerződés a tömeg terhére biztosítani fizetést, a tömeg gondnok és a munka-tanács tárgyalásokat folytat az ilyen kifizetések békés úton való csökkentése érdekében. (Dr. Miskolczi Bodnár Péter: A szerződések sorsa a magyar és a német fizetéképtelenségi jogban in Bér garancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 327. o.)

Mindemellett – az intézmények rendeltetésszerű működését védendő, az azzal való visszaélést megakadályozandó - további potenciális szűkítést is lehetővé tett a módosítás, amikor a 10. cikk c) pontját beemelte a normába. Ezen pont kimondja, hogy az irányelv nem érinti a tagállamok azon lehetőségét, hogy a garanciát elutasítsák, avagy korlátozzák, ha a munkavállaló maga vagy közeli hozzátartozóival együtt a munkáltató vállalkozása vagy üzeme jelentős részének tulajdonosa volt, és jelentős mértékben befolyásolta annak tevékenységeit.

Fontos – első ránézésre formainak látszó – változást hozott a 2202/74/EK irányelv a kizárási szabályok felépítése tekintetében is.

Addig ugyanis, amíg az eredeti norma a garanciából ténylegesen kizárt munkavállalókat – a rendelkező részében meghatározott munkavállalói kategóriákat konkrét tartalommal megtöltve, tagállamonként felsorolva - a mellékletében tartalmazta, az új jogszabály szakított ezzel a szabályozási technikával. Kimondta ugyanis, hogy a tagállamok számára lehetséges kizárásokat az irányelv rendelkező részében kell feltüntetni, a mellékletet pedig el kell hagyni.

A változás tehát nemcsak formai jellegű, hisz a jogbiztonságot és az átláthatóságot növelve tette egyszerűbbé, követhetőbbé a normát.

E szabályozási tárgykört tekintve meg kell jegyezni továbbá, hogy az atipikus munkavégzési formák keretében foglalkoztatottak védelmében, a 2002-es norma kifejezett tilalmat rögzített a tekintetben, hogy nem zárhatóak ki a hatály alól a részmunkaidőben dolgozó, a határozott idejű munkaszerződéssel alkalmazott, valamint a munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkajogviszonnyal rendelkező munkavállalók.¹⁴⁸

Mindemellett a tagállamok nem írhatnak elő minimális időtartamot sem a munkaszerződés, illetve a munkaviszony estében.

Az *alanyokra vonatkozó szabályozás* tekintetében, annak *történetét* vizsgálva meg kell jegyezni, hogy az 1980-ban elfogadott alap-irányelv is tartalmazott kizárássra való felhatalmazást. Mégpedig azon munkavállalók vonatkozásában, akik munkaviszonyának, munkaszerződésének sajátos jellege azt indokolja, illetve akik egyéb, azonos védelmet

¹⁴⁸ Juhász László: A magyar fizetésképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 452. o.

nyújtó garancia-rendszerek oltalma alatt állanak.¹⁴⁹ Ezen csoportok államonként az irányelv mellékletében kerültek felsorolásra.

Ilyen csoportként zárták ki egyes államok,

- a sajátos jellegű munkaszerződéssel, illetve munkaviszonnyal rendelkező munkavállalók közül például a következőket¹⁵⁰
 - Görögország: a halászhajó kapitánya és a legénység tagjai, ha és amennyiben a hajó bruttó bevételéből vagy nyereségéből történő részesedés formájában kapják munkabérüket
 - Írország: 1. bedolgozók (azok a személyek, akik saját otthonukban darabbérben fizetett munkát végeznek), kivéve ha írásos munkaszerződéssel rendelkeznek 2. a munkáltató közeli rokonai, akik nem rendelkeznek írásos munkaszerződéssel, és munkájuk olyan magánlakással vagy mezőgazdasági üzemmel kapcsolatos, ahol a munkáltató és annak közeli rokonai laknak 3. azok a személyek, akik rendszerint egy vagy több munkáltatónál heti tizenhét óránál kevesebbet dolgoznak, és akik alapvetően nem a foglalkozásukból származó jövedelmükből tartják fenn magukat
- a más garanciaformákkal rendelkező munkavállalók köréből a következőket
 - Görögország: tengerjáró hajók legénysége
 - Írország: 1. helyi vagy más állami hatóságok, valamint közszolgáltatást nyújtó közlekedési vállalatok állandó és nyugdíjra jogosult munkavállalói 2. a national schools, secondary schools, comprehensive schools, valamint a teachers' training colleges nyugdíjra jogosult tanárai 3. a Pénzügyminisztérium által finanszírozott magánkórházak állandó és nyugdíjra jogosult munkavállalói 4. azok a személyek, akiket a halászatban idegnyomkában, alkalmi munkában vagy részmunkában alkalmaznak, és a fogás eredményéből részesednek 5. a munkáltató házastársa
 - Olaszország: 1. azok a munkavállalók, akik olyan jogszabályilag meghatározott ellátásokra jogosultak, amelyek biztosítják, hogy bérüket a

¹⁴⁹ Prof. Dr. Nagy László: Az Európai Unió munkajoga JATE Press Szeged 2003.; 64. o.

¹⁵⁰ Az alábbiakból is láthatóan, az Irányelv függelékében a szerződésük, illetve a jogviszonyuk sajátossága miatt kizárt munkavállalói kategóriák mindegyike a magán-munkajog keretei között került foglalkoztatásra. (Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetésképtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 77. o.)

vállalat gazdasági nehézsége esetén is megkapják 2. tengerjáró hajók legénysége

- Egyesült Királyság: 1. bejegyzett dokkmunkások, kivéve azokat, akik egészen vagy túlnyomórészt olyan munkát végeznek, amely nem a dokkmunkás feladata 2. tengerjáró hajók legénysége.

A szabályozási struktúra és tartalom egyértelmű, csupán az irányelvben felsorolt munkavállalói kör zárható ki a védelem alól, és ennek formai feltétele, hogy ezen munkavállalói csoportok – ahogyan a közösségi jogi norma fogalmaz, kategóriák - az irányelv mellékletben történő feltüntetésre kerüljenek.¹⁵¹ Egyszerűsége ellenére, volt olyan tagállam, amelynek a norma-tartalom megtartása gondot okozott. Ez az ország Spanyolország volt, akinek rendszere, eljárása mint látjuk majd, sok más esetben is az Európai Bíróság eljárásának vizsgálati tárgyává vált.

A kizárás szempontjából releváns ügy, a Miret ügy¹⁵², melyben hozott ítéletét az EB 1993. decemberében hirdette ki.

A Spanyolországi ügy munkavállalója Wagner Miret a CEP Catalana SA vállalat vezető beosztású alkalmazottja volt, akit munkahelyi átszervezési eljárás során elbocsátottak. A vállalkozást fizetéképtelennek nyilvánították, így Miret kérte az 1989. október és november havi béreinek, valamint az elbocsátás következtében öt arányosan megillető végkielégítés összegét (összesen 424880 peseta kifizetését követelte). Vonatkozó keresetét elutasították, mégpedig vezető beosztású munkavállalói minősége miatt. Erre fellebbezést nyújtott be a hatáskörrel rendelkező bírósághoz, aki előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bíróság elé utalta az ügyet. A kérdései arra vonatkoztak, hogy

- az irányelvet alkalmazni kell –e valamennyi annak mellékletében nem szereplő – így nem kizárt munkavállalóra -,
- annak ellenére, hogy Spanyolország a vezető beosztású munkavállalók csoportját nem építette be az irányelv mellékletébe, kizárható –e ez a munkavállalói csoport a garanciák alkalmazásából,

¹⁵¹ dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 283. o.

¹⁵² C-334/92. sz. ügy.

- ha pedig alkalmazni kell a védelmet a vezető állásúak esetén is, hogyan tudnak ők igényt érvényesíteni, úgy mint más munkavállalók a bérgarancia rendszerben, avagy az államot terhelő kártalanítás útján.

Az EB döntésében leszögezte, az irányelvet alkalmazni kell minden olyan munkavállaló esetén, aki a nemzeti jog szerint munkavállaló, és nem tartozik a mellékletben kizárt munkavállalói kategóriák egyikébe sem. Márpedig Spanyolország a magánszemélyek által foglalkoztatott háztartási alkalmazottak kizárását kérte – ez az 1987. március 2-i, 87/164 számú irányelvvel átvezetésre került a mellékleten -, a vezető beosztású munkavállalók kategóriájának a mellékletbe illesztését és kizárását ugyanakkor nem kezdeményezte. Mindezek okán a vezető állású munkavállalók, így Miret úr nem zárható ki a bérgaranciából.

Arra vonatkozóan, hogy hogyan alakul az igényérvényesítés módja, a Francovich ügyre¹⁵³ visszautalva úgy döntött a testület, hogy a vezető állású munkavállalók hasonló ügyekben az irányelv megszegésével okozott kár megtérítését követelhetik (nem lehet szó a rendelkezések közvetlen hatályáról).

A döntés üzenete valamennyi állam számára az volt, hogy csak azon munkavállalók voltak kizárhatóak bérgarancia rendszerükből – még ha azok egyébként az irányelv által kizárhatónak minősíthető kategóriák valamelyikébe tartozhattak is -, ha ezen igényüket a kategóriák mellékletbe ültetésével az irányelv tartalmává alakították. Ha pedig ezt nem tették és belső jogukban, joggyakorlatukban mégis kizáró intézkedéseket, döntéseket hoztak, a tagállami kárfelelősség szabályai szerint tartoztak helytállani.

- A következő, kapcsolódó bekezdésében – közösségi jogi fogalmat alkotván – definitív jelleggel azt mondja a norma, hogy **fizetéseképtelen** a munkáltató, amennyiben a munkáltató fizetéseképtelensége alapján az adott tagállam törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései szerinti kollektív eljárás kezdeményezésére irányuló kérést terjesztettek elő, amely a munkáltató vagyonának részleges vagy teljes lefoglalásával, valamint felszámoló vagy hasonló feladatot ellátó személy kinevezésével jár, és az említett rendelkezések alapján az illetékes hatóság:

- elhatározta az eljárás megkezdését, vagy
- megállapította, hogy a munkáltató vállalkozása vagy üzeme végleg megszűnt, és a rendelkezésre álló eszközök nem elegendőek az eljárás megkezdésének biztosítására.

¹⁵³ C-6/90 és C-9/90. számú egyesített ügyek, illetve a meghozott bírósági döntés részletesebb leírását jelen fejezet a megfelelési határidőről szóló része tartalmazza.

Ezen fogalom tagállamonként más és más konkrét eljárástípusokkal tölthető meg tartalommal. Ezért, egy nemzetek feletti jogbiztonság érdekében, annak előmozdítására, hogy a jogalkalmazók számára egyértelmű legyen azon eljárások sora, melyek az egyes államokban az irányelv tárgyi hatálya alá tartoznak és így a garancia intézményét működésbe lendíthetik, kimondja a 2002/74/EK irányelv, hogy a tagállamok értesítik a Bizottságot, valamint a többi tagállamot az irányelv hatálya alá tartozó nemzeti fizetéseképtelenségi eljárások típusáról, valamint minden velük kapcsolatos módosításról. Ezen információk mindenki számára hozzáférhetőek, hisz a Bizottság a tagállami közleményeket az Európai Közösségek (Unió) Hivatalos Lapjában közzé teszi.

Az egyes országbeli szabályozók tartalma kapcsán Dr. Kiss Györgyöt idézve megjegyzendő, hogy „az egyes országok a munkavállalói igények védelmét összehangolják és kibővítik a cég fizetéseképtelenségére vonatkozó általános szabályokkal. Ez közelebbről azt jelenti, hogy a fizetéseképtelenség esetére alkalmazott technikák mellett a munkavállalói követelések kielégítése relatíve önálló szabályozást kapott, számos országban önálló eljárási renddel és az erre kialakított szervezeti háttérrel. Mindez azt támasztja alá, hogy a cég munkáltatói minőségében értékelhető fizetéseképtelensége, amely ugyan nem választható el a cég egészének értékelésétől, szociálpolitikai megfontolások miatt a prioritást biztosító szabályok miatt relatíve önálló jelentőségre tett szert.”¹⁵⁴

- A *közösségi és nemzeti jog egymáshoz való viszonyában* rögzíti ugyanakkor a szabályozás, hogy a további *alapfogalmak* tartalmát tekintve, teljesen meghagyja a tagállami jogalkotó szabadságát, hisz az irányelv nem sérti az egyes tagállamok jogszabályaiban szereplő munkavállaló, munkáltató, díjazás, megszerzett jogosultság és jövőbeli jogosultság kifejezések meghatározásait.

A „munkavállalót” tekintve, a tagállami jogalkotásokat vizsgálva elmondható, hogy azok nagy része a tág értelemben vett definíciót tartotta indokoltnak¹⁵⁵ és az irányelv alkalmazása szempontjából munkavállalónak minősített minden olyan személyt, akik munkajogviszonyt keletkeztető szerződés alapján végeznek munkát. Sőt egyes

¹⁵⁴ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 78. o.

¹⁵⁵ Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetéseképtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében in Bér garancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni Kiadó Miskolc 2005.; 21. o.

jogrendszerek az igényjogosultak körébe felvették a munkavállalókhöz közel eső, azzal rokon jogállásban lévőket is. Példaként említhető Franciaország, ahol mindenki kedvezményezett lehet, aki jogszabály alapján a csődbe jutott munkáltatóval szemben bizonyos privilégiumokkal bír. Ide tartoznak például a tanulói jogviszonyban állók, illetve a kereskedelmi képviselők különböző típusai.¹⁵⁶

Hasonlóképpen a kiterjesztő, a tág értelmezés módszerét alkalmazzák a tagállamok a munkabér fogalmát tekintve is.

Ide tartozóként szabályozzák:

- az alapbért
- a különféle speciális jellegű munkavégzés ellenértékeként fizetett díjazást (például túlmunka ellenértéke)
- a felmondási időre járó bért
- a létszámleépítés esetén járó díjazást, ha a tagállam joga erről rendelkezik
- a végkielégítést.

A munkavállaló egyéb kárigényét, annak figyelembe vehetőségét illetően is egységesülés indult el. Az osztrák jogban például a szorosabb értelemben vett bérigényen túl a munkáltatóval szembeni kárigény, egyéb fizetési igény, valamint a szükséges költségek is védelmet kapnak. Ugyanakkor a kár jellegű követeléseket nézve, minden tagállamban szigorúan vizsgálni rendelik és vizsgálják azt, hogy a munkavállaló teljesítette – e kárenyhítési kötelezettségét. Mindemellett nem teljesítenek a bérgarancia intézmények kifizetéseket az olyan összegek tekintetében, melyek máshonnan megtérültek vagy megtérülhettek volna.¹⁵⁷

Itt kell megjegyezni, hogy ezen nemzeti kompetenciák meghagyásával a szabályozást elszakítja a közösségi jogi fogalmaktól az irányelv. Így például a munkabér meghatározása a tagállamok joga, így ahhoz semmi köze az egyenlő munkáért egyenlő bér elvéhez kapcsolódóan kifejeződött közösségi esetjognak¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetésektelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 76. o. és 86. o.

¹⁵⁷ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetésektelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 78. o.

¹⁵⁸ Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális dimenziója – 9.3. A munkavállalók védelme a munkaadó fizetésektelensége esetén in Gyulavári Tamás – Könczei György: Európai szociális jog, Osiris Kiadó Budapest 2000.; 179. o.

- Az irányelv következő, 3. cikke a tulajdonképpeni **harmonizációs klauzula**, melyben a közösségi jogalkotó kirajzolja a tagállamok által elérendő célt anélkül, hogy a metódus tekintetében iránymutatást adna (ez a szabályozási technika az irányelv sajátja¹⁵⁹).

Ezen cikk szerint a tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a 4. cikk alá tartozó garanciaintézetek biztosítsák a munkavállalók munkaszerződésből vagy munkaviszonyból származó, fennálló követeléseinek a kielégítését és amennyiben a nemzeti jog ezt előírja, a végkielégítést is a munkaviszony megszűnése esetén.¹⁶⁰

A garanciaintézet által átvállalt követelések – rögzíti az irányelv szövege –, azok a fennálló fizetési követelések, amelyek a tagállamok által meghatározott időpont előtti és/vagy – adott esetben – utáni időszakra vonatkoznak.

Az 2002. előtti közösségi szabályozás is hordozott időbeli elemet, amikor úgy fogalmazott, hogy olyan követelések kielégítéséről van szó, melyek egy meghatározott időpont előtti díjazást érintik. Ez az időpont a tagállamok választása szerint lehetett:

- az az időpont, amikor a munkáltató fizetése hiánya bekövetkezik,
- a felmondás időpontja, amikor az érintett munkavállalónak a munkáltató fizetése hiánya miatt elbocsátás során mondanak fel,
- az az időpont, amikor a munkáltató fizetése hiánya bekövetkezik, illetve amikor az érintett munkavállaló munkaszerződése vagy munkaviszonya a munkáltató fizetése hiánya miatt megszűnik.

- A mechanizmus működtetését tekintve alapvető kérdés, hogy a **garancia a mértéket tekintve** felső határok nélküli (ami jelentős – előre sok esetben nem kalkulálható mértékű - pénzügyi terhet jelenthet a rendszer működtetőjének), avagy lehetséges annak korlátozása. Az irányelv egzakt választ ad, amikor 4. cikkében deklarálja, hogy a tagállamok a felelősséget korlátozhatják, és felső határt állapíthatnak meg a garanciaintézet által teljesítendő kifizetésekre. A garancia-szabályozás céljából eredeztethető alaptézis azonban, hogy ezek a felső határok nem lehetnek alacsonyabb mértékűek, mint ami szociálisan összeegyeztethető az irányelv céljaival.

¹⁵⁹ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest 2005.; 266. o.

¹⁶⁰ Prof. Dr. Nagy László: Az Európai Unió munkajoga JATE Press, Szeged 2003.; 64. o.

Azt vizsgálva, hogy az unió állami ezen keretet kitöltik – e tartalommal, azt láthatjuk, hogy igen, általános felső határokat rögzítenek nemzeti szabályozásukban. Azonban a hogyan tekintve, eltérő megoldásokat alkalmaznak, így például:

- Ausztria az összeget a nyugdíjbiztosításban megállapított havi járulékalap felső határának kétszeresében rögzítette
- a finn bérgarancia törvény értelmében a garancia felső határát munkavállalói kategóriákra lebontva rendeletben kell rögzíteni
- Svédország általános határt szabott úgy, hogy nem vállal garanciát azokra a munkavállalói követelésekre, melyek nyilvánvalóan meghaladják azt az észszerű határt, amely az elvégzett munka, a vállalkozás jövedelmezősége és az egyéb körülmények alapján indokolt
- az angol szabályozás meghatározott összeget rögzít.¹⁶¹

A korlátozás egy sajátos formáját jelenti, a fentebb már hivatkozott időbeli elem. Ugyanis az irányelv ilyen alapról is lehetővé teszi megszorítást.¹⁶² Ez esetben – a normában rögzített szabályok betartásával – a tagállamok meghatározzák annak az időszaknak a hosszát, amely alatt a garanciaintézet köteles kifizetni a fennálló követeléseket. Ez az időszak azonban nem lehet rövidebb mint ami a 3. cikkben említett időpont előtt és / vagy után a munkaviszony utolsó három hónapjára járó fizetési igényre vonatkozó időszak. A tagállamok ezt a három hónapos minimális időszakot beszámíthatják a legalább hat hónapos referencia-időszakba. Mindemellett tartalmazza az irányelv, hogy a legalább 18 hónapos referencia-időszakot előíró tagállamok nyolc hétre korlátozhatják azt az időszakot, amely alatt a garanciaintézet teljesíti a fennálló követeléseket. Ekkor a munkavállaló számára kedvezőbb időszakokat kell alkalmazni a minimális időszakok kiszámítására.

- A **rendszer kiépítésére vonatkozóan** – részletszabályozás hiányában is – bizonyos **minimum standardok** leírásra kerültek az 5. cikkben.

Ezek szerint a garanciarendszer felépítése, finanszírozása és működtetése, illetve ezek normatív szabályozása során tekintettel kell lenni a következő alapelvekre:

¹⁶¹ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetésektelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 79. o.

¹⁶² Prof. Dr. Nagy László: Az Európai Unió munkajoga JATE Press, Szeged 2003.; 64. o.

- a garancia vagyónál szolgáló forrásoknak a munkáltató vállalati vagyontól el kell különülnie, és azt úgy kell kezelni, hogy a fizetéseképtelenség miatt folytatott eljárásban ne legyen hozzáférhető,
- a munkáltatóknak hozzá kell járulniuk a finanszírozáshoz, kivéve, ha azt teljes mértékben az állami hatóságok biztosítják,
- a garanciaintézet fizetési kötelezettségének függetlennek kell lennie a finanszírozáshoz való hozzájárulás kötelezettségének teljesítésétől.¹⁶³

A szorosan kapcsolódó szervezeti kereteket tekintve megjegyzendő, hogy a gyakorlati működtetés szervezetrendszerének kiépítése során, a tagállamok három megoldás közül választva jártak el:

- a feladatot a munkaügyi szervezetre telepítették – például Ausztriában, Németországban, Finnországban
- önálló szervezet hoztak létre a feladatra – Nagy - Britanniában
- a csődvagyongondnok döntésével szemben a munkavállaló Bírósághoz fordulhat – Svédországban.¹⁶⁴

- A szabályozás-történetet, illetve a szabályozási tárgyakat tekintve a 2002-es módosítás egyik legjelentősebb hozadéka volt – válaszolva a globalizálódó világ e területen jelentkező kihívására -, hogy új szakasszal egészítette ki az irányelvet, jogszabályi keretek között rendezve azon **transznacionális történeti tényállások** esetén alkalmazandó eljárást, amikor legalább két tagállam területén tevékenykedő vállalkozás válik fizetéseképtelenné.

A rendszer logikája szerint, ebben az esetben annak a tagállamnak az intézete felelős, amelynek területén az érintett munkavállalók rendszerint dolgoztak, vagy dolgoznak¹⁶⁵. A munkavállalók jogainak mértékét ezen tagállam joga alapján kell meghatározni.¹⁶⁶

Ezen metodika hatékony működtetésének elengedhetetlen feltétele, hogy az eljáró szervezetek megfelelő információhoz jussanak, ezért a tagállamoknak rendelkezniük kell(ett) illetékes hatóságaik, illetve a garanciaintézetek közötti megfelelő információcseréről.

¹⁶³ Prof. Dr. Nagy László: Az Európai Unió munkajoga JATE Press, Szeged 2003.; 65. o.

¹⁶⁴ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 80. o.

¹⁶⁵ Ezen irányelvi rendelkezés végrehajtásában rejlő nehézségek bemutatása, elemzése a problémaleíró rész transznacionális eseteket nagyító alá helyező alfejezetében történik.

¹⁶⁶ 8.a cikk

A transznacionális rendelkezések között, a joghatóság kérdését rendező szabályozáson túl, tartalmazza az irányelv¹⁶⁷, hogy a nyilvános, gyors hozzáférés biztosítása érdekében, a tagállamoknak a Bizottságot is tájékoztatni kell(ett) az intézetek pontos adatairól és elérhetőségéről, aki ezen adatokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi. Ezen irányelvi szabály megtestesítője a Bizottságnak a 2002/74/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv vonatkozásában az illetékes közigazgatási hatóságokról és/vagy garanciaintézményekről szóló 2005/C 206/02 számú közleménye, valamint a hatóságok, intézmények jegyzéke a Bizottság internetes honlapján is hozzáférhető. A transznacionális ügyben érintett magyar jogalkalmazó számára is ezen információk források jelenthetnek segítséget.

- A rendelkezések sorában szót kell még ejteni a **megfelelési határidőről**. Akár az alapirányelvet, akár a módosítást tekintjük ugyanis azt láthatjuk, hogy egyes tagállamok – renitens módon -, mint ezen irányelvek címzettjei, nem tettek eleget harmonizációs kötelezettségüknek.

Ez a mulasztás azonban – a konkrét ügyön túltekintve - mégsem értékelhető egyértelműn negatív módon, tekintettel arra, hogy a 80/987/EGK irányelvnek való megfeleltetés – határidő: az irányelvről szóló értesítéstől számított harminchat hónap - Olaszország általi elmulasztása, a közösségi jog egészére vonatkozóan óriási jelentőségű hozadékkal bírt. Ebben az ügyben deklarálta az Európai Bíróság ugyanis a tagállam magánféllel szembeni kártérítési felelősségének feltételeit, amennyiben a tagállam valamilyen közösségi jogi normát nem tartott be. A híres, sokat hivatkozott Francovich ügy¹⁶⁸ tehát a bér garancia-szabályozáson jóval túlmutató jelentőséggel bír a következők szerint és okán.

A C-6/90. számú ügyben¹⁶⁹ Francovich úr az alapeljárásban szereplő felperes, a CDN Elettronica SnC-nél dolgozott és munkabéréként csak helyyel-közzel kapott fizetést. Ezért eljárást indított a Pretura di Vicenza előtt, amely kötelezte az alperest, hogy körülbelül 6 millió lírának megfelelő összeget fizessen meg neki. Az ítélet végrehajtásának kísérlete során a végrehajtó jelezte, hogy a követelés behajthatatlan. Francovich úr ekkor aziránt

¹⁶⁷ 8b. cikk

¹⁶⁸ A C-6/90. és C-9/90. sz. egyesített ügyekben a bíróság 1991. november 19-én hozott ítéletet.

¹⁶⁹ Dr. Gátos György – Dr. Király Miklós – Dr. Tóth Tihamér: Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából I. kötet KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2003.; 185-193. o.

indított keresetet, hogy jogosult legyen az olasz államtól megkapni a 80/987. számú irányelvben írt biztosítékokat, vagy ennek alternatívájaként, kártérítést.

A C-9/90. számú ügyben Danila Bonifaci és 33 más alkalmazott a Pretura di Bassano del Grappa előtt indított eljárást, kifejtve, hogy őket a Gaia Confezioni Srl alkalmazta, amelyet 1985. április 5-én fizetéseképtelennek nyilvánítottak. Amikor a munkaviszonyukat megszüntették, a munkáltató a felpereseknek több, mint 253 millió lírával tartozott, melyet a munkáltatóval szembeni fizetéseképtelenségi eljárás során adósságként állapítottak meg. Az eljárás befejezése óta több, mint öt év telt el, és ez alatt az idő alatt a felperesek részére semmiféle kifizetés nem történt. A felszámoló megállapította, hogy bérigényük részleges kielégítése is teljességgel valószínűtlen. Következésképpen, a felperesek eljárást indítottak az Olasz Köztársaság ellen, keresetükben azt kérték, hogy tekintettel arra, hogy az olasz állam köteles volt 1983. október 23-i hatállyal a 80/987. számú irányelvet végrehajtani és a belső jog részévé tenni rendelkezéseit, kötelezzék az Olasz Köztársaságot arra, hogy legalább az utolsó három havi munkabér hátralékukat megfizesse, vagy ennek megfelelő összegű kártérítést fizessen.¹⁷⁰

A nemzeti bíróságok mindkét ügyben azonos kérdéseket terjesztették az Európai Bíróság elé. Az olasz állam kárfelelősségével kapcsolatos kérdésük az volt, hogy a hatályos közösségi jog értelmében az a magánszemély, akit jogsérelem ért amiatt, hogy az állam nem hajtotta végre a 80/987 irányelvet – mely mulasztást a Bíróság ítélete¹⁷¹ megállapította –, olyan módon követelheti-e ettől az államtól, hogy az tegyen eleget az irányelv kellően pontos és feltétlen rendelkezéseinek, hogy a mulasztó tagállammal szemben közvetlenül hivatkozik a közösségi jogszabályokra avégett, hogy megkapja azokat a garanciákat, amelyeket ennek az államnak kellett volna nyújtania, és egyébként pedig kártérítést követelhet-e olyan rendelkezések esetében, amelyek ilyen közvetlen hatállyal nem bírnak.

A tagállami bíróságok által feltett állami kárfelelősségi kérdés tehát két problémakört vetett fel. Az egyik az irányelv rendelkezéseinek közvetlen hatályára vonatkozott, a másik pedig az állam felelősségének fennállására és terjedelmére olyan kár esetében, amely az

¹⁷⁰ Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása JURA 7. évfolyam 1. szám <http://jura.apk.pte.hu/cikkek.php?cikk=6> letöltés időpontja: 2008.01.28.

¹⁷¹ Az Európai Bíróság, az EGK Szerződés 169. Cikke alapján előtte indított eljárás során, a 22/87 számú ügyben 1989 februárjában megállapította, hogy Olaszország a 80/987 EGK számú irányelv vonatkozásában elmulasztotta jogharmonizációs kötelezettségének teljesítését.

államnak a közösségi jog szerinti kötelezettségeinek megsértéséből (jelen esetben az implementálási kötelezettség elmulasztásából) származik.

Ami a rendelkezések közvetlen hatályát illeti, a Bíróság utalva állandó ítélkezési gyakorlatára leszögezi, „minden olyan esetben, amikor egy irányelv rendelkezései tartalmi szempontból feltétlenek és kellően pontosak, ezekre a rendelkezésekre hivatkozni lehet az előírt határidőn belül meghozott végrehajtási intézkedések hiányában minden olyan nemzeti rendelkezéssel szemben, ami nem felel meg az irányelvnek, illetve akkor is, ha az irányelv rendelkezései olyan természetűek, hogy a magánszemélyek részére az állammal szemben érvényesíthető jogokat határoznak meg”.

A jelen ügyben megválaszolandó al-kérdés e tekintetben tehát az volt, vajon a 80/986/EGK irányelv bérgaranciához való jogot rögzítő rendelkezései feltétlenek és kellően pontosak – e. Ebből a szempontból három aspektust tett vizsgálat tárgyává a Bíróság: 1) a garancia kedvezményezettjeit, 2) tartalmát és 3) annak kötelezettjét.

1) A kedvezményezett kört tekintve azt mondta a testület, hogy adott mint a feltétlenség, mind a kellően pontosság (az irányelv alanyi / tárgyi hatálya, illetve mellékletében foglaltak révén). 2) A kötelezettség tartalmát illetően szintén megállapította a feltétlen és kellően pontos jelleget, rögzítve, hogy nem változtat az előírás pontos és feltétlen jellegén, hogy egyes irányelvi rendelkezések a tagállamok részére a garancia meghatározásának módjára és összegének korlátozására nézve bizonyos mozgásteret biztosítanak.

3) A kötelezettre vonatkozóan a Bíróság szükségesnek tartotta kiemelni, hogy a „Bizottság által hivatkozott tény, miszerint az irányelv többek között lehetővé teszi, hogy egy ilyen rendszert teljes egészében az állami hatóságok finanszírozzanak, nem jelenti azt, hogy az államot lehetne a követelések kötelezettjének tekinteni. A fizetési kötelezettség a garanciainstízeteket terheli, és csak a garanciarendszer megszervezésére vonatkozó hatáskörét gyakorolva dönthet úgy az állam, hogy a garanciainstízeteket teljes egészében az állami hatóságok finanszírozzák. Ebben az esetben az állam olyan kötelezettséget vállal, ami főszabály szerint nem őt terheli.” Mindezek okán – tekintettel arra is, hogy az államot nem lehet pusztán azért kötelezettnek tekinteni, mert nem hozta meg határidőn belül az átültetéshez szükséges intézkedéseket – a Bíróság úgy ítélte meg, nem teljesül a kritérium.

Így tehát az első kérdésre válaszolva a Bíróság ítéletében leszögezte, a munkáltató fizetésektelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1980. október 20-i 80/987/EGK tanácsi irányelvnek a munkavállalók jogait meghatározó rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy az érdekeltek az állammal

szemben nem érvényesíthetik ezeket a jogokat a nemzeti bíróságok előtt, amennyiben a végrehajtási intézkedéseket határidőn belül nem hozták meg. Tehát a közvetlen hatályból fakadó, arra alapozó igényérvényesítést elvetette a testület¹⁷².

Ugyanakkor a fenti „nem” választ követően, nyilvánvalóan adnia kellett egy olyan feleletet az EB-nek, mely biztosítja a tagállamok polgárainak igényérvényesítési lehetőségét arra az esetre, ha a tagállam elmulasztja harmonizációs kötelezettségét. Ha ugyanis ezt nem teszi, a közösségi jog maga kérdőjeleződik meg: mit ér egy olyan jogrendszer, amelynek szabályait – tekintettel arra is, hogy hátrányos jogkövetkezmények ahhoz nem fűződnek - nem tartják meg. A konkrét esetre vonatkoztatva a kérdést, ha a tagállamok nem implementálnak, a közösségi jog értelmét / lényegét veszti, megmarad a tagállamoktól távol eső, elvont, a tagállami jogoktól elvonatkoztatott szabályozónak (illetve nem szabályozónak).¹⁷³

A tagállami felelősség kimondásához az EB az EK-Szerződés általános rendszeréből, és alapelveiből indult ki.¹⁷⁴ A Szerződés létrehozta saját jogrendszerét, amely a tagállamok jogrendszereibe integrált, és amelyet a tagállamok bíróságai kötelesek alkalmazni. E jogrendszer alanyai nemcsak a tagállamok, hanem a tagállamok állampolgárai is. Ez a helyzet nemcsak terhet ró az egyénekre, hanem a közösségi jognak az is célja, hogy jogokat keletkeztessen. Ezek a jogok nemcsak ott merülnek fel, ahol ezeket a Szerződés kifejezetten biztosítja, hanem azon kötelezettségek révén is, amelyeket a Szerződés világosan meghatározott módon, egyénekre, a tagállamokra, és a Közösség intézményeire ró.

Az Európai Bíróság emlékeztetett arra is, hogy a nemzeti bíróságok, amelyek feladata a közösségi jog rendelkezéseinek alkalmazása, a joghatóságuk területén belül kötelesek biztosítani, hogy ezek a szabályok teljes mértékben hatályosuljanak, és kötelesek védeni azokat a jogokat, amelyeket e szabályok az egyénekre ruháznak¹⁷⁵. A közösségi normák teljes körű hatályosulása sérülne és az általuk biztosított jogok védelme gyengülne, ha az egyének nem jutnának kártérítéshez, ha jogaikat a közösségi jog olyan megsértése

¹⁷² dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 284. o.

¹⁷³ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest 2005.; 265. o.

¹⁷⁴ Dr. Blutman László: EU-jog – működésben Bába kiadó, Szeged 2004.; 354. o.

¹⁷⁵ Dr. Blutman László: EU-jog – működésben Bába kiadó, Szeged 2004.; 354. o.

csorbítja, amelyért valamely tagállam felelősnek tekinthető.¹⁷⁶ A kártérítési kötelezettség lehetőségének biztosítása különösen nélkülözhetetlen akkor - mint a jelen esetben is - ha a közösségi szabályok teljes körű hatályosulása az állam előzetes cselekvésétől függ, és amikor az ilyen cselekvés hiányában, az egyének nem tudják a nemzeti bíróságok előtt a közösségi jog által rájuk ruházott jogokat érvényesíteni. Ebből következik, hogy az elv, miszerint az államnak felelnie kell a közösségi jog neki betudható megsértésének eredményeként az egyéneknek okozott károkért, szerves része a Szerződés rendszerének.¹⁷⁷

A Bíróság ítéletében foglaltak szerint, a tagállamoknak az ilyen kárért fennálló megtérítési kötelezettségének egy további alapja található a Szerződés 5. cikkében. Az abban foglaltak szerint, a tagállamok kötelesek minden szükséges – általános vagy különös - intézkedést meghozni a közösségi jog szerinti kötelezettségeik teljesítésének biztosításához. E kötelezettségek között pedig ott van a közösségi jogsértés következményeinek a helyrehozatala is.

Az állami felelősség tehát a közösségi jog alapján fennáll, de az ebből fakadó kártérítéshez való jog feltételekhez kötött, melyek az okozott kárt előidéző közösségi jogsértés jellegétől függnnek.

A feltételek pedig a következők:

- az irányelv által elérendő cél valamilyen jogot biztosítson a magánszemélynek
- a jog tartalmát az irányelv rendelkezései alapján lehessen azonosítani
- legyen okozati összefüggés az állam kötelezettségszegése és a jogsérelmet szenvedett személy kára között.¹⁷⁸

A jogeset, annak ítélete mint látható, valóban kiemelendő az uniós bírói döntések sorából. A Francovich ügy amellettt ugyanis, hogy megalapozta a tagállamok közösségi jog megsértéséből eredő kártérítési felelősségét, számos tagállam jogrendszerébe beültette a

¹⁷⁶ dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 284. o.

¹⁷⁷ Dr. Blutman László: EU-jog – működésben Bába kiadó, Szeged 2004.; 355. o.

¹⁷⁸ dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 285. o.

jogalkotásért (annak elmulasztásáért) való kártérítési felelősséget¹⁷⁹. Az ügy a közösségi jogfejlődés folyamatában betöltött szerepe tehát nem, kérdőjelezhető meg¹⁸⁰.

Az átültetési kötelezettség tárgykörében, a Francovich ügy mellett szót kell még ejtenünk az Andersson és Wakeras-Andersson¹⁸¹ ügyben, szintén a bérgarancia rendszerrel, az azzal kapcsolatos átültetéssel összefüggésben hozott ítéletről is, tekintettel annak hazai vonatkozására.

A kiinduló tényállás Svédország csatlakozása előtt, azonban az 1992. május 2-án aláírt EGT-egyezmény hatálybalépése után keletkezett. Az EGT-egyezmény szerint az egyezmény mellékletében hivatkozott közösségi jogi aktusok – közöttük a 80/987/EGK irányelv - a szerződő államok jogrendszerének részévé válnak, illetve át kell ültetni azokat a nemzeti jogrendszerbe. Az ügy felpereseinek munkáltatója 1994-ben vált fizetésektelenné, a felszámoló azonban a vonatkozó svéd törvények alapján elutasította bérkövetelésüket. Ezt követően kártérítési keresetet indítottak a svéd állam ellen, arra hivatkozással, hogy az nem megfelelően ültette át az irányelv szabályait. A svéd bíróság Svédország csatlakozását követően fordult az Európai Bírósághoz az EGT egyezmény és a 80/987/EGK irányelv értelmezését kérve.

Az EB korábbi joggyakorlatára hivatkozva emlékeztetett arra, hogy az EGT-egyezmény a közösség intézménye által hozott aktusnak minősül az előzetes döntéshozatal szempontjából, az egyezmény hatálybalépésétől kezdődően a közösségi jogrendszer integráns részévé vált, ezért az Európai Bíróság hatásköre kiterjed az egyezmény értelmezésére. Az Európai Bíróság tehát alapvetően jogosult előzetes döntést adni az egyezményre vonatkozó kérdésekre. Ez az értelmezési hatáskör azonban az Európai Bíróság szerint csak a „közösségre tekintettel” áll fenn, ezért nem jogosult az EFTA államok vonatkozásában értelmezni az egyezményt, akkor sem, ha az érintett állam később a közösség tagjává lett. Indokolásként mindössze annyit szögezett le a testület, hogy

¹⁷⁹ Blutman László: EU-jog – működésben Bába kiadó, Szeged 2004.; 356. o.

¹⁸⁰ Érdekessége az alapügynek, hogy később ismét az EU bírósága elé került (C-479/93. sz. ügy). Ekkor az 1995. november 09-én meghozott ítéletével azt mondta ki az Európai Bíróság, hogy a felpereseket nem illeti meg a követelt kártérítés. A követelés ugyanis az Olaszország által átvenni elmulasztott közösségi irányelvre alapozottan nem érvényesíthető, tekintettel arra, hogy a munkáltatóként szereplő olasz társasággal szemben az olasz fizetésektelenségi jog szerint a hitelezők nem indíthatnak "kollektív eljárást". (Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása in JURA 7. évfolyam 1. szám – <http://jura.apk.pte.hu/cikkek.php?cikk=6>; letöltés időpontja: 2008.01.28.)

¹⁸¹ C-321/97. ügy

hatásköre az egyezmény – mint a közösségi jog integráns része – értelmezésére, az egyezmény új tagállamokban történő, a csatlakozástól kezdődő alkalmazása vonatkozásában fennáll.¹⁸²

A munkavállalók elmaradt bérükhöz való hozzájutása tehát ebben az esetben – a közösségi elem hiányában – az EB által nem volt determinálható.

Az ügy, ugyanakkor magyar vonatkozása miatt mindenképpen kiemelendő a bérgaranciával összefüggő európai bírósági ügyek közül. Az EB ugyanis az Ynos Kft. kontra Varga János ügyben, mely a Szombathelyi Városi Bíróság által benyújtott előzetes döntéshozatal eljárás iránti, a Bírósághoz 2004. július 14-én érkezett kérelemre¹⁸³ indult, az Andersson és Wakeras-Andersson ügyben hozott ítéletre utalással mondotta ki, hogy *a Bíróság az irányelv értelmezésére kizárólag annak az új tagállamban való – és az új tagállamnak az Európai Unióhoz történt csatlakozásától kezdődő – alkalmazása tekintetében rendelkezik hatáskörrel.*

Meg kell még jegyezni, hogy nemcsak a '80-as, hanem a 2002-es irányelvet tekintve is találkozunk a megfelelést határidőre nem megvalósító tagállamokkal.

A C-6/07. sz. ügyben hozott ítéletében Spanyolország, a C-9/07. sz. ügyben hozott döntésében Franciaország vonatkozásában mondta ki az Európai Bíróság kötelezve az államokat az eljárással kapcsolatos költségek viselésére, hogy – mivel nem fogadta el azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2002. szeptember 23-i 2002/74/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek – nem teljesítette az ezen irányelvből eredő kötelezettségeit.

A bérgarancia szabályozásra kiterjedő ítélkezési gyakorlatot tovább vizsgálva, találunk nem az implementálási kötelezettség elmulasztásából kiinduló eseteket is. Így például, a bérgarancia irányelv, illetve az arra építkező nemzeti szabályozók alapján nyújtott

¹⁸² Dr. Kovács Bálint – Dr. Nemessányi Zoltán: A közösségi jog időközi kérdései az új tagállamok jogalkalmazásában in Románia Magyar Jogtudományi Közöny 2007/1.

¹⁸³ A Szombathelyi Városi Bíróság a kérelmet a 2004. június 10-i – tehát alig több mint egy hónappal Magyarország Uniós csatlakozás követő keltezésű – végzésével terjesztette elő, így azt az első magyar előzetes döntéshozatal iránti kérelemként aposztrofálhatjuk.

támogatások kapcsán felvetődhet azon érdekes kérdés, hogyan viszonyul egymáshoz az állami támogatások – melyek segítik a belső termelést, versenyelőnyt biztosíthatnak a támogatott terméknek egyéb külföldi termékkel szemben¹⁸⁴ -, tilalma mint közösségi jogi főszabály, illetve a bérgarancia támogatás.

Az EU mint gazdasági integráció alapelve ugyanis a verseny biztosítása, a versenytorzító intézkedések tilalma. Ezért a Római Szerződés kimondja, fő szabályként a közös piaccal összeegyeztethetetlen bármilyen a tagállam által vállalkozásoknak nyújtott támogatás, mely torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.¹⁸⁵ A támogatás – bár kétségkívül eredményezhet egyfajta versenyelőnyt a bérfizetési kötelezettség átvállalásával, aminek különös jelentősége lehet akkor, ha a felszámolás alá vont cég végül nem szűnik, hanem például a sikeres reorganizációnak köszönhetően, tovább működik - alapelvvél való összeférhetősége a közösségi normák (80/987/EGK Irányelv és 2002/74/EK Irányelv) okán, szociális biztonsági alapokról kiindulva nem kérdőjelezhető meg. Ugyanakkor *a támogatás visszafizetésére az állami bérgarancia intézmény által biztosított fizetési halasztás, annak piaci mutatók alatti kondíciói mint esetleges állami támogatás, és így tilalmazott intézkedés, az Európai Bizottság, illetve az Európai Bíróság látókörébe került több ügyben is.*

A Lenzing ügy kiinduló tényállása¹⁸⁶ szerint, a spanyol bíróságok 1993 márciusában a már évek óta gazdasági és pénzügyi nehézségekkel küzdő, cellulózt, papírt, viszkózrostot, szintetikus rostokat és nátrium-szulfátot gyártó spanyol társaságot, a Sniacét fizetéképtelennek nyilvánították. Tekintettel arra, hogy a cég nem tudta bértartozásait a munkavállalók irányába rendezni, a Fogasa (spanyol bérgarancia alap) folyósított e célból támogatást.

Még ugyenezen évben, 1993. november 5-én majd 1995. október 31-én a Sniace és a Fogasa megállapodást kötöttek azoknak az összegeknek a Fogasa részére történő visszafizetéséről, amelyeket ez utóbbi a Sniace munkavállalóinak fizetett ki munkabérhátralék és juttatások címén. Az első megállapodás szerint 897652789 spanyol pesetát (ESP), valamint 465055911 ESP 10%-os törvényi kamatlábbal kiszámított kamatot kellett félévi részletekben nyolc év alatt megfizetni. A második megállapodás szerint

¹⁸⁴ Blutman László: A belső piac joga az Európai Unióban Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék, Szeged 2005.; 9. o.

¹⁸⁵ Tóth Tihamér: Az Európai közösség versenyjoga JATE Press, Szeged 2003.; 196. o.

¹⁸⁶ A jogesetnek a bérgarancia támogatással összefüggő egyes tartalmi elemei kerülnek ismertetésre, a társadalombiztosítási járulék átutalmazásával kapcsolatos részleteket mellőzöm.

229424860 ESP-t, valamint 110035018 ESP 9%-os törvényi kamatlábbal kiszámított kamatot kellett félévi részletekben nyolc év alatt megfizetni. Mindkét esetben tehát egy meglehetősen hosszú – közel egy évtizedes - várakozási idő alkalmazását fogadta el a bér garancia-alap. Ennek mintegy ellentételezéseként is, a Fogasa követeléseinek biztosítására a Sniace 1995. augusztus 10-én a Fogasa javára két ingatlanán jelzálogjogot jegyeztetett be.

A következő évben, 1996 októberében a Sniace magánhitelezői olyan egyezséget kötöttek, amely szerint követeléseik 40%-át a Sniace részvényeivé alakították át, és ennek folytán a fizetési képtelenség megszűnt. A Sniace állami hitelezői azonban tartózkodási jogukkal élve, nem vettek részt az egyezés megkötésében. Így tehát ezen követelések, közöttük a bér garancia alap részére fennálló tartozások megmaradtak, melyből 1998 júniusában a Sniace a két megállapodás keretei között 186963594 ESP-t fizetett vissza.

A Sniace versenytársa, a Lenzing AG egy cellulózrostot gyártó és forgalmazó osztrák társaság, 1996. július 4-én panaszt terjesztett elő a Bizottságnál a '80-as évek végétől kezdve a Sniacének állítólag éveken keresztül nyújtott sorozatos állami támogatások tárgyában. A konkurens-cég megközelítése szerint ugyanis, a különböző, az állami büdzsé felé fennálló fizetési / visszafizetési kötelezettségek (társadalombiztosítási járulék / bér garancia támogatás) határidejének illetően – jelentős mértékű – kitolása piaci kamatok alatt, állami támogatásként a közösségi piacon tilalmazott versenyelőnyhöz juttatja a kedvezményezett – jelen esetben a Sniacét – az állam által.

A *Bizottság* az ügyben lefolytatta eljárását és 1998. október 28-án meghozta határozatát. Döntése értelmében a Spanyolország által a Sniace számára nyújtott következő *állami támogatás összeegyeztethetetlen a közös piaccal*: a Sniace és a Fogasa között megkötött, a kamatok is magukba foglaló 1362708700 ESP, illetve 339459878ESP összegekről szóló, 1993. november 5-i és 1995. október 31-i megállapodások, amennyiben a kamatláb alacsonyabb volt a piaci kamatlábnál. A *Bizottság tehát megállapította a késleltetett, piaci kamatláb alatti kondíciókkal bíró bér garancia támogatás-visszafizetés állami támogatás és ezzel együtt tiltott jellegét.*

Fenti döntést Spanyolország nem fogadta el, ezért 1998. decemberi keresetében kérte annak megsemmisítését (C-479/98. sz. ügy). Ebben az ügyben a *Bíróság* elnöke 1999. február 23-i határozatával felfüggesztette az eljárást, hogy bevérdje a *Bíróság* ítéletét a

C-342/96. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben¹⁸⁷, amelyben hasonló kérdésekről volt szó.

Ez utóbbi ügyben 1999. április 29-én a Bíróság meghozta ítéletét (Tubacex-ítélet). Először is megállapította, hogy a *Fogasa nem fizetéseképtelen vagy nehézségekkel küzdő vállalkozásoknak nyújtott hitelekhez járult hozzá, hanem az általa nyújtott, majd a vállalkozásokkal visszatérített pénzzel kielégített a munkavállalók által előterjesztett minden jogos igényt.* Hozzátette, hogy a *Fogasa köthetett a tartozások megfizetésének halasztását vagy a részletfizetést lehetővé tevő visszafizetési megállapodásokat.* A Bíróság ezt követően kifejtette, hogy az *állam nem állami befektetőként járt el, akinek a magatartását a tőkéjét a többé-kevésbé rövid távon történő megtérülés reményében elhelyező magánbefektetőéhez kellene hasonlítani, hanem állami hitelezőként, aki egy magánhitelezőhöz hasonlóan szeretné visszaszerezni a neki járó összegeket, és aki ezért olyan megállapodásokat köt az adóssal, amelyek alapján a felhalmozódott adósságok megfizetésére halasztást és részletfizetési kedvezményt ad, hogy megkönnyítse a visszafizetésüket* (46. pont). Leszögezte, hogy az ügyben szereplő megállapodásokat olyan körülmény alapján kötötték meg, amely már azelőtt fennállt, hogy a Tubacex köteles lett volna visszafizetni a Fogasa által megelőlegezett munkabéreket, így a megállapodások alapján a Tubacexnek nem keletkeztek új tartozásai a közhatalmi szervek felé (47. pont). Végül a Bíróság megállapította, hogy az ilyen hitelekre általában irányadó kamatlábak azok a kamatlábak, amelyek célja a kötelezetti késedelem miatt a hitelező által elszenvedett hátrány ellensúlyozása, azaz a késedelmi kamatlábak, és hogy abban az esetben, ha az állami hitelezővel szemben fennálló tartozásra alkalmazott késedelmi kamatláb eltérne a magánhitelezővel szemben fennálló tartozásra szokásosan alkalmazott kamatlábtól, akkor az utóbbit kellene alkalmazni, ha ez magasabb volna, mint az előbbi (48. pont). Ezekre tekintettel a Bíróság megsemmisítette a 97/21 határozatot, amennyiben az az EK 87. cikkel összeegyeztethetetlennek nyilvánítja a Spanyol Királyság által a Tubacex javára elfogadott intézkedéseket, amennyiben a Tubacexnek a Fogasa és felé fennálló tartozásaira alkalmazott 9%-os kamatláb alacsonyabb, mint a piacon alkalmazott kamatláb.¹⁸⁸

¹⁸⁷ dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 749. o.

¹⁸⁸ dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 750. o.

Ezen bírósági döntés tudomásul vételét követően, 2000. szeptember 20-i határozatában a *Bizottság* megváltoztatta korábbi határozatát és kijelentette: *Fogasa és a Sniace között megkötött visszafizetési megállapodások nem minősültek állami támogatásnak.*

Mindezek okán a Bíróság elnöke 2000. december 04-én elrendelte az ügy törlését.

Az ügy egyéb szálainak ismertetésétől eltekintve megállapítható, hogy mára kikristályosodott azon gyakorlat, mely szerint az ilyen esetekben *azt kell vizsgálni, hogy az állam, az állami szerv racionális piactudományi szereplőként viselkedik – e, azaz elsődlegesen üzleti megfontolások vezetnek – e, avagy szociálpolitikai célok megvalósítására törekszik.* Mivel a bérgarancia támogatás maga eredendően a munkavállalók szociális biztonságát szolgálja, fő szabályként a hozzá kapcsolódó fizetési kedvezmények is mentesülnek a tiltott állami támogatássá minősítés alól.

Az uniós szabályozás kapcsán szót kell még ejteni a **bérgarancia irányelvek kodifikációs célú módosításáról, mely a 2008/94/EK irányelvvel realizálódott.**

Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy nem tartalmi / érdemi változtatásról van szó. Ezen, tulajdonképpen *egységes szerkezetbe foglalást – a szükséges minimális kiigazításokkal – jelentő módosítást* éppúgy, mint a nemzeti jogrendszerek esetében, a jogbiztonság teszi szükségessé.

Az Európai Bizottság által 2006. november 06-án elfogadott és az Európai Unió Tanácsának intézményközi dokumentumként¹⁸⁹ megküldött, illetve az Európai Parlamenthez beterjesztett javaslatában, annak indokolásában hangsúlyozza, hogy az alapvető cél a közösségi joganyag egyszerűsítése, annak átláthatóbbá tétele¹⁹⁰, (ahogyan maga az irányelv is deklarálja a kodifikációs szükséglet ezen okát¹⁹¹). Ez a cél pedig nem érhető el mindaddig, amíg számos, részben jelentősen módosított jogi aktus – közöttük a bérgarancia rendszerre vonatkozó szabályozás - nem található meg egységes szerkezetben, így részben az eredeti szövegből, részben a későbbi, módosító szövegekből kell

¹⁸⁹ 2006/0220 (COD) Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE a munkáltató fizetéseketlenessége esetén a munkavállalók védelméről <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lex.Uri.Serv.do?uri=COM:2006:0657:FIN:HU:PDF>; letöltés időpontja: 2008.04.02.

¹⁹⁰ Megjegyzendő, hogy a bizottság 1987. április 1-én úgy határozott (COM(87)868 PV.), hogy előírja valamennyi jogi aktus kodifikációját legkésőbb a tizedik módosítást követően, hangsúlyozva, hogy ez minimális követelményként értendő és helyesebb, az egyes egységek az illetékességükbe tartozó szövegek kodifikációját még ennél is korábban elvégzik annak érdekében, hogy a közösségi jogi aktusok világosak és könnyen érthetőek legyenek.

¹⁹¹ 2008/94/EK irányelv preambulum (1) bek.

összeilleszteni. Ez pedig esetenként tekintélyes kutatómunkát, a különböző változatok összevetését teszi szükségessé, jelentősen megnehezítve a jogalkalmazók munkáját.

Fenti indokok alapján terjesztette elő tehát a Bizottság, a korábbi irányelvek összegyűrését – ami külső megjelenésében nem eredményezett mást, mint az egyes irányelvi rendelkezések egységes szerkezetbe illesztését (megjelölve mely irányelv mely részéből került átemelésre az adott szövegrész, rendelkezés) - jelentő javaslatát, a kodifikációhoz szükséges formai jellegű módosításokkal¹⁹². Ilyen kiigazító jellegű változtatás:

- A 2002/74/EK irányelv 10a. cikke szerint a tagállamok értesítik a bizottságot, valamint a több tagállamot az irányelv hatálya alá tartozó nemzeti fizetésektelenségi eljárások típusáról, valamint minden velük kapcsolatos módosításról. A Bizottság ezeket a közleményeket – szolt a szöveg - *az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában teszi közzé*. A pontosított szöveg: „A Bizottság ezeket a közleményeket *az Európai Unió Hivatalos Lapjában teszi közzé*”.

A példából érzékelhető, valóban kodifikációs célú és jellegű, egységes szerkezetbe foglaló – érdemi változást nem hozó - normáról van szó¹⁹³, amely jelentősen megkönnyíti a jogalkalmazást.

Az uniós intézmények által megalkotott fenti irányelvek – immáron egységes szerkezetben - mintegy keret-jogszabályként tartalmazták, tartalmazzák a bérgarancia intézményre vonatkozó alapvető rendelkezéseket, végrehajtó – tagállami - jogszabályt megkívánva. Azt, hogy hogyan konkretizálta és ültette át hazánk a belső jogrendszerbe az irányelvek általánosabb szinten megfogalmazott rendelkezéseit, az alfejezet következő, harmadik része követi nyomon.

¹⁹² A könnyebb alkalmazhatóság, a korábbi irányelvekhez való kapcsolat egyértelmű tétele érdekében ahol a cikkek új számozást kaptak, a régi és az új számozás közötti korrelációt a kodifikált irányelv mellékletében található megfelelési táblázat tartalmazza.

¹⁹³ Ha a javaslat életútját tekintjük, jelentős lépés volt, hogy a dokumentumot, az abban foglaltakat mint javasolt irányelvet az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2007. március 14-15-i plenáris ülésén – tekintve, hogy az új irányelv a benne foglalt jogi aktusok helyébe lép és teljes egészben megőrzi a kodifikált jogi aktusok tartalmát -, jóváhagyta.

http://eesc.europa.eu/activities/press/summaries_plenaries/2007/grf_ces39-2007_d_hu.pdf letöltés időpontja: 2008.04.02.

Ezt követően, a Parlament a 2007. június 19-i jogalkotási állásfoglalásában, szintén jóváhagyta a Bizottság javaslatát és utasította elnökét, hogy továbbítsa a Parlament álláspontját a Tanácsnak és a Bizottságnak.

(<http://europa.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0238&language=HU&ring=A6-2007-0042>); letöltés időpontja:

2.2.3. A Bérgarancia törvény harmonizációs célú módosításai

A fentiekben bemutatott rendszer, kötelező iránymutatásul szolgált a csatlakozásra készülő, majd a tagállammá vált Magyarország számára. Tekintettel a fenti irányelvekben meghatározott implementálási határidőkre - a 80/987/EGK Irányelv vonatkozásában az irányelvről szóló értesítésről számított harminchat hónap, a 2002/74/EK Irányelv tekintetében pedig 2005. október 08. napja – a hazai jogrendszerben a megfeleltetést célzó és szolgáló törvénymódosítások programozottan megtörténtek, a következők szerint.

A törvény, a fenti közösségi jogi rendelkezéseknek megfelelő jelenleg hatályos szakaszai, melyek alaprendelkezéseiket tekintve közösségi jog analógok voltak és így a támogatási rendszer teljes, lebontással és újbóli felépítéssel járó átalakítására a csatlakozás miatt nem kellett, hogy sor kerüljön, - emlékeztetőül - az alábbiak.

A törvény szerint a bérgarancia-eljárás keretében, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnek a munkavállalóval szemben fennálló, kiegyenlített bértartozása előlegezhető meg. Az értelmező rendelkezések közé ékelt fogalom alapján, bértartozás a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetet - mint munkáltatót - terhelő minden munkabértartozás, ideértve a betegszabadság idejére járó térítést is, és a munkaviszony megszűnésével összefüggésben járó, a Cstv. 57. §-ának (3) bekezdése szerint elszámolható végkielégítés tartozás.¹⁹⁴

Az igényérvényesítés metodikája: a norma, hogy ha a felszámoló a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatott, szokásos magyarországi munkavégzési hellyel rendelkező munkavállalókkal szemben fennálló bértartozást, a felszámolás kezdő időpontját követően, a felszámolási költségek fedezetét jelentő bevételek hiánya miatt a bérfizetési napon nem tudja kielégíteni, fő szabályként haladéktalanul kérelmet nyújt be a munkaügyi központhoz visszatérítendő pénzügyi támogatás iránt.

A kérelem elbírálására induló eljárásában az illetékes munkaügyi központ alap- esetben köteles a támogatást megállapítani (tekintet nélkül arra, hogy a járulékfizetési

¹⁹⁴ Horesnyi Julianna: Munkavállalói bérkövetelések kiegyenlítése felszámolás alatt álló cégeknél in Munkaügyi Szemle 50. évfolyam. 9. szám.; 51. o.

kötelezettséget teljesítették –e), ha a benyújtott kérelem a törvényben foglalt feltételeknek megfelel.¹⁹⁵

A norma fontos rendelkezése még:

- a támogatási alap-összeg maximuma munkavállalónként a tárgyévet megelőző második év nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresetének ötszöröse, mely bizonyos feltételek fennállása esetén, mérlegelési jogkörben meghozott döntéssel, további kettő havi bruttó átlagkeresetnek megfelelő összeggel növekedhet.¹⁹⁶

Ez azt jelenti, hogy nemzeti jogunk – a korábbi szabályozás fenntartása révén - pillanatnyilag is egzakt módon megtölti azon irányelvi rendelkezést tartalommal, mely szerint a tagállamok felső határt állapítanak meg a garanciaintézet által teljesítendő kifizetésekre.

A szabályok alapokat rengető modifikálására tehát nem volt szükség, de bizonyos rendelkezések harmonizációt garantáló átírása megkerülhetetlen volt. Az irányadó nemzeti jogi norma ezen harmonizációs célú kiigazítására több szakaszban, többszöri törvénymódosítás révén, az Országgyűlés által került sor.

Ebben a folyamatban a szereplő személye és a jogi norma típusa a fentebb leírtakon (szabályozási szintek bemutatása) túl is determinált volt, ugyanis amennyiben a hazai jogharmonizációs jogalkotást tekintjük megállapíthatjuk, hogy az nem rendelkezik önálló jogforrással sem tárgyi, sem alanyi szempontból.¹⁹⁷

Ez azt jelenti egyrészt, hogy nincs külön eszköztára a jogalkotóknak a közösségi jognak való megfelelés biztosítására, vagyis a jogharmonizációs célú jogalkotás ugyanazokat a jogforrástípusokat alkalmazza, mint a rendes jogalkotás¹⁹⁸.

Másrészt pedig nincs olyan szerv, avagy személy, amely egyszemélyben lenne felelős minden jogharmonizációs feladat teljesítéséért, azaz a jogalkotásért való felelősség rendje, sőt a norma-elfogadás folyamata is az általánosnak megfelelő.

¹⁹⁵ Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 62. o.

¹⁹⁶ Horesnyi Julianna: Módosult a bérgarancia törvény in Munkaügyi Szemle 51. évfolyam 7-8. szám; 76. o.

¹⁹⁷ dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 538. o.

¹⁹⁸ Ennek okán, a jogalkotási eljárásra vonatkozó egyéb jogszabályokra is figyelemmel kell lenni, például az Alkotmányra, illetve a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényre.

A Bérgarancia törvény első jelentős, a garanciális célok mellett harmonizációt is szolgáló módosítására, 2001. december 22-i hatályba lépéssel került sor a **2001. évi LXXVIII. törvény** révén. Itt jegyezhető meg, hogy a harmonizációs folyamatnak is köszönhetően, az Európai Bizottság 2003-as éves jelentésében a következő megállapítást tette: „A foglalkoztatottak független bérgarancia alapja létrejött és jól működik”¹⁹⁹.

A 2001-es módosítás elemei tehát a következők voltak:

- a munkavállalói igények mielőbbi kielégíthetősége érdekében a felszámoló köteles a kérelmet haladéktalanul beadni, míg a korábbi szabály alapján a legalább 8 napos lejárt esedékességű tartozások alapozhatták meg a kérelmet, és a kérelem benyújtása nem volt a felszámoló egyértelmű kötelezettségeként megfogalmazva, mivel a törvényszöveg értelmében kérelemmel fordulhatott a megfelelő szervhez (itt tartom szükségesnek megjegyezni, hogy a haladéktalanul való fellépés tekintetében, megítélésem szerint indokolt lenne a felszámolók tevékenységének fokozottabb ellenőrzése, illetve – a munkavállalói érdekeket szem előtt tartva - általában véve is egyetértek Prugberger Tamás azon véleményével, mely szerint a felszámolók működése nem megfelelően ellenőrzött²⁰⁰, illetve Miskolczi Bodnár Péterrel, aki megfontolásra javasolja jogtörténeti mintára olyan személyek kinevezését, akiknek a felszámolók ellenőrzése lenne a kizárólagos feladata²⁰¹)
- a támogatás a felszámolás kezdő időpontja előtt megszűnt munkaviszonyból származó bértartozások fedezetéül is szolgál (korábban erre nem volt lehetőség),
- a támogatás újabb tartozások keletkezése esetén ismételten nyújtható, tekintet nélkül arra, hogy a korábbi támogatási összeg visszafizetésre került - e, (e tekintetben egyetértek Dr. Prugberger Tamás és Dr. Fabók András azon álláspontjával, hogy a visszafizetési elem vizsgálata ugyan alkalmas lehet arra, hogy elejét vegye a alaprész szolgáltatásaival való visszaélésnek, de ez egyrészt mint ők írják, ellenkezik a biztosítási elvvel, mivel a kedvezményezett a munkáltató, nem pedig a munkavállaló²⁰², másrészt véleményem szerint valamely munkavállaló támogatáshoz – szociális biztonsághoz – jutása,

¹⁹⁹Az Európai Bizottság éves jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé 2003. - 13. Fejezet Szociálpolitika és foglalkoztatás <http://www.eski.hu/new3/eucsat/eu/2003/2003hu.doc> letöltés időpontja: 2008.04.14.

²⁰⁰Dr. Miskolczi Bodnár Péter: Igények és javaslatok a fizetésképtelenségi jog magyarországi újraszabályozására in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 339. o.

²⁰¹Dr. Miskolczi Bodnár Péter: Igények és javaslatok a fizetésképtelenségi jog magyarországi újraszabályozására in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 354. o.

²⁰²Dr. Prugberger Tamás – Dr. Fabók András: A munkáltató fizetésképtelensége esetén követendő eljárás szabályai az EU-ban és hazánkban in Munkaügyi Szemle 10/2001.; 48. o.

semmiképpen sem lehet függvénye annak, hogy a korábbi – alapvetően más munkavállalókat érintő - támogatási összegek visszafizetésre kerültek –e)

- a támogatás visszafizetése annak folyósításától számított 60. napon, illetve, ha a felszámolási zárómérleg benyújtására a 60. napot megelőzően kerül sor, a felszámolási zárómérleg benyújtásának napját megelőző napon válik esedékessé,

- a módosító törvény eltörölte azon előírást, mely szerint a támogatás nyújtásának feltétele volt, hogy a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet a tevékenységét a felszámolás kezdő időpontját megelőzően legalább 12 hónappal megkezdte.

Az első megjelölt módosítás szükségszerű volt és alapvetően harmonizációt célzott. Az időtényezőt tekintve, törvény indokolása szerint ugyanis: „Az irányelv egy meghatározott releváns időszakhoz viszonyított elmaradt munkaberről szól, amelyből adódóan a munkáltató fizetésektelensége esetén a kifizetés eleve esedékes, tehát nem iktatható be újabb időintervallum. A hazai szabályozás ugyan nem határozza meg a releváns időszakot, illetve direkt módon nem korlátozza az elmaradt járandóságok garanciájának mértékét, azonban indokolatlanul beiktat egy nyolc napos időszakot [Bat. 2. § (1) bekezdés]. A törvény ezért ezt az indokolatlan időintervallumot hatályon kívül helyezi.”²⁰³

Mindemellett azonban legalább ilyen hangsúlyos volt garanciális szempontból a kérelem-benyújtás kötelező voltának deklarálása. Korábban ugyanis e tekintetben a munkavállalók a felszámolónak voltak kiszolgáltatva, hisz rajta múlt, hogy igényel – e támogatást, avagy sem. Megjegyzendő, hogy már ebben az időszakban is születtek olyan bírósági döntések, melyek következtében a felszámoló végül nem tudta kikerülni a támogatás-igénylést. Példaként említhetjük a TÓVIDÉK Kft. „f.a” munkáltatóval szembeni munkavállalói követelésekkel kapcsolatos ügyet, mely jól példázza, hogy a kötelezettség törvényi szabályozásának hiányában, a felszámolók hogyan fosztották meg a munkavállalókat jogaiktól sokszor hónapokon – sőt mint jelen példa is mutatja esetenként éveken – keresztül. Az adott ügyben, munkajogi per keretei között a Szolnoki Munkaügyi Bíróság 3.M.1053/1992/24. sz., 1994. február 07-én kelt ítéletében helyt adott a munkavállalók keresetének, elmaradt munkabér kifizetése tárgyában a TÓVIDÉK KFT. Fa. alperes ellenében. Az ítéletben kötelezte a Munkaügyi Bíróság az alperest, hogy 15

²⁰³ 2001. évi LXXVIII. törvény indokolása a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. IV. törvény, a bérgarancia alapról szóló 1994. LXVI. törvény, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi IL. törvény, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításáról Részletes indokolás A 8. §-hoz

napon belül fizesse meg az elmaradt munkabér címén fennálló tartozását a munkavállalóknak az ítélet rendelkező részében meghatározottak szerinti megosztásban az éves 20%-os késedelmi kamatokkal együtt. Az ítéletet a TÓVIDÉK Kft. Fa.²⁰⁴ által - 1993. 11.18 -án – a munkavállalókkal szemben fennálló tartozás, mind jogalapjának, mind összecszerűségének elismerésében tett *tartozáselismerése* is megalapozta, amelyet a TISZA BROSS KFT. Felszámolóbiztos 1. bélyegzéssel láttak el. A tartozáselismerésben az alperes képviselője biztosította a munkaügyi bíróságot, hogy a felperesek követeléseit a felszámoló mint általa ismert hitelezői követelést nyilvántartja. Biztosította továbbá a bíróságot arról is, hogy a hitelezői igények kielégítése során a Cst. szerint jár el, hozzátéve, hogy mindezt a felszámolás eredményétől függően kerül sor. A munkaügyi bíróság ítéletében 15 napos teljesítési határidőt állapított meg az elmaradt munkabér fizetésére. Az elmaradt munkabérek kifizetésére 1996-ig nem került sor, ezért a munkavállalók 1996. februárjában a felszámolóhoz fordultak, mivel az, mulasztásából eredően, jelentős hátrányt okozott az életkörülményeiben. A munkavállalók arra hivatkoztak, hogy a felszámoló nem tett meg mindent a megítélt követelések kielégítése érdekében, hisz a felszámolás részletezett költségei között első helyen az adóst terhelő munkabérek és egyéb juttatások címén keletkezett követeléseket kell kielégíteni. Ezen követelések kielégítését semmiképpen sem helyénvaló a felszámolás eredményességéhez kötni, mert a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalókkal szemben fennálló, készpénz hiányában kiegyenlítetlen bértartozása a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészéből -korábban Bérgarancia Alapból- megelőlegezhető. Mindezek alapján felhívták a felszámolót, hogy a hivatkozott ítéletben foglaltak szerint az elmaradt munkabérek plusz a kifizetés napjáig esedékes 20%-os késedelmi kamatokat 14 napon belül fizesse ki. Arra az esetre, ha a jogerős ítéletben foglaltak és a fennálló jogszabályi feltételek, lehetőségek ellenére a fenti határidőn belül továbbra sem történik meg a kifizetés, igényeink érvényesítése céljából a felszámolást elrendelő bírósághoz fordulást irányozták elő a munkavállalók. Tekintettel arra, hogy a felszámoló ekkor sem intézkedett a követelések kielégítésére, a munkavállalók kifogást nyújtottak be a felszámoló intézkedése ellen és kérték a megyei bíróságot, hogy vizsgálja felül a felszámolási eljárás addigi menetét és kötelezze a felszámolót a jogsértő helyzet megszüntetésre, továbbá kötelezze a felszámolót 3. M. 1053/1992/24. számú már jogerős ítéletben részletezettek szerint az elmaradt munkabér és késedelmi kamatai

²⁰⁴ Az Igazságügyi Minisztérium e-cégjegyzékében foglaltak szerint, a társaság felszámolásának befejezési időpontja 1997. március 21. napja volt.

megfizetésére. Szolnok *Megyei Bíróság végül* az Fpk. 38/1993/50. sz. jogerőre emelkedett *végzésében kötelezte a felszámolót a szükséges lépések megtételére.*²⁰⁵

A fentiek szerinti kedvező bírósági döntések az alaprész rendeltetésszerű működését segítették, de ez a problémakör jogalkalmazással nem volt megnyugtatóan kezelhető, jogalkotást kívánt. Így a felszámolót terhelő kérelembeadási-kötelezettség törvénybe iktatása véleményem szerint mindenképpen szükséges volt, sőt már az eredeti '94-es norma megszüvegezésénél indokolt lett volna.

Ez az szabályozási tartalom – kötelező kérelem benyújtás haladéktalanul - lehetőséget adott azon felszámolói gyakorlat felszámolására is, melynek keretében korábban, ha benyújtották is az bérgarancia támogatás iránti kérelmeket, azt nem tették meg az egyes munkavállalók, munkavállalói csoportok esetében azon időpontban, amikor ezt megtehették volna, hanem összevárták az egyes követeléseket, illetve azok fennállására vonatkozó bizonyítékokat és egy eljárás keretében érvényesítették az igényt.

A következő módosítási elem tekintetében, a jogszabály indokolása szerint a törvény azon szabály beemelésével, mely szerint támogatás nyújtható a megszűnt jogviszonyokból származó követelések kielégítésére is, egyértelművé teszi a hatályos szabályokat az irányelv 3. Cikkével összhangban²⁰⁶. Ezen meghivatkozott cikk, a fentiekben már leírtak szerint, arra ad lehetőséget, hogy a tagállami szabályozás releváns időszakot jelöljön meg, illetve az alapul fekvő követelések (azok keletkezése) tekintetében időbeni korlátot alkalmazzon. A magyar jogalkotás e tekintetben nem kívánt megszorító szabályt bevezetni, nem határozott meg releváns időszakot, és vélhetőleg a munkavállalói igények minél szélesebb kielégíthetősége érdekében, a jogterületen nem képzett időbeni korlátot.

Ugyancsak a harmonizáció témakörébe vonható a Bérgarancia törvény következő, már nem az érdemi rendelkezések sorába tartozó kiegészítése:

„15. § (2) Ez a törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt

²⁰⁵ Az ügy leírásánál az Észak-alföldi Regionális Munkaügyi Központ – mely a Szolnok Megyei Munkaügyi Központ egyetemes és általános jogutódja – által rendelkezésemre bocsátott dokumentumokat dolgoztam fel.

²⁰⁶ 2001. évi LXXVIII. törvény indokolása a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. IV. törvény, a bérgarancia alapról szóló 1994. LXVI. törvény, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi IL. törvény, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításáról Részletes indokolás A 8. §-hoz

Európai Megállapodás tárgykörében, a megállapodást kihirdető 1994. évi I. törvény 3. §-ával összhangban az Európai Közösségek Tanácsának a munkáltató fizetésektelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK irányelvvel összeegyeztethető szabályozást tartalmaz.”

A kiegészítés kapcsán meg kell jegyezni, hogy az 1990-es évek elejétől a közösségi irányelvek előírják a tagállamoknak, hogy az irányelvhez kapcsolódóan alkotott nemzeti jogszabályok kihirdetésekor hivatkozni kell a közösségi normára. Tekintettel arra, hogy ezen törvénymódosítás időpillanatában még nem voltunk az Európai Unió tagállama, a hivatkozásnak az Európai Megállapodásra vonatkozó utalást is magában kellett foglalnia, a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987.(XII.29.) IM rendelet szerint is²⁰⁷.

A tekintetben, hogy a jogharmonizációs záradékot miért ezen belső jogi normába illesztette bele, az indokolásban a Bérgarancia törvényt a bérgarancia-rendszer alapszabályává minősítve, leszögezi a jogalkotó:

„A vonatkozó közösségi irányelvvel való összhangra utaló jogharmonizációs záradékot jogtechnikai szempontok miatt, a Bat. záró rendelkezési között helyezi el a jogalkotó, mivel a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi II. törvény (Cstv.), és a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) módosítása csak a Bat.-ban meghatározott garancia rendszer tényleges érvényesülését biztosító részletszabályokat tartalmazza”²⁰⁸.

Ezen törvénymódosítás a Bérgarancia törvény gyakorlati működésére jelentős hatással volt. Az Állami Számvevőszék által, a Munkaerőpiaci Alap 1999-2003. évi működésének ellenőrzéséről készített, 2004. augusztusában közzétett Jelentés²⁰⁹ szerint ugyanis az érdemi módosító rendelkezések – a 2001. január 01-től megváltozott támogatás-maximalizáló szabályozással együtt - befolyásolták a kérelmek számát, az igényelt támogatások összegét, a folyósítások mértékét, valamint a támogatással érintett munkavállalói létszám nagyságát. Az 1999. évi 476 millió forintos igénnyel szemben a 2002. évi összeg 1931 millió forintra, a folyósítás értéke a 212 millió forintról 2002-ben 1324 millió forintra, 2003-ban 3420 millió forintra nőtt. A Jelentés szerint az évenként

²⁰⁷ dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 853. o.

²⁰⁸ 2001. évi LXXVIII. törvény indokolása a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. IV. törvény, a bérgarancia alapról szóló 1994. LXVI. törvény, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi II. törvény, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításáról Részletes indokolás A 10. §-hoz

²⁰⁹ Állami Számvevőszék Jelentés a Munkaerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről 2004. augusztus

igényelt és folyósított támogatási összeg közötti mintegy 30 %-os (1999-2000 között 50-60 %-os) eltérés oka az volt, hogy a törvényi lehetőségnél nagyobb mértékű igényt nyújtottak be a felszámolók, jóllehet ismerték a feltételeket (ennek oka nem került feltárásra).

A támogatott létszám is jelentősen nőtt a vizsgálat tárgyát képező időszakban: 2630 főről 7957 főre.

Természetesen meg kell jegyezni – mint ahogyan az Állami Számvevőszék is tette -, hogy ezen mutatóbeli változások nem tudhatóak be kizárólag a jogszabályváltozásoknak. Mint a Jelentés beszámol róla, a támogatottak létszámának és a folyósított összeg nagyságának évenkénti és megyénkénti alakulására a jogszabályi feltételek módosulásán túlmenően, hatással volt a felszámolási eljárás alá vont cégek számának változása.

A visszafizetési szabályok szigorodásának visszafizetési hajlandóságot növelő hatása – szól a Jelentés - ugyanakkor nem volt kimutatható, mert bár a visszafizetések összege az 1999. évi 63 millió forintról 2002-re 237 millió forintra emelkedett (ebben nyilvánvaló szerepe volt a kifizetett támogatási összegek növekedésének), a folyósításokhoz viszonyított aránya a korábbi egyharmad-egynegyedről egyhatodra csökkent (a 2003. év első félévében ez az arány 6 %-os, éves szinten 26 %-os volt).

A változtatások sorában jelentős súllyal, alapvetően a 2002/74/EK Irányelvől eredeztethető harmonizációs célokat szolgáló módosítást valósított meg a **2005. évi CV. törvény**, mellyel módosított rendelkezések 2005. október 08-án léptek hatályba, a következők szerint.²¹⁰

- A közösségi irányelvnek való megfelelés céljából szükséges volt annak újra definiálása, hogy mely munkáltatók munkavállalóira terjed ki a törvény hatálya.²¹¹ Ez azt jelentette, hogy a megfeleltetés érdekében nélkülözhetetlen volt a felszámolás és a gazdálkodó szervezet fogalmainak módosítása oly módon, hogy az EGT tagállamaiban székhellyel rendelkező, de Magyarországon is tevékenykedő, felszámolás alatt álló munkáltatók

²¹⁰ Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 56. o.

²¹¹ 2005. évi CV. törvény indokolása a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény jogharmonizációs célú módosításáról, valamint a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról Általános indokolás

magyarországi munkavállalói is részesedjenek a magyar bérgarancia rendszer védelmében.²¹²

Ezen célkitűzés a következő törvényi rendelkezésekben öltött testet:

„1. § (2) E törvény alkalmazásában

a) felszámolás: a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XL. törvény (a továbbiakban: Cstv.) szerinti felszámolás, továbbá az Európai Gazdasági Térség (a továbbiakban: EGT) tagállamainak joga szerinti bármely olyan eljárás, amely alapján

aa) a munkáltató fizetéseképtelensége alapján az adott tagállam joga szerinti kollektív eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmet terjesztettek elő, amely a munkáltató vagyona feletti rendelkezési joga részleges vagy teljes elvonásával, valamint felszámoló vagy hasonló feladatot ellátó személy (a továbbiakban: felszámoló) kinevezésével jár, és

ab) az említett rendelkezések alapján az illetékes hatóság vagy bíróság döntött az eljárás megkezdéséről, vagy megállapította, hogy a munkáltató vállalkozása vagy üzeme végleg megszűnt, és a rendelkezésre álló eszközök nem elegendők az eljárás megkezdéséhez;

b) gazdálkodó szervezet: a Cstv. 3. §-a (1) bekezdésének a) pontjában felsorolt minden gazdálkodó szervezet, továbbá minden olyan, valamely EGT tagállam joga szerint alakult egyéb szervezet, amely az a) pontban írottak alapján felszámolás alatt állhat;...”.

A módosító törvény ezen értelmező rendelkezésekhez szorosan kötődő, felhatalmazó bekezdése a 16. § (10) bekezdés, mely úgy fogalmazott, hogy a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter és az igazságügyminiszter 2005. november 30-ig közös tájékoztatót ad ki a fentiek szerinti felszámolási eljárásokról. A miniszterek e tekintetben késedelembe estek, mivel csupán 2006. májusában jelent meg a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter és az igazságügy-miniszter 8001/2006. (MüK.5.) FMM-IM tájékoztatója a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény 1. § (2) bekezdése szerinti felszámolási eljárásokról. Ezen tájékoztató 2. pontja egyértelmű eligazítást ad a jogalkalmazónak, amikor kinyilvánítja, hogy a fizetéseképtelenségi eljárásokról szóló 1346/2000/EK rendelet A. mellékletében felsorolt eljárások – Magyarország vonatkozásában a csődeljárás kivételével – minősülnek ilyenén eljárásnak.

²¹² Juhász László: A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 452. o.

A belső jogi normákon túl, ezen – a Bérgarancia törvény tárgyi hatályát befolyásoló – kérdéskörben a jogszerű eljáráshoz támpontot nyújt, a tájékoztató által is meghivatkozott, fentebb már említett közösségi puha jogi szabály, a Bizottság (2005/C 206/02) közleménye. Ezen soft law jellegű aktusban a közösségi intézmény felhívja az érdekeltek figyelmét a 2002/74/EK Irányelv vonatkozásában illetékes közigazgatási hatóságok és / vagy garanciaintézmények jegyzékére, amely a Bizottság honlapján, a közleményben pontosan megjelölt internetes címen hozzáférhető.

- Az irányelvvel összhangban a módosított 2. § a bérgarancia-eljárás tekintetében bevezette a „szokásos munkavégzési hely” fogalmát.

A magyar bérgarancia rendszer védelme ugyanis – igazodva a közösségi jogi elvárásokhoz - azon munkavállalókra terjed ki, akiknek szokásos munkavégzési helye Magyarországon található.²¹³ Vitás esetben, a munkaügyi központ, a felszámoló, vagy a munkavállaló kérelmére a munkaügyi bíróság tizenöt napon belül, nemperes eljárásban dönt arról, hogy a munkavállaló szokásos munkavégzési helye Magyarországon található-e. Az eljárásban a munkaügyi bíróság illetékességét az eljáró munkaügyi központ székhelye határozza meg, eljáró munkaügyi központ hiányában pedig a Fővárosi Munkaügyi Bíróság az illetékes.²¹⁴

- A jogharmonizáció kapcsán szükséges volt továbbá annak a meghatározása, hogy egyes speciális tényállások esetén kinek a kötelezettsége a támogatás iránti kérelem benyújtása.

A külföldi gazdálkodó szervezet felszámolása esetén ez a kötelezettség a külföldi gazdálkodó szervezet felszámolóját terheli, míg a külföldi gazdálkodó szervezet fióktelepe ellen Magyarországon indult felszámolási eljárás esetén, a fenti kötelezettség a fióktelep munkavállalói tekintetében a fióktelep felszámolóját.²¹⁵

- Ezen módosítás során megoldandó feladat volt bizonyos speciális illetékességi szabályok megalkotása is.

Az illetékesség tekintetében ugyanis a Bérgarancia törvény főszabálya szerint a támogatás iránti kérelmet a gazdálkodó szervezet székhelye szerint illetékes munkaügyi központhoz

²¹³ „2. § (2) Az (1) bekezdésben említett kérelem a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet nem magyarországi szokásos munkavégzési hellyel rendelkező munkavállalói tekintetében nem terjeszthető elő.”

²¹⁴ Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 59. o.

²¹⁵ Lsd. 1994. évi LXVI. törvény 2/A. §

kell benyújtani. Tekintettel azonban arra, hogy a magyar gazdasági élet szereplői közül – akik munkaadói pozícióban a munkaerőpiacon is jelen vannak - számos nem rendelkezik székhellyel Magyarországon (nem került Magyarországon bejegyzésre), a joghézagot feloldó és a gyakorlatban hatékonyan működtethető megoldást kellett találni.

Ezt a problémát a törvény úgy oldotta meg, hogy külföldi vállalkozás magyarországi fióktelepe esetén a fióktelep helye alapozza meg a munkaügyi központ illetékességét²¹⁶, míg egyéb esetekben a kérelem elbírálása a Fővárosi Munkaügyi Központ illetékességébe tartozzon²¹⁷.

Mindemellett szükséges volt speciális szabály rögzítésére a jogalap nélkül felvett, illetve nem jogszerűen felhasznált pénzeszközök visszakövetelésére irányuló eljárásokra vonatkozóan is, hogy tudniillik mely szerv jogosult és köteles az eljárás lefolytatására.

A törvény²¹⁸ ettől kezdve egyértelműen előírta a Fővárosi Munkaügyi Központ eljárását a külföldi felszámoló felé kifizetett támogatás visszakövetelése tekintetében.²¹⁹

- Az Európai Unió más tagállamainak bérgarancia-szervezeteivel, felszámolóival való kapcsolattartás egy kézben való tartása érdekében, a Bérgarancia törvény a módosítással megállapított szövegű 10. §-ában foglaltak szerint, a Fővárosi Munkaügyi Központ a külföldi bérgarancia-szervezet vagy a külföldi felszámoló megkeresésére tájékoztatást ad a magyar bérgarancia rendszer működéséről, valamint a felszámolás alatt álló magyar cégek cégjegyzékének azon adatairól, amelyek a külföldi bérgarancia-szervezet tájékoztatása alapján a külföldi bérgarancia eljárás lefolytatásához szükségesek.²²⁰

- A fentiekén túl, mintegy technikai módosításként, a törvény vonatkozó²²¹ bekezdésében immáron nem a Társulási Megállapodásra, hanem azon uniós jogi aktusokra való utalást tartalmazza, melyeknek való megfelelést szolgálja (a módosítás következtében ezen

²¹⁶ 2006. december 31-ig hatályos 3.§ (2) bekezdés b) pont.

²¹⁷ 2006. december 31-ig hatályos 3.§ (2) bekezdés c) pont.

²¹⁸ 9. § (2) bekezdésének 2006. december 31-ig hatályos szövege. Meg kell jegyezni, hogy az illetékességi szabályok 2007. január 01. napjától anullálódtak a Bérgarancia törvényből, mint azt a Bérgarancia törvény 2007. január 01. napjától hatályos változásait leíró fejezet tartalmazza.

²¹⁹ Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 64. o.

²²⁰ Ezen joghely vonatkozásában is meg kell jegyezni, hogy az illetékességi szabályok 2007. január 01. napjától anullálódtak a Bérgarancia törvényből, így a jelenleg hatályos normaszöveg állami foglalkoztatási szervről szól.

²²¹ Lsd. 15. § (2) bekezdés.

normák között megjelent, az Európai Parlament és a Tanács 2002. szeptember 23-i, a munkáltató fizetésképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2002/74/EK irányelve)²²².

Kérdésként vetődhet fel, hogy mennyiben járt el helyesen a jogalkotó a tekintetben, hogy ezt a módosítást csak 2005. október 01-i hatályba lépéssel (tehát a csatlakozásunkat követő közel másfél év elteltével) és nem korábban tette meg.

A már többször hivatkozott IM irányelvben foglaltak szerint helyes jogalkotói magatartást követett, mivel a jogharmonizációs záradék lecserélését az első jogharmonizációs szempontú módosítás alkalmával kell megtenni. Márpedig a bérgarancia-törvény első, a csatlakozást követő módosítására ezzel a dátummal került sor, és a módosító törvény úgy valósította meg a cserét, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések mind a felvezető szöveg, mind az uniós jogi aktusok megjelölése (a címnek a hivatalos szöveggel egybeeső megadása révén), mind pedig a tartalmi teljesség igénye szempontjából is megfelelnek a csatlakozást követő elvárásoknak.

A 2005. évi CV. törvény tartalmát tekintve szót kell ejteni arról, hogy az implementálási kötelezettség teljesítésén túl egy további cél is motiválta a módosítást: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, azaz a Ket. hatályba lépése. A közigazgatási eljárási jog új, korszerű szabályozásával²²³ – illetve az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény hatályon kívül helyezésével - ugyanis teljesen átalakult az államigazgatási, illetve most már közigazgatósági hatósági ügyek intézésének szabályrendszere, mely ügycsoportba a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészéből nyújtható támogatás iránti kérelmek elbírására induló eljárások is tartoznak. Az anyagi jogi normáknak az új eljárási szabályokon való átszűrését a jogalkotó, azon normaszöveggel oldotta meg, mely szerint a támogatás iránti kérelem elbírálására vonatkozó eljárásra - a Bérgarancia törvényben

²²² 2005. évi CV. törvény indokolása a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény jogharmonizációs célú módosításáról, valamint a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról Részletes indokolás A 9. §-hoz

²²³ Dr. Kilényi Géza: A Ket. szabályozási céljai és előzményei in Dr. Kilényi Géza (szerkesztő): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 21. o.

foglalt eltérésekkel - a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait kell alkalmazni.²²⁴

Ez utóbbi törvénymódosítással már a csatlakozást követően jelentkező, hazánkat immáron tagállamként terhelő harmonizációs kötelezettségeket közösségi jogi szempontból határidőre teljesítettük. Ugyanakkor ezen törvénymódosítások során, a nemzeti jog által megkövetelt időtényező tudniillik, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon az alkalmazásra való felkészülésre²²⁵, megítélésem szerint nem volt minden esetben megfelelően biztosított a következők miatt.

A fentebb már leírtak szerint az Európai Parlament és a Tanács 2002. szeptember 23-i, a munkáltató fizetéképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2002/74/EK irányelve rendelkezéseinek az Európai Unió tagállamai, legkésőbb 2005. október 08. napig voltak kötelesek jogrendszerüket megfeleltetni. E tekintetben a harmonizáció határidőre megtörtént, hisz nemcsak a jogszabály megalkotására, elfogadására és kihirdetésére került sor a határnapig, hanem a norma hatályba léptetésére is. Ez egyébként a közösségi jog elvárásaiból adódóan nem is történhetett eltérő módon, hisz az irányelv átültetésének időpontja az az időpont, amikor a tagállamnak már az irányelv rendelkezéseit érvényre juttató, elfogadott hatályos és alkalmazandó rendelkezésekkel kell bírnia.²²⁶

Ugyanakkor, ha a belső jog elvárásainak való megfelelést tekintjük, az legalábbis megkérdőjelezhető, mivel a 2005. október 08-án hatályba lépő harmonizációs norma 2005. október 03-án került elfogadásra, kihirdetése pedig a Magyar Közlöny 2005. évi 133. számában, 2005. október 07-én realizálódott.

Ez a problémakör a törvényjavaslat bizottsági vitái során is felvetődött, a Gazdasági Bizottság ülésén több bizottsági tag is feltette, hogy a 2002. év óta ismert tartalmú irányelvvel való összhangteremtést célzó módosító javaslat benyújtása miért nem történt meg korábban. A Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium képviselője válaszában úgy reagált, hogy a törvénymódosításra vonatkozó előkészítő munka már az év tavaszán elkezdődött, de mivel három törvény együttes módosítását tervezte a tárca, és

²²⁴ Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 60. o.

²²⁵ Jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdése.

²²⁶ Nem elég tehát az, ha a tagállam az irányelvi rendelkezéseket átültető nemzeti jogi előírásokat elfogadta, azokat erre az időpontra hatályba is kell léptetni, és gondoskodni kell arról, hogy azok alkalmazhatók és alkalmazandók legyenek (7001/2005.(IK8.) IM irányelv 189. pont).

mivel a másik kettő miatt a szociális partnerekkel való egyeztetés elhúzódott, végül ezt a törvényt leválasztották. Ekkora azonban már – a nyári hónapok elérkeztevel - a parlament őszi ülészakát megelőzően nem volt mód a törvényjavaslat benyújtására.²²⁷

Az ilyen típusú anomáliák felszámolását eredményezheti a jövőben, ha a harmonizációs célú jogalkotás programozása és annak végrehajtása során a 7001/2005.(IK8.) IM irányelv 39. pontjában foglaltak maradéktalanul betartásra kerülnek. Ezen pont értelmében a átültetési/végrehajtás határidőkre tekintettel szükséges a megalkotandó hazai jogszabály hatálybalépésének ütemezése, és a jogszabály elfogadásának időpontját azután erre tekintettel kell megállapítani. Ennek során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a jogszabály tervezett elfogadása és kihirdetése, valamint hatályba lépése között megfelelő idő álljon rendelkezésre a jogalkalmazók számára a felkészülésre. Ezzel kapcsolatban gyakori hiba ugyanis, hogy a jogharmonizációs javaslat tervezetében az elfogadás, kihirdetés tervezett időpontja a hatálybalépéssel lényegében egybeesik, vagy csak alig néhány nappal előzi meg az uniós jogi aktusban az átültetés, illetve végrehajtás legvégső időpontjaként megjelölt időpontot. Ez a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény előírásainak is ellentmondó gyakorlat nyilvánvalóan nem megengedhető, és csak olyan kizárólag technikai jellegű, a jogalkalmazók szűk körét érintő, kis terjedelmű szabályozás esetében fordulhat elő, ahol az új jogszabály alkalmazása lényegében nem igényel felkészülést.

Szükségesnek tartom ugyanakkor megerősíteni, hogy mint már említettem, Magyarország részéről közösségi jogi jogsértésre nem került sor, az uniós normában előírt határidőre megalkotásra és hatályba léptetésre került a harmonizációt biztosító jogszabály. Fontosnak tartottam ezen megerősítést azért, mert az Európai Bizottság által kezdeményezett eljárásokban mint arról a fentiekben már szó esett, az Európai Bíróság több tagállam – például Franciaország, Spanyolország - vonatkozásában megállapította, hogy a 2002. szeptember 23-i 2002/74/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv tekintetében nem teljesítették az ebből eredő kötelezettségeiket²²⁸.

S végül, ha két jogharmonizációt célzó módosítás kapcsán a harmonizáló jogalkotó feladatait, a vele szemben megfogalmazott elvárásokat vesszük számba, szót kell ejtenünk a szerves átültetés (végrehajtás) megkerülhetetlen követelményéről. Ez nem jelent mást,

²²⁷ T/17403. törvényjavaslat bizottsági vitája.

²²⁸ A C-6/07. sz. ügyben hozott ítélet Spanyolország, valamint a C-9/07. sz. ügyben hozott döntés Franciaország vonatkozásában.

minthogy a közösségi normák átültetését, végrehajtását célzó jogszabályi rendelkezéseket célszerű nem elkülönülő joganyagként beilleszteni a nemzeti jogba, hanem úgy, hogy azok tartalmilag, formailag és stílusban is illeszkedjenek a magyar jogrendszerbe. A jogközelítés tehát e tekintetben kétirányú, hisz amellet, hogy a nemzeti jog előírásait hozzáigazítják a közösségi joghoz, az autonóm módon megfogalmazott közösségi jogi rendelkezések átültetését, végrehajtását a magyar jog kialakult rendszeréhez is hozzá kell igazítani.²²⁹

E tekintetben kérdésként vetődhet fel a jogalkotás során, hogy a harmonizációs norma önálló jogszabályban jelenjen meg, vagy beillesztésre kerüljön a már meglévő nemzeti jogszabályba, annak módosítása révén. Természetesen a kérdést mindig a konkrét esetre vonatkoztatva lehet megválaszolni, de ha már van szabályozó norma, a koherencia érdekében a módosítás mint technika látszik célszerűnek, míg ha nincs, indokolt lehet új, önálló jogszabályban szabályozni a jogintézményt és nem hozzáilleszteni azt egy meglévő, de más tárgyú jogszabályhoz. A bérgarancia szabályozás területén, mint láthattuk, a már meglévő jogszabályba való „beültetéssel” tett eleget a jogalkotó a szerves átültetés követelményének, törekedve ezzel a koherencia biztosítására.

Mindezek alapján álláspontom szerint, a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészének működtetésére kidolgozott és működtetett magyar jog- és intézményrendszer kitölti a közösségi normák által megszabott kereteket, és szabályozásával alapvetően alkalmas a közösségi szinten megfogalmazott garanciális célok elérésére. Azon, a rendszer működésével kapcsolatos problémák, melyek feltárása és leírása dolgozatom következő fejezetének témája, megítélésem szerint fő szabályként nem a közösségi jogból, annak tartalmából, illetve az ahhoz való igazodásból fakadnak.

2.3. A Bérgarancia törvény 2006. évi, garanciális célú módosítása

A 2005-ös változásokat követően, a következő évben, 2006-ban is módosult a Bérgarancia törvény, mégpedig több rendelkezésében. Így például kifejezetten munkavállalói érdeket védő rendelkezései július 01. napi hatálybalépéssel kibővültek további határidő-maximalizáló rendelkezésekkel. A követelések mielőbbi teljesíthetősége érdekében a norma már megelőzően is tartalmazott néhány szabályt, melyek egy része a kérelmet benyújtó felszámolót, más része pedig a hatóságként eljáró munkaügyi központot kötötte:

²²⁹ A szerves átültetés követelményére vonatkozóan tartalmaznak rendelkezéseket a 7001/2005.(IK8.) IM irányelv 82-86. pontjai.

- a munkavállalók helyzetének megkönnyítése és érdekeiknek védelme szem előtt tartásával a felszámoló köteles haladéktalanul kérelmet benyújtani az illetékes Munkaügyi Központhoz, ha annak törvényi feltételei fennállnak (ez tehát számára nem lehetőség, hanem kötelezettség, melynek nem teljesítése hátrányos jogkövetkezményt eredményezhet, rendbírságot köteles fizetni), biztosítva ezáltal, hogy ne csak annak jogszabályi lehetősége legyen meg, hogy a munkavállalók hozzájussanak a bérükhöz, hanem az is garantálva legyen, hogy valóban meg is kapják²³⁰
- a támogatás céljából, funkciójából fakadóan az eljárás rövid határidők mellett kerül lefolytatásra: a munkaügyi központ a kérelmet és mellékleteit megvizsgálja és annak tárgyában – ha annak feltételei fennállnak - 8 napon belül alakszerű határozatot hoz és a határozat meghozatalával egyidejűleg intézkedik a támogatás - a kérelem beadásától számított - 15 napon belül történő átutalásáról.²³¹

A 2006. évi módosítás a felszámoló kötelezettségeit pontosította, a munkaügyi központ által kiutalt összeg kifizetésére szigorú határidőket írva elő: a támogatás a szervezethez való beérkezését követő 3 munkanapon belül köteles gondoskodni a bértartozások munkavállalók részére történő kifizetéséről. Ezen szabály alól egyetlen kivételt enged a törvény, ha a támogatás beérkezésétől számítva a következő bérfizetési napig 5 munkanapnál kevesebb van hátra, a határidő a következő bérfizetési nap.

Ez a módosítás megakadályozza azon korábbi – esetenként előforduló - magatartást, mely a kiutalt támogatási összegek hosszabb-rövidebb ideig a felszámoló általi használatát jelentette, és a fenti határidőkkel együtt alkalmazva biztosítékul szolgálhat, hogy a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet sokszor jövedelem nélkül maradt munkavállalói, illetve volt munkavállalói, a lehető legrövidebb időn belül juthassanak az őket megillető anyagi forráshoz, de legalábbis annak egy szociális biztonsági szempontból elfogadható mértékű részéhez.

A 2006. év vonatkozásában szólni kell még egy további garancia-tartalom változásról, mely a szorosan kapcsolódó inszolvencia szabályozás átalakításából következett. A Cstv. 2006. július 01-től hatályos módosítása ugyanis, a Bérgarancia törvény bértartozás

²³⁰ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Fabók András: A munkáltató fizetésképtelensége esetén követendő eljárás szabályai az EU-ban és hazánkban in Munkaügyi Szemle 10/2001.; 48. o.

²³¹ Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 60. o.

fogalmának utaló jellege miatt, megváltoztatta a végkielégítés-tartozás figyelembe vehető mértékének számítási szabályait.

A módosítást megelőzően bértartozás alatt kellett érteni minden munkabértartozást, beleértve a betegszabadság időtartamára járó juttatást és a munkaviszony megszűnésével / megszüntetésével összefüggésben járó végkielégítést, de ez utóbbi tekintetében csak a Munka Törvénykönyve által meghatározott mértékig. Nem volt lehetséges tehát azon többlet-végkielégítésre támogatást nyújtani, mely a felek megállapodásának, vagy a kollektív szerződésnek a törvénynél kedvezőbb feltételén alapult. Ezen szabályozási elemet több kritika is érte, tekintettel arra, hogy egyáltalán nem engedte figyelembe venni a jogszabályi rendelkezéseknél kedvezőbb tartalmú, magasabb összegű végkielégítést biztosító megállapodásokat, mintegy semmibe véve azokat. Ezen bírálatok tartalmát jól összefoglalja Dr. Kiss György véleménye²³², aki a korlátozás rendeltetését ugyan érthetőnek minősítette, de a szabályozást magát ennek ellenére nem tekintette szerencsésnek, ugyanis az eleve megkérdőjelezte például a kollektív szerződések értelmét. 1999-es írásában megfogalmazott javaslata a differenciált szabályozás volt, a jogalkotó – írta – tekintettel lehetett volna például a kollektív megállapodás megkötésének a felszámoláshoz viszonyított időtartamára, az adott munkavállalói követelés mértékére a törvényben rögzített mértékhez képest, illetve rendelkezni lehetett volna a nem privilegizált munkavállalói követelések megfelelő elhelyezésére a kielégítési sorrendben.

A kritikákon túl tehát, már a kilencvenes évek végén konkrét megoldási alternatívák is megjelentek a szabályozás tartalmát illetően. Mégis még jó néhány évet kellett várni arra, hogy a Cstv. 57. § (3) bekezdésének megváltozása okán bővüljön a bérgarancia alaprészből téríthető végkielégítés-tartozások köre.

A Cstv. hivatkozott bekezdésének 2006. július 01-től hatályos szövege szerint ugyanis, a munkáltató rendes felmondása esetén felszámolási költségként - ha a felszámolás kezdő időpontját megelőzően legalább egy évvel megkötött kollektív szerződés, illetve munkaszerződés magasabb összeget nem állapít meg - a munkavégzés alóli felmentési időre jutó átlagkereset és a végkielégítés azon összege vehető figyelembe, amely a munkavállalót a Munka Törvénykönyve 92. § (2) bekezdése és 93. § (3) bekezdése, illetve a 95. § alapján megilleti. Az egyéves időkorlát a módosító törvény indokolásában foglaltak

²³² Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetésképtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 84. o. és 90. o.

szerint garanciális szabályként került beépítésre a rendelkezésbe²³³. E rendelkezés alkalmazásában az adós vezető állású munkavállalói tekintetében kizárólag a Munka Törvénykönyvében megállapított összeg vehető figyelembe. Mindebből pedig az következik, hogy a Dr. Kiss György által is ajánlott időtényezőt figyelembe véve, úgy rendelkezett a jogalkotó, hogy a támogatás megállapításakor a végkielégítésnek az Munka Törvénykönyve 95. §-ában meghatározott, törvényes mértéke vehető figyelembe, kivéve, ha a felszámolás kezdő időpontját megelőzően legalább egy évvel megkötött kollektív szerződés, illetve munkaszerződés állapít meg magasabb összeget. Az adós munkáltató vezető állású munkavállalói tekintetében azonban, kizárólag a Munka Törvénykönyvében megállapított összeg vehető figyelembe.

Ezzel tehát – megítélésem szerint, pozitív változásként – megtörtént a megállapodáson alapuló végkielégítés követelések garanciába történő bevonása.

2.4. A Bérgarancia törvény 2007. évi változásai

2.4.1. A 2007. január 01. napjától hatályos változások

A 2007. év elejével, a 2006. évi CIX. törvénnyel végrehajtott normaszöveg-változás, a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosítások egyike volt.

A módosító törvény bizonyos kivételekkel minden államigazgatási szerv nevesítését megszüntette a módosított jogszabályokban, és a tulajdonnévi megjelölés helyett a feladatkörre utaló köznévi fogalmat állapított meg.

A szociális és munkaügyi igazgatás területén, a bérgarancia alaprész működtetésében is részes szervek feladatkör szerinti elnevezése, mely a Bérgarancia törvényben is megjelent, és ami a megyei (fővárosi) munkaügyi központ szókapcsolatot váltotta fel: állami foglalkoztatási szerv.

Ezzel párhuzamosan felhatalmazó rendelkezéseket állapított meg a módosító törvény arra vonatkozóan, hogy a Kormány a feladat- és hatáskört gyakorló államigazgatási szervet, szerveket, rendeletben jelölje ki. Ezt a vizsgált szabályozási területen a Kormány az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 291/2006. (XII. 23.) Kormány rendeletben tette meg,

²³³ 2006. évi VI. törvény indokolása a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény módosításáról Részletes indokolás a 16. §-hoz

amikor kimondta, hogy állami foglalkoztatási szervként a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalt, valamint a regionális munkaügyi központokat²³⁴ jelöli ki. Továbbmenve a hatáskör-deklarálás szabályozásában, rögzítette még a Kormányrendelet, hogy a bérgarancia támogatással kapcsolatos ügyekben az első fokú hatósági jogkört, át nem ruházható hatáskörben a munkaügyi központ központi szervezete (tehát nem kirendeltsége) gyakorolja. Mindezen szabályok együtteséből következik, hogy a bérgarancia alaprészel összefüggő közigazgatási hatósági ügyekben 2007. január 01. napjától a regionális munkaügyi központok, azok központi szervezetei, azaz szervezeti struktúráról függően főosztályai, osztályai járnak el.

Hivatkozott jogszabállyal a hatásköri szabályozás metodikájának újrászabása, a törvényi szintről a szervek nevesítése és a szervezeti szintre utaló megjelölés elhagyása mellett, anullálták az illetékességi szabályokat is. Ez a bérgarancia szabályozásban a Bérgarancia törvény 3. § (2) bekezdésének hatályon kívül helyezését jelentette, mely korábban az illetékességet fő szabályként a felszámolás alá vont gazdálkodó szervezet székhelyéhez kapcsolódóan deklarálta. Ezen kiürült joghelyből fakadóan az általános illetékességi szabályok alkalmazandóak, ami a Ket. irányadó szabályainak figyelembevételével²³⁵ az ügyfél székhelye, telephelye szerinti munkaügyi központ illetékességét determinálja²³⁶.

Fenti változásokról megállapítható, hogy alapvetően a szervezeti változások lekövetését szolgálták, és a garancia-rendszer érdemi működését érintő elmozdulást nem hoztak.

2.4.2. A 2007. április 01. napjától hatályos változások

A 2007. évben további, immáron érdeminek, a rendszer működési mechanizmusát érintőnek minősíthető változások is beálltak a szabályozásban. Ugyanis április 01-től azzal a céllal, hogy erősítse a munkavállalóknak a munkaviszonyra épülő jogait, fokozottan segítse elő bérbiztonságukat, módosult több munkaügyi, foglalkoztatási tárgyú norma,

²³⁴ A munkaerőpiaci szervezet 2007. január 01. napjától regionális alapon szerveződött struktúrával kezdte meg működését. A regionális munkaügyi központok az illetékességi területükön lévő megyékben 2006.12.31-ig működött megyei (fővárosi) munkaügyi központok általános és egyetemes jogutódai.

²³⁵ Paulovics Anita: A közigazgatási eljárásjog elvi, történeti alapjai, alapvető jogintézményei in Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános rész; Osiris Kiadó, Budapest 2006.; 400. o.

²³⁶ Az illetékesség tekintetében irányadó norma a 13/2007. (III. 28.) SZMM rendelet a regionális munkaügyi központok illetékességéről.

közöttük a Bérgarancia törvény. Ezáltal a felszámolás alá került gazdálkodó szervezetek munkavállalóikkal szembeni bértartozása kiegyenlítését lehetővé tevő forrás, a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészére vonatkozó szabályozás egyrésztől pontosabbá, egzaktabbá vált, másrésztől pedig olyan munkavállalói kör helyzete oldódott meg, akiknek az alaprészből való részesedése a korábbi szabályozás mellett nehezen volt realizálható.

A módosítás a munkaerőpiaci szereplők által alapvetően szükségesnek tartott és – a munkáltatói oldal költségvetési szempontból megfogalmazott kritikáitól eltekintve - üdvözölt volt a következők szerint és okán.

*Őri János, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) illetékes főosztályvezető-helyettese szerint*²³⁷ időszerűek voltak a módosítások, a bérgarancia jelentősége ugyanis a felszámolási eljárások számának emelkedésével együtt folyamatosan nő. Jellemző például, hogy míg 2000-ben mintegy 5 ezer felszámolási eljárás indult társas vállalkozások ellen, 2005-ben megközelítette a 8 ezret, 2006-ban pedig a 9500-at.

2005-ben az elmaradt bérek és végkielégítések kiegyenlítéséhez a felszámolók 942 kérelmet nyújtottak be a munkaügyi központokhoz, 60-nal többet, mint az azt megelőző évben. A területi megoszlást illetően az élen a Fővárosi Munkaügyi Központ állt, csaknem 230 kérelemmel, majd átlagban 50-50 igényléssel, a sorban Bács-Kiskun, Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Moson-Sopron, Pest, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megye következett. Ezek együttesen a benyújtott kérelmeknek több mint a felét tették ki. Támogatásban 923 kérelem részesült, ez 9 százalékkal haladta meg az azt megelőző évit. A teljes bértartozás 6,5 milliárd forintra rúgott, ebből csaknem 4,7 milliárdot ítétek meg, azaz az alap - a fizethető limitre tekintettel - a tartozások mintegy háromnegyedére nyújtott fedezetet. Ez utóbbi összeg 2006-ban meghaladta az 5,6 milliárd forintot.

Beszédes az egy munkavállalóra jutó bérgarancia-támogatás összegének változása is. Míg ez 2002-ben alig haladta meg a 166 ezret, 2005-ben elérte a 303 ezer forintot. Új jelenségként a forrást igénylő szervezetek között úgynevezett nagy foglalkoztatók is megjelentek - több száz fős létszámmal -, több százmilliós igénnyel, de a felszámolt és támogatott cégek többsége változatlanul a kis- és középvállalkozások közül került ki.

Helycserék következtek be az ágazatok között. Míg 2004-ben a bérgarancia alaprészből nyújtott jelentősebb értékű támogatások jobbra a gépiparban koncentráálódtak, 2005-ben a

²³⁷ Felszámolás és bérgarancia in A Munkaadó Lapja XIV. évfolyam 7. szám

felszámolások főleg a textil- és konfekcióipart érintették. Ez mind a kisebb, mind a nagyobb gazdálkodók esetében jellemző volt²³⁸.

Az érdekképviseltek, kiváltképp a szakszervezetek messzemenően méltányolták a törvény módosításait. *Hódi Zoltán, az Országos Érdekegyeztető Tanács bér- és kollektív megállapodások bizottsága munkavállalói oldalának szóvivője szerint*²³⁹ e korrekciók ténylegesen a foglalkoztatottak javát szolgálják, ugyanakkor - nem mellékesen - ezekben saját, gyakran hangoztatott javaslataikat látják megvalósulni.

Döntő szerepük volt az érdekképviselteknek például a munkavállalónként lehívható támogatás felső határának megemelésében. Ezt már korábban is felvetették, de akkor elutasítással találkoztak. Évek óta szorgalmazták a jogosultak körének kiterjesztését a felmondási védelem alatt állókra, most ez is megvalósult.

Jelentős eredménynek tekintették, hogy sikerült elhárítani az akadályokat a munkavállalók felszámolási kezdeményezései elől. Egy ideje ugyanis mind gyakrabban fordul elő, hogy az alkalmazottak elvégzik a munkájukat, ám elmarad járandóságuk kifizetése. Arra korábban is lehetőségük volt, hogy ilyen esetekben - jogos bérigényük teljesítésére - felszámolási eljárást kezdeményezzenek munkáltatójukkal szemben, de ez tetemes illetékköltséggel járt, s ezt rendszerint képtelenek voltak előteremteni. A munkavállalói érdekképviseltek ezért javasolták az illetékfizetési kötelezettség végleges eltörlését, ha a bíróság megindítja az eljárást.

Hódi Zoltán szerint bár ez utóbbi módosítás nem érint "tömegeket", mégis nagy a jelentősége, mert a szó szoros értelmében a létbizonytalanság fenyegeti azokat, akik hónapokig nem kapnak fizetést. Jellemző, hogy például 2006-ban a vasiparban négyszer fordult elő munkavállalói felszámolási kezdeményezés, s ezek közül két esetben csak a szakszervezeti szövetség segítségével sikerült összegyűjteni az illetéket. Mindkét ügy

²³⁸ Az alap segítségével kaptak például bért Borsod megyében a Herukon Konfekcióipari Rt., illetve a Habselyem-Text Textilipari és Szolgáltató Kft. munkavállalói 240, illetve 118 millió forint értékben. Ily módon fizettek járandóságot hasonló összegekben Szombathelyen a Styl Ruhagyár Rt.-ben, a fővárosi Zunifer Kft.-ben, illetve Nyugat-Dunántúlon a Leonell Kft.-ben is. A Parád Kristály Manufaktúra a dolgozók járandóságának kiegyenlítésére csaknem 160 millió forint visszafizetendő támogatást kapott, a járszági JÁSZER Kft. 220 milliót, az IKARUS-FÓNIX Fémipari és Járműalkatrész-gyártó Kft. 150 milliót. Az utóbbi évek legmagasabb összegű támogatásaiban az ST GLASS Öblösüveggyártó és Forgalmazó Rt., illetve a Zalahús Rt. részesült. Az előbbinek 464,5, az utóbbinak 248,6 millió forintot fizettek ki - mindkét esetben több alkalommal benyújtott kérelemre - az érintett munkaügyi központok. A két szervezetnél több ezer munkavállalón segített a Bérgarancia Alap.

²³⁹ Felszámolás és bérgarancia in A Munkaadó Lapja XIV. évfolyam 7. szám

sikerrel zárult, de mégsem lehet esetlegességekre alapozni egy eljárást. A munkavállalók ugyanis számos alkalommal meg sem kísérelték igazuk megvédését.

Ugyancsak a munkavállalók képviselői javasolták a törvény hatályának kiterjesztését a csőd eljárás alá vont gazdálkodó szervezetekre is. Azt is felvetették, hogy a jelzálogok tulajdonosainak járó összegek ne csak 50, hanem 100 százalékban legyenek felhasználhatók más célokra, mindenekelőtt az elmaradt munkabérek kifizetésére. E javaslatokat az Országos Érdekegyeztető Tanácsban helyet foglaló partnerek fenntartásokkal fogadták, holott e felvetéseknél több is indokolt lenne. Például az, hogy minden, a Munkaerő-piaci Alapba befizető szervezet részesülhessen a bér garancia-keretből. Jelenleg ugyanis meglehetősen széles rétegek, például a társadalmi szervezetek, az alapítványok, az egyéni vállalkozók alkalmazottai kimaradnak belőle.

Egyes vélemények szerint a bér garancia-rendszer biztosítási alapra való helyezése megszüntetné mások mellett ezt az ellentmondást, mivel - valószínűleg - hatékonyabban működne a rendszer. Létezik például a törvénynek egy viszonylag ritkán idézett bekezdése, amely az igényelt támogatások meghatározott időn belül történő visszafizetéséről szól. A hitelek, kölcsönök visszatérítése azonban az esetek mintegy 80 százalékában elmarad, s a törvény - a dolog természeténél fogva - nem ír elő szankciót.

Nem kétséges ugyanis, hogy az időnként megugró felszámolások, a növekvő bérek, a kollektív szerződések hatályának kiterjesztése és más okok miatt szükség van a Bér garancia Alap rendszeres növelésére. A munkavállalói érdekképviseltek például a legutóbbi törvénymódosítások vitájában már-már arra is hajlottak, hogy az alapszabály ne csupán az ötszörös, hanem az ennél nagyobb arányú növelését javasolják. A munkáltatói érdekképviseltek ezzel szemben legszívesebben a korábbi szorzószámot is változatlanul hagyták volna.

A munkavállalói oldal tehát még radikálisabb változtatási igénnyel lépett elő, melyek az alábbiakban foglalhatóak össze²⁴⁰:

- a bér garancia-kifizetések keretében a munkavállalók a tényleges járandóságukat kapják meg,
- ne legyen felső határa a járandóságok kifizetésének,
- biztosítás jellegű legyen a bér garancia rendszer,
- a kifizetésért álljon helyt az állam, majd az összeget hajtják be a kárt okozón,

²⁴⁰ OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2006. november 6-i üléséről

- automatikusan jelentse felszámolási eljárás kezdetét, ha a munkáltató nem fizeti ki a munkavállalók bérét, járandóságait,

- csődeljárás esetén is lehessen a Bérgarancia Alaphoz fordulni.

Ez utóbbi kívánalmak, melyek alapvetően a munkavállalói biztonság további fokozását tűzik ki célul, jelen módosításnál nem voltak keresztülvihetőek. Ugyanakkor az érdekérvényesítő mechanizmusok a területen való eredményes működésének mutatója – a Hódi Zoltán által is említettek szerint -, hogy egyes felvetések átfórtán ugyan, de jogszabályi testet öltöttek. Ugyanis a munkavállalói követelések könnyebb érvényesíthetősége érdekében – ha az automatikus felszámolási eljárás nem realizálódott is -, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 2007. április 01-től hatályos módosításával a munkavállalókat jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül illetékfeljegyzési jog illeti meg a munkaviszonyból származó munkabér- és egyéb követelésre tekintettel indított felszámolási eljárásban. Mindezeket túl a Cstv-be ugyanezen időponttól beépült egy olyan rendelkezés²⁴¹, melynek értelmében a felszámolási eljárás befejezésének időpontjában esedékessé váló követelések közül a gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszűnése miatt az Mt. 86/A. §-a alapján a munkavállalót megillető átlagkeresetet, az Mt. 95. §-ának (1) bekezdése szerinti végkielégítést, valamint a munkaviszonyra tekintettel járó egyéb juttatásokat a felszámoló igénybejelentés hiányában is hitelezői igényként veszi nyilvántartásba, és elégíti ki a kielégítési sorrend általános szabályai szerint. A további kezdeményezések vonatkozásában, egy újabb módosítási procedúra beindulása esetén, azok ismételt előtérbe kerülése prognosztizálható.

A munkáltatói oldal véleményét vizsgálva megállapítható, hogy az oldal a kifizethető összeg ötszörösére való emelésével nem értett egyet²⁴². Dávid Ferenc, a *Vállalkozók és Munkaadók Országos Szövetségének (VOSZ) főtitkára* szerint²⁴³ például a bérfizetési gondokra megoldást kell találni, de a bérgarancia-keret megnövelése a Munkaerő-piaci Alapból, általában az MPA túlzott megterhelése újabb nehézségeket generálhat, például a járulékok nemkívánatos emeléséhez vezethet. A munkavállalók befizetései 2006-ban így is ötven százalékkal, egyről másfél százalékra emelkedtek.

A munkáltatók ebből a megfontolásból ragaszkodtak az alapszabály korábbi, négyszeres szorzószámához, nem értettek egyet a bérgarancia kiterjesztésével a csődeljárásban lévő

²⁴¹ Konkrét jogszabályhely: 37. § (4) bekezdés.

²⁴² OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2007. március 9-i üléséről

²⁴³ Felszámolás és bérgarancia in A Munkaadó Lapja XIV. évfolyam 7. szám

gazdálkodó szervezetekre, a jelzálogból befolyó összegek feldarabolását pedig a hitelfolyósítók bizalmának megőrzése miatt ellenezték. Nemcsak a szakszervezetek 100 százalékos javaslatát utasították el, hanem az 50 százalék más célra történő felhasználását is ellenezték.

A munkáltatói érdekképviseltek hangsúlyozottan figyelemmel kísérik a Munkaerő-piaci Alap felhasználását, ugyanis annak mintegy 70 százaléka vállalkozói befizetésekből származik, munkavállalónként a bérek 3 százalékát ők fizetik be. Csöppet sem mellékes tehát, hogy e több százmilliárd forint a magyarországi foglalkoztatáspolitikára fordítódik-e - az eredeti elképzeléseknek megfelelően -, vagy más, egyébként nemes célokat is szolgál. Ez utóbbi esetben lényegesek az arányok, mert nem kimeríthetetlen a keret, még ha az alap bevételi oldala meglehetősen szilárd is.

A foglalkoztatási törvény megalkotása óta lényegében teljesíti hivatását, nem utolsósorban azért, mert a törvényhozók rendre megpróbálják a változó követelményekhez igazítani. Dávid Ferenc szerint azonban eljárt fölötte az idő, meg kellene gondolni, hogy a jelenlegi formájában működtethető-e tovább. Ez maga után vonná a legnagyobb decentralizált alap szerepének, a jogosítványi köröknek, az úgynevezett költési szabadságnak az áttekintését is, ami nem feltétlenül jelentené a bérgarancia-rendszer teljesen új alapokra helyezését.

A munkáltatók nem elsősorban az egyes alaprészek elkülönítését, hanem azok célirányosságát teszik szóvá. Úgy gondolják, hogy pontosan meg kellene határozni, mit szolgálnak a különböző keretek, s akkor a bérgarancia is jobban betölthetné hivatását.

A fentiekben többféleképpen értékelt módosító jogszabály, az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló **2007. évi XIX. törvény releváns rendelkezéseinek tartalma a következő változások mentén foglalható össze.**

Pontosításra került a felszámolási eljárás törvényi fogalma.

A felszámolási eljárás fogalmának tartalommal való megtöltése a Bérgarancia törvényben – a fentiekben leírtak szerint – a 2007. évi módosítás előtt EU-konform volt, tekintettel az EU- és EGT tagállamok egymáshoz való viszonyára. A vonatkozó joghely ugyanis felszámolásként definiálta a Cstv. szerinti felszámolást, valamint az Európai Gazdasági Térség tagállamainak joga szerinti meghatározott eljárásokat.

Románia és Bulgária az Európai Unióhoz való csatlakozása azonban a vonatkozó joghely újragenerálását tette szükségessé, mivel e két állam csak az Uniónak tagja, az Európai

Gazdasági Térségnek nem. Mindezek okán a fogalom úgy módosult, hogy a nemzeti jog szerinti eljárásokon túl, felszámolási eljárásnak kell tekinteni az Európai Unió államának és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam joga szerinti meghatározott eljárásokat.²⁴⁴

Ezen módosítási szükséglet és annak kielégítése bizonyíték arra, hogy a jogharmonizációs kötelezettség folyamatosan feladatokkal látja el a jogalkotókat és korántsem egy, a hazánk uniós csatlakozásával lezáruló, azon időpillanattól enyhülő elvárásról van szó.

A módosítás a támogatás-igénybevétel időkereteit kibővítve rögzítette, hogy

- azon munkavállalókkal szembeni bértartozást, akiknek munkaviszonya a munkáltató jogutód nélküli megszűnése miatt szűnik meg, illetőleg
- azt a bértartozást, amely a gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszűnésének időpontjában válik esedékessé,

a felszámoló köteles rendelkezésre álló fedezet hiányában – a munkavállaló külön igénybejelentése nélkül – a felszámolási zárómérleg elkészítését megelőzően az alaprészből megigényelni és azt a munkavállaló részére kifizetni.

Ez a módosítás-elem azon munkavállalók helyzetének rendezését tette lehetővé, akik jogviszonyának megszüntetéséről a munkáltató, illetve a felszámoló nem rendelkezett, mégpedig azért nem, mert a vonatkozó munkajogi szabályok alapján nincs lehetőség a munkaviszony egyoldalú jognyilatkozattal, munkáltatói rendes felmondással való megszüntetésre (például terhes nők, Gyes-en, Gyed-en, keresőképtelen állományban lévők).²⁴⁵ Esetükben éppen az egyébként garanciális célokat szolgáló felmondási védelem akadályozza meg a felszámoló működési okban rejlő rendes felmondását, és így gátolta a rendes felmondáshoz kapcsolódó járandóságokhoz a bérgarancia alaprészből való hozzájutását. Az új szabályozás mellett a felszámolónak ekkor is kötelező a támogatás megigénylése és folyósítása, tekintet nélkül arra, hogy munkajogi értelemben még nincs lejárt esedékességű tartozás.²⁴⁶

Változást hozott a módosító törvény a *támogatási maximum* tekintetében is.

²⁴⁴ 2007. évi XIX. törvény indokolása egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról
Részletes indokolás A 11-15. §-hoz

²⁴⁵ Horesnyi Julianna: Módosult a bérgarancia törvény in Munkaügyi Szemle 51. évfolyam 7-8. szám; 75. o.

²⁴⁶ A probléma kifejtését és a módosítás által arra adott válaszokat részletesen, a követelés érvényesítésének időtényezőit nagyító alá helyező fejezet tartalmazza.

Korábban az egy fő részére kérhető támogatás maximális összege a nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresethez igazodott oly módon, hogy az nem léphette túl a tárgyévet megelőző második évre vonatkozóan a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett kereset négyszeresét. A jelenleg hatályos szabályozás értelmében – a viszonyítási alap változatlanul hagyása mellett – a szorzó ötszörös. Ez azt jelenti, hogy fő szabályként a felszámoló a támogatási igény meghatározásakor a gazdálkodó szervezetnek a jogosultakkal szemben, a bérfizetési napon fennálló bértartozását, de egy felszámolási eljárás során belül jogosultanként legfeljebb a tárgyévet megelőző második év KSH által közzétett nemzetgazdasági bruttó átlagkeresetének ötszörösét veheti figyelembe.²⁴⁷ Ezen intézkedés a jogalkotó szándéka szerint az érintett munkavállalói kör bérének tényleges kifizethetőségét erősíti²⁴⁸.

Egyértelmű rendelkezések épültek be a jogszabályba arra vonatkozóan, hogyan kell figyelembe venni a támogatási maximumot. A Bérgarancia törvény alkalmazása során, 2007. április 01. napját megelőzően, gyakorta vetődött fel a kérdés, az egy főre vonatkozó támogatási maximumot vajon hogyan kell figyelembe venni:

- a munkaügyi központ az egyes kérelmek kapcsán nem ítélt meg a limitet meghaladó összeget és így egy munkavállaló munkaviszonyának fennállása esetén, több kérelemből fakadóan a maximumot túllépve is támogatáshoz juthat²⁴⁹, vagy
- az egy munkavállaló által elérhető támogatási összeg több kérelem esetén – mindösszesen - sem haladhatja meg a felső határt.

A módosított törvény a korábban fennálló joghézagot megszüntetve, e tekintetben is egyértelmű választ ad, a korlátot egy felszámolási eljárást tekintve kell vizsgálni²⁵⁰.

A gyakorlatban sok esetben előfordul az is, hogy a felszámolási eljárás több évig elhúzódik. Ez azt is eredményezi, hogy az eljárás során változik a nemzetgazdasági havi bruttó átlagkereset.

A módosítás hatályba lépéséig kérdésként vetődhetett fel az is, mely összeggel kell ilyenkor számolni az egyes munkavállalókra eső támogatási mérték kiszámítása során. A

²⁴⁷ Ezen szabály figyelembe vételével a támogatás egy munkavállalóra vonatkozó maximuma 2009-ben 925.000.- Ft, 2010-ben 994.500.-Ft.

²⁴⁸ Az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2007. évi XIX. törvény 11-15. §-ához tett részletes indokolás második bekezdésének utolsó fordulata.

²⁴⁹ Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 63. o.

²⁵⁰ A maximum számításával kapcsolatos 2007. április 01. előtti joggyakorlat bemutatását és a módosítás arra gyakorolt hatását, a garancia alanyairól szóló fejezet a támogatási limittel foglalkozó része tartalmazza.

módosító, és egyben e tekintetben a munkavállalói érdekeket szem előtt tartó módon pontosító norma, immáron egyértelműen megválaszolja a kérdést. Ha ugyanis a felszámolási eljárás egyes naptári éveiben a nemzetgazdasági havi bruttó átlagkereset mértéke eltérő, a jogosultság szempontjából a magasabb bruttó átlagkereset alapján számított támogatási mértéket kell figyelembe venni.²⁵¹

A törvénymódosítás a pontosító, az értelmezést és az egységes jogalkalmazást segítő rendelkezéseken túl, egy teljesen új jogintézménnyel is előrukkolt. *Megjelent ugyanis a bérgarancia eljárásokban a mérlegelési jogkör*, azaz a regionális munkaügyi központok főigazgatói határozathozatalkor formai szempontból jogszerűen több döntési lehetőség közül választhatnak²⁵².

A jogkör – melynek célja, hogy csak indokolt esetben kerüljön sor a támogatásra - a támogatási mérték tekintetében illeti meg a főigazgatókat. A főszabálytól eltérően, ahhoz komplementer módon kapcsolódva mondja ki ugyanis a Bérgarancia törvény beiktatott új bekezdése, hogy a bizonyos körülmények fennállása esetén, a fentiek szerinti bruttó átlagkereset ötszörös mértéken túl, jogosultanként további, legfeljebb kettő havi bruttó átlagkeresetnek megfelelő támogatást igényelhet a felszámoló ha annak törvényi feltételei fennállnak. (Meg kell jegyezni, hogy a kérelem benyújtása ebben az esetben nem kötelezettsége, csupán lehetősége a felszámolónak, szemben a támogatási alapösszeggel, ahol forrás hiányában az igényt be kell nyújtania a munkaügyi központhoz. Az új szabályozási modellben tehát a felszámoló is egyfajta mérlegelést valósít meg, mielőtt eldönti, hogy benyújtja – e a regionális munkaügyi központhoz a támogatás iránti kérelmet, vagy sem.) Ez a szabály akkor alkalmazható, ha a felszámolási eljárás kezdetétől egy év eltelt és azon munkavállalók esetében, akikre vonatkozóan az addig igénybe vett összeg kimerítette az ötszörös alaplértéket.²⁵³

Megjegyzendő, hogy a törvényjavaslat vitájában, a frakciók vezérszónokainak beszédeiből megállapíthatóan, volt olyan kezdeményezés – Bernáth Ildikó a FIDESZ képviselőcsoportja részéről -, mely a munkaügyi tanácsok véleményének kikérésére irányult volna a döntéshozatal előtt. Hasonló gondolatok fogalmazódtak meg Dr. Vas

²⁵¹ Horesnyi Julianna: Módosult a bérgarancia törvény in Munkaügyi Szemle 51. évfolyam 7-8. szám; 76. o.

²⁵² Berényi Sándor: A közigazgatási aktus in Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános rész; Osiris Kiadó, Budapest 2006.; 313. o.

²⁵³ Horesnyi Julianna: Módosult a bérgarancia törvény in Munkaügyi Szemle 51. évfolyam 7-8. szám; 76. o.

János az MDF képviselőcsoport vezérszónoka részéről is: „A javaslat a felszámolási eljárások elhúzódása esetén további garanciákat vezet be, plusz két hónapi átlagkereset igénylésének a lehetőségével. Erre a jövőben csak speciális esetben kerülhet sor, és az engedélyt az illetékes regionális munkaügyi központ igazgatói mérlegelési jogkörben adják meg. Felmerülhet azonban a kérdés, hogy az egyszemélyi döntés a jövőben sok száz munkavállaló életét befolyásolhatja. Nem lenne esetleg célszerűbb egy testület hatáskörébe utalni a döntési jogot, vagy legalább valamilyen kontrollt beépíteni a rendszerbe ?” Ezek a felvetések végül nem találtak támogatásra, álláspontom szerint azért sem, mert ezen időszakot pontosan ellentétes irányú folyamatok, a regionálisan megszerveződő munkaügyi tanácsok jogosítványainak visszafogottabbá válása jellemezte a korábbiakhoz, a megyei munkaügyi tanácsok kompetenciáihoz képest.

A főigazgatók döntésük meghozatala során mérlegelik, hogy a bértartozás tartalmaz – e állásidőre járó díjazást, illetve, hogy a támogatás megállapítása a kérelem benyújtását követő hat hónap alatt várhatóan elősegíti –e a felszámolási eljárás lezárását, a felszámolás alatt álló szervezet eszközeinek értékesítését, munkaerő-állománya új munkáltatónál történő továbbfoglalkoztatását, a reorganizációt. Ezen szabályozás indoka, hogy a korábbiakban előfordult, a társaság helyzetében várható javulás, a foglalkoztatás továbbvitelének lehetősége nélkül, hosszabb ideig tartották a munkavállalókat jogviszonyban és állásidőn, megigényelve az arra jutó díjazást a bérgarancia alaprészből. Ez a metodika nem egyeztethető össze az alaprész céljával és logikájával, ezért ezekben az esetekben nem kerül sor a további támogatási összeg megállapítására és folyósítására.

Ettől a rendelkezéstől tehát azt várta a jogalkotó, hogy a felszámoló csak azokat a munkavállalókat tartja alkalmazásban, akik a felszámolási feladatok ellátásában, vagy a reorganizáció beindításában ténylegesen munkát végeznek, a többi munkavállaló munkaviszonyát – juttatásaik kifizetése mellett – megszünteti, felelősebb eljárásra serkentve a felszámolókat²⁵⁴.

A 2007. évi XIX. törvény a munkabér igénylésének áttekinthetősége, és a támogatás-igénylés összeghatárának egyszerűbb ellenőrizhetősége érdekében *módosította a Bérgarancia törvény mellékleteit is, kibővítve azok tartalmát.*²⁵⁵

²⁵⁴ A Munkaadó Lapja 2007/4. Jogszabályfigyelő

²⁵⁵ Horesnyi Julianna: Módosult a bérgarancia törvény in Munkaügyi Szemle 51. évfolyam 7-8. szám; 76. o.

Az 1. számú melléklet, mely a kérelem formanyomtatvány, négy fő fejezetre osztható:

- a munkavállaló/k irányában adós gazdálkodó szervezet adatai
- a felszámoló adatai
- a kérelem mellékletei
- nyilatkozatok.

Ezen fejezetek közül, bel-tartalmat tekintve változott a mellékletek jegyzéke, kiegészült ugyanis azon nyilatkozatot alátámasztó dokumentumokkal, mely a mérlegelési jogkörben nyújtható támogatás esetére, arra vonatkozik, hogy a támogatás megállapítása a törvény által meghatározott határidőn belül, várhatóan elősegíti a felszámolási eljárás lezárását, a felszámolás alatt álló szervezet eszközeinek értékesítését, munkaerő-állománya új munkáltatónál történő továbbfoglalkoztatását.

Ehhez igazodóan bővült a nyilatkozatok sora is. Most már nemcsak arról kell írásban megnyilvánulnia a felszámolónak, hogy a kérelemben és csatolt mellékleteiben közölt adatok a valóságnak megfelelnek, hanem arról is, hogy mely konkrét joghelyre alapozza a támogatási igényt illetve, hogy a támogatás megítélése várhatóan elősegíti a reorganizációt (mérlegelési jogkörben nyújtható támogatás esetén).

A 2. számú melléklet, mely egy Adatlap az igényelhető támogatás számításához, szintén idomult a támogatás két formájához (mérlegelési jogkör, illetve annak hiánya), azok eltérő mértékéhez.

Mindemellett lényeges és a jogalkalmazó munka szempontjából üdvözlendő fejlődésnéként értékelhető még, hogy megjelent a nyomtatványon az érintett munkavállaló(k) társadalombiztosítási azonosító jele (TAJ száma). Ez azért nagyon fontos fordulópontra a támogatás-szabályozásban, mert ezidáig a nyomtatvány csupán a munkavállalók nevét tartalmazta, további személyazonosító adatot nem, ami megnehezítette a jogosultság, illetve a felhasználás jogszerűségének ellenőrzését, mind a kérelem elbírálásának szakaszában, mind pedig a hatósági ellenőrzések során (különösen nagyobb munkavállalói létszámmal rendelkező gazdálkodó szervezetek esetén fordult elő, több azonos névvel bíró munkavállalót érintő támogatás-igénylés).

A fentiek szerinti, újonnan beemelt, illetve módosított rendelkezések 2007. április 01. napján *léptek hatályba*. Átmeneti szabályként mondja ki a módosító törvény, hogy Bérgarancia törvény új szabályozás szerinti intézkedéseit, a hatályba lépéskor folyamatban lévő felszámolási eljárásokban abban az esetben kell alkalmazni, ha a felszámoló a

munkabéreknek a bérgarancia alaprészből történő megelőlegezése érdekében még nem nyújtott be kérelmet. Ha a kérelem benyújtása megtörtént, az adott felszámolási eljárás lezárultáig a megelőző szabályozást kell alapul venni.²⁵⁶

Összegzésül álláspontom szerint megállapítható, hogy a 2007. évi módosítások a garanciarendszer hatékonyabb, biztonságosabb működését célozták és segítették elő.

Az 1994-el induló, több mint tizenöt éves, soklépcsős, számos módosítást magában hordozó jogalkotási folyamat eredményeként alakult ki a hazai bérgarancia szabályozás jelenlegi rendszere. Ezen rendszer kialakításában, formálásában, mint a fentiekben láthattuk számos – munkaerőpiaci - szereplő követelt és kapott részt, és sok tényező játszott szerepet, melyek között voltak külső – pl. hazánk uniós tagsága -, és belső tényezők – pl. költségvetés helyzete, illetve egyéb gazdasági, pénzügyi megfontolások – egyaránt. A változtatások, mint a fentiekből is látható, jó néhány, kezdetben meglévő problémát, negatívan értékelhető – sok esetben munkavállalói érdeket sértő – szabályozási tartalmat anulláltak, avagy megfelelő irányba módosítottak. Mivel azonban, továbbra is találunk ilyen elemeket a hazai bérgarancia szabályozásban, az abban rejlő anomáliák feltárására, bemutatására, elemzésére, azok felszámolását célzó megoldási javaslatok felvázolására irányul a következő fejezet.

²⁵⁶ Horesnyi Julianna: Módosult a bérgarancia törvény in Munkaügyi Szemle 51. évfolyam 7-8. szám; 76. o.

IV. Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban

Jelen, dolgozatom szempontjából központi minősíthető fejezetben, a szabályozási tartalom megismertetését követően, arra mintegy építkezve, az abban rejlő anomáliák feltárására, bemutatására, illetve felszámolásukat célzó javaslatok megfogalmazására vállalkozom. S, hogy vannak, lehetnek problémák a magyar jogalkotók, szakemberek által is elismert. Mert bár a Módosított Európai Szociális Kartában a 25.cikk a dolgozóknak munkáltatójuk fizetéseképtelenné válása esetén fennálló követeléseikhez fűződik²⁵⁷, a magyar jogforrási rendszer releváns eleme, a Karta kihirdetéséről szóló 2009. évi VI. törvény értelmében, Magyarországra a hivatkozott cikk kötelező alkalmazása nem terjed ki. Az ok pedig, a törvényhez fűzött indokolás értelmében – azzal együtt, hogy a Karta e cikke hosszabb távon elfogadható volna -: mivel a Karta új cikkéről van szó és az esetjog még kialakulóban van, nem látható előre a cikk elfogadásának a hatása. Az *esetleges nem megfelelés* megállapítása pedig nem várt jogalkotási, költségvetési kihatásokkal járhat. További ratifikációs vizsgálatot céloz tehát meg az indokolás (viszonylag hosszabb időtávban, hisz az elkövetkező évekről szól), aminek végén realizálódhat a cikk elfogadása²⁵⁸.

Ezen problémafeltáró-, bemutató, javaslattevő fejezet megírásánál a rendszert jobbító szándék vezérel és az a meggyőződés, hogy esetenként már a problémák összegyűjtése is egy fontos – mondhatni nélkülözhetetlen – lépés az azok megoldásához vezető úton. A fejezeten belül, az alábbi tagolást követem:

- a garancia alanyaival összefüggő problémák számbavétele
- a garancia tárgyából adódó kérdőjelek
- egyéb anomáliák megjelenítése.

Az alfejezetek sorrendje szándékolt – számomra való egyfajta fontossági sorrend -, hisz mint azt a Bevezetőben már jeleztem, a dolgozatom írását megelőző, majd azzal párhuzamos kutatásaim során, a legtöbb és megítélésem szerint legsúlyosabb anomáliát az alanyi kör szabályozásában észleltem. Ezért képezi az első alfejezet tartalmát, a garancia alanyaival kapcsolatos problémák számbavétele.

²⁵⁷ Könczei György: Mi is az Európai Szociális Karta? in Fundamentum 1998.évf. 3. szám; 140. o.

²⁵⁸ T/8717. számú törvényjavaslat a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről – Részletes indokolás

1. A garancia alanyai

A garanciaszabályozás véleményem szerint fontos – jelen alfejezet keretei között megjelenítésre kerülő - alapkérdése a „kinek” azaz, hogy melyek azok az alanyi csoportok, akiknek bérkövetelése az alaprészből megtéríthetőek. Ennek a kérdésnek a vonatkozó jogi környezet, illetve a mindennapi joggyakorlat alapján történő megválaszolása számos problémát vet fel az alábbiak szerint és okán.

1.1. A bérgarancia szabályozás és a munkajogi normarendszer találkozása

1.1.1. A Bérgarancia törvény alanyi (személyi) hatálya - munkavállaló a munkajogban, illetve a garancia szabályozásban

A Bérgarancia törvény mint a munkavállalók érdekeit védő norma, illetve az ezen alapuló garancia-rendszerrel szembeni, rendszeresen visszatérő kritika, hogy az egyenlő elbánás követelményét sértve, nem biztosít védelmet a munkavállalók teljes köre számára. Megjegyzendő, hogy ezen sajátosságával a rendszer nincs egyedül, az uniós államok szabályozásában is előfordultak, előfordulnak ilyen szabályozási elemek, melyek esetenként munkaügyi konfliktusokat is generálnak. Olaszországban például 2002. áprilisában általános sztrájk szerveződött a krízistompító intézkedések módosításával összefüggésben. A szakszervezeti javaslatok a dolgozók védelmének és juttatásainak növelését célozták. A szakszervezet becslése szerint ugyanis a védelmi intézkedések a munkavállalók mintegy csupán egyharmadát érintették. A bérgarancia alapot például csak olyan vállalatok vehetik igénybe, amelyek több mint 15 főt foglalkoztatnak, és bizonyos ágazatokban tevékenykednek. A szakszervezetek célul tűzték ki, hogy a szociális krízistompító intézkedések rendszerét fokozatosan valamennyi munkavállalóra kiterjesszék, függetlenül az ágazattól, melyben foglalkoztatják őket, illetve a vállalat méretétől²⁵⁹.

Fenti kritikái megállapítás a Bérgarancia törvény hatályából fakad, hisz annak alaptézise, hogy a bérgarancia-eljárás keretében a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnek a

²⁵⁹ EURÓPAI foglalkoztatási és szociális HÍRLEVÉL 2002. június – 16. szám
<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/05/Feature/IT0205204F.html> letöltés időpontja: 2008.07.14.

munkavállalóval szemben fennálló, kiegyenlítetlen bértartozása előlegezhető meg. A hazai szabályozás számára tehát nem a munkavállaló jelenti a kulcspozíciót²⁶⁰. Márpedig ezen rendelkezésből következik, hogy csak azon munkáltatókkal munkaviszonyban álló munkavállalók követeléseinek kielégítése lehetséges az alaprészből, amelyek az irányadó jogszabályi rendelkezések figyelembe vételével felszámolási eljárás alá vonhatóak. Ezen szabályozási elem közösségi joggal való kapcsolatát illetően utalni kell arra, hogy az Irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében bevezeti ugyan a közösségi szintű fizetésektelenségi állapot fogalmát, de az végső soron a tagállamok változatos képet mutató fizetésektelenségi eljárásain (felszámolási eljárás, csődeljárás) alapul, azok töltik ki tartalommal az utaló szabályozásnak köszönhetően. Ez pedig azt eredményezi, az úgynevezett második Francovich ügyben meghozott, C-479/93. számú ítélet fényében²⁶¹, hogy amely munkáltató, mint gazdasági szereplő esetén nem létezik tagállami szabályozás a hitelezői igények kollektív kielégítésére, annál az Irányelv szerinti fizetésektelenségi állapot nem áll fenn.

Visszatérve a hazai szabályozásra, a Cstv. releváns – értelmező rendelkezések között helyet kapott - rendelkezéséből²⁶² következően gazdálkodó szervezetnek minősülnek és így felszámolási eljárás alanyai lehetnek: a gazdasági társaság, az ügyvédi iroda, a közjegyzői iroda, a szabadalmi ügyvivői iroda, a végrehajtói iroda, az európai részvénytársaság, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet, a vízgazdálkodási társulat (a víziközmű-társulat kivételével), az erdőbirtokossági társulat, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a magánnyugdíjpénztár, az egyéni cég, az egyesülés, ideértve az európai gazdasági egyesülést is, az európai területi együttműködési csoportosulás, a sportegyesület, valamint mindazon jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok, amelyek fő érdekeltségeinek központja a Tanács fizetésektelenségi eljárásokról szóló 1346/2000/EK rendelete alapján az Európai Unió területén található²⁶³.

²⁶⁰ Kiss György: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában OSIRIS Kiadó, Budapest 2001; 301. o.

²⁶¹ A Bíróság 1995. november 09-én hozott ítéletet az olasz Pretura circondariale di Vicenza által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti eljárásban. <http://eur-lex-europa.eu/Result.do?idReq=48&page=5> letöltés időpontja: 2007.07.15.

²⁶² 3. § (1) bekezdés a) pont.

²⁶³ Meg kell jegyezni, hogy a különböző jogágak eltérő fogalmi rendszeréből adódóan, „a gazdálkodó szervezet fogalma különbözik a Ptk.-ban szereplő meghatározástól”. (Dr. Miskolczi Bodnár Péter: A szerződések sorsa a magyar és a német fizetésektelenségi jogban in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 213.o.)

Fenti taxatív jellegű felsorolásból következően, *a bérgarancia rendszer szempontjából azon természetes személyek minősülnek munkavállalónak, akik ezekkel – és csakis ezekkel – a gazdálkodó szervezetekkel állnak / álltak munkaviszonyban.*

Ha a bérgarancia rendszerhez, az általa alkalmazott munkáltató és ebből következő munkavállaló kategóriához hozzáillesztjük a munkajogi szabályozást – márpedig mivel sem a Cstv. sem, a Bérgarancia törvény nem tartalmazza a fogalom speciális meghatározását²⁶⁴, kiindulópontul nem tehetünk mást - azt láthatjuk, hogy a kevesebb-több viszonyában állnak egymással, halmazelméleti módszert alkalmazva a bérgarancia rendszer szerinti munkáltatói / munkavállalói kör halmaza, a munkajog szerinti munkáltatói / munkavállalói kör halmazán belül helyezkedik el.

Ez annyit jelent, hogy a Cstv. által gazdálkodó szervezetként definiált alanyokon túl, még számos más (szervezeti / megjelenési) formája lehet a munkáltatónak, tekintettel arra, hogy a Munka Törvénykönyve alapján, aki jogképes munkáltató lehet, egyéb követelményt a törvény nem rögzít. Ebből következőleg mintahogyan Dr. Kiss György fogalmaz a „Cstv. szűkített fogalmi körének a Btv.-re való alkalmazása mindenekelőtt megkérdőjelezi – minden egyéb rendelkezéstől függetlenül – a rendszer garancia jellegét”²⁶⁵.

A munkajogi szabályozást átszűrve a bérgarancia szabályozáson tehát azt láthatjuk, hogy a munkavállalók azon köre, akik nem a Cstv. szerinti gazdálkodó szervezetettel állnak munkaviszonyban, nem részesülhetnek a bérgarancia alaprész forrásaiból.

A nem a fenti fogalom szerinti gazdálkodó szervezetként működő munkáltatók, és az általuk foglalkoztatottak köre pedig igen széles:

- egyéni vállalkozók²⁶⁶, illetve az általuk munkaviszony keretében foglalkoztatottak (hisz míg a régi hazai csődjog hatálya a természetes személyekre is kiterjedt, a mai normák nemcsak általában a természetes személyekre, de még a gazdasági tevékenységet végző egyéni vállalkozókra sem terjednek ki²⁶⁷)

²⁶⁴ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetési képtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 81. o.

²⁶⁵ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetési képtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 81. o.

²⁶⁶ Megjegyzendő, hogy az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény 20. §-a szerinti, az egyéni vállalkozó által alapított egyéni cég – a fentiekben már hivatkozottak szerint – gazdálkodó szervezet.

²⁶⁷ Dr. Miskolczi Bodnár Péter: Igények és javaslatok a fizetési képtelenségi jog magyarországi újr szabályozására in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 341. o.

- nonprofit-, társadalmi szervezetek, egyesületek, alapítványok, egyházak, szakszervezetek és egyéb érdekképviseleti szervek, pártok, (amelyek nem szerepelnek a felsorolásban), stb. illetve az általuk munkaviszony keretében foglalkoztatottak²⁶⁸

- az állami-, költségvetési szféra²⁶⁹ munkáltatói és az általuk közszolgálati-, közalkalmazotti jogviszonyban, munkaviszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírósági jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban foglalkoztatottak,
- a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományúként foglalkoztatott tagjai, illetve a Magyar Honvédség szerződéses állományban dolgozó tagja.

Ezen munkáltatókkal munkaviszonyban (közszolgálati-, közalkalmazotti-, egyéb releváns jogviszonyban) álló személyek, ha munkaadójuk „csődbe megy”, nem képes a fizetésre (nyelvtani értelemben véve fizetésektelen) és ezért nem tud számukra munkabért fizetni, nem számíthatnak az állami segítségre.

Így például, ha az egyéni vállalkozó megrendelések hiányában kénytelen tevékenységét, vállalkozását megszüntetni és bármennyire is szeretne jogkövető lenni, mivel megrendelői nem fizetik meg számára a tevékenység, szolgáltatás ellenértékét (napjaink jellemző jelensége a gazdaságban a körbetartozás, azaz az egymással polgári jogviszonyban álló szereplők mindaddig nem képesek tartozásaikat teljesíteni, míg a nekik tartozók ezt meg nem teszik), nem tudja a munkavállaló(k) jogos bérkövetelését megfizetni (beleértve az esetleges jogutód nélküli megszűnésekből fakadó járandóságokat is), a követelések fedezetére nincs állami garancia. Mintahogyan Dr. Kiss György fogalmaz „a munkáltatás esetleges zavarai adott esetben anyagi fedezet hiányában teljes egészében a munkavállalóra hárulnak²⁷⁰”.

A munkavállalói bérkövetelés, annak állam általi meg nem téríthetősége szempontjából hasonló a helyzet, ha a civil szektorban tevékenykedő egyesület, alapítvány külső,

²⁶⁸ A KSH adatai szerint, a nonprofit szektorban foglalkoztatottak száma 2000. és 2008. között több mint 48%-os növekedést mutatott és így 2008-ra az létszám megközelítette a 120 ezret. (KSH: A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2008-ban - Statisztikai tükör III. évfolyam 192. szám - <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit08.pdf> letöltés időpontja: 2009.12.21.)

²⁶⁹ A költségvetési szférában foglalkoztatottak száma az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaügyi adattára szerint több mint 742 ezer fő volt 2006-ban (http://internet.afsz.hu/sysres/adattar/tables/K01_15.html; letöltés időpontja: 2009.12.21.), a KSH adatai szerint 2008-ban a költségvetésben 722 ezren álltak alkalmazásban (<http://www.magyarorszag.hu/orszaginfo/adatok/gazdasag/foglaloztatotts%C3%A1g2008.html>; letöltési idő: 2009.12.21.).

²⁷⁰ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetésektelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 82. o.

pályázati forrásból, támogatásból – melyeket szinte kizárólagosan az utófinanszírozás jellemez - tervezi finanszírozni a munkavállalók bérét és a támogató szervezet késlekedik a támogatási összeg átutalásával. Előfordulhat, hogy egy esetleges több hónapos késlekedés következtében a szervezet képtelenné válik a vele szembeni követelések megfizetésére (nemcsak a munkavállalói, hanem például a közterhek vonatkozásában is), olyan vagyontárgya nincs, mely a munkavállalói követelések kielégítéséhez alapul szolgálhatna és végül úgy szűnik meg a munkaviszony, hogy jelentős bértartozás halmozódik fel.

Az alapítvány kapcsán további fontos szabályozásbéli körülmény, hogy ha a bíróság megszünteti azt, mivel a kezelő szervezet működése az alapítvány célját veszélyezteti, és az alapító új szervet nem jelöl ki, az alapítvány vagyonának célhoz kötött jellege miatt, azt ilyen esetben hasonló célú támogatásra kell fordítani. Tehát ha még maradt is vagyon, abból a munkavállalók nem részesedhetnek, hisz elmaradt bérkövetelésük semmilyen különleges védelemben nem részesül.²⁷¹

Megoldást a bérgarancia alaprész ez esetben sem jelenthet. Ez a szabályozási űr azért is hiányérzetet kelt, mint Kiss György a hazai szabályozás fogalomrendszerével kapcsolatosan kifejti²⁷², mert a vonatkozó közösségi jogszabály alapján bizonyos munkavállalói kört csak akkor lehet kizárni a védelemből, ha rájuk a bérgarancia rendszerrel egyenértékű védelem irányadó. Ilyenről azonban a hazai jog- és intézményrendszert tekintve nem beszélhetünk.

Speciális helyzetben van e tekintetben az állami, önkormányzati szféra, hisz itt végső helytállóként ott tételezhető az állam²⁷³. Ez alapvetően, mint Kiss György is megfogalmazza²⁷⁴, elfogadható például azon jogviszonyoknál – közszolgálati, szolgálati – ahol annak egyik alanya az állam, hisz az „annak képében” megjelenő költségvetési szervek, mint nevük is mutatja a költségvetés rendszerén belül működnek. Ezen szervek működésére, gazdálkodására irányadó szabályok pedig „mind elvileg, mind gyakorlatilag kellő garanciát nyújtanak a likviditási zavarok elhárítására”. Ugyanakkor például

²⁷¹ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 81. o.

²⁷² Kiss György: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában OSIRIS Kiadó, Budapest 2001.; 304. o.

²⁷³ Megjegyzendő, hogy egyes uniós országok – Németország, Ausztria - szabályozása a közintézményeket szintén kiveszi a munkáltatók fogalmi köréből, mivel ezen intézmények a német, illetve osztrák törvények értelmében fizetéseképtelenné nem válhatnak. (Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetéseképtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 25. o.)

²⁷⁴ Kiss György: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában OSIRIS Kiadó, Budapest 2001.; 302. o.

önkormányzatok fizetéseketlené válása eredményezheti bér-, illetménykövetelések meg nem térítését. 2008. januárjában például a tiszaderzsi önkormányzat amellet, hogy a szociális segélyeket nem fizette ki, és a szolgáltatók irányába is tartozott, az önkormányzati dolgozók bérvételését sem tudta kielégíteni²⁷⁵. Utóbb az államkincstári segítség és az adósságrendező tevékenysége következtében megindult a pénzügyi helyzet normalizálása, de ebben a bérgarancia alaprészt semmiféle szerepet nem játszhatott. Mindemellet, mint Kiss György hivatkozott írásában kifejti, kérdéses a közalkalmazottak helyzete, tekintettel arra is, hogy itt elkülönül egymástól a fenntartói és a munkáltatói pozíció. Mert bár önkormányzati fenntartású intézmények esetén – éppúgy mint maguknál az önkormányzatoknál – szóba jöhet a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény, melyet preambuluma szerint az Országgyűlés a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, a hitelezők követelésének vagyonarányos kielégítése és az önkormányzati kötelező feladatok adósságrendezési eljárás alatti folyamatos teljesítése érdekében alkotott meg, de ha az önkormányzati alapítású intézményt más tartja fenn, finanszírozza, a meg nem fizetett bérek ezen törvény alapján nem térülhetnek meg.

A tárgykörben készült írásukban Dr. Prugberger Tamás, Dr. Csák Csilla és Dr. Tóth Hilda az általános garancia alóli kivételként érintik ezt a szférát, amikor azt írják, hogy külön törvényre történő hivatkozással lehetne a kivételeket megfogalmazni, például az önkormányzati adósságkezelés, de csak akkor, ha az irányelv garanciális feltételei (más legalább azonos szintű védelem) biztosítottak²⁷⁶.

A fentiek csupán szemléltető példák az alanyi szempontú garancia-résre, hisz ezidáig nem számoltunk például a rosszhiszemű munkáltatói magatartással, mulasztással és messze nem került nagyító alá minden érintett, pontosabban a garanciával nem érintett jogviszony-típus. Látható ugyanakkor: *a rendszer sajátja, hogy bizonyos munkavállalói csoport számára nyújt védelmet, és ezzel párhuzamosan másokat kirekeszt a védelmi rendszerből (kirekesztő szabályozás) attól függően, hogy ki / mi van munkáltatói pozícióban.*

²⁷⁵ Local info – Önkormányzati Információs Központ web lapja: http://localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=130985; letöltés időpontja: 2008.05.24.

²⁷⁶ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 5/2002.; 81. o.

Ezen anomália felszámolása, az alaprészből részesíthető alanyi kör kiterjesztése hosszabb ideje foglalkoztatja a munkaerőpiac szereplőit, a mindenkori kormányokat, a foglalkoztatáspolitikáért felelős személyeket, jogszabály-előkészítőket éppúgy, mint a területen tevékenykedő, publikáló szakembereket.

A vonatkozó tanulmányok közül kiemelhető Laky Teréz az Országos Munkaügyi Kutató- és Módszertani Központ (OMKMK) akkori munkatársának 2000-ben közzétett műve, mely a „HÁTTÉRTANULMÁNY az inszolvenca hazai szabályozásának néhány kérdéséhez” címet viseli (a továbbiakban: Tanulmány).

A szerző áttekinti az egyes kizárt csoportokat (jogviszonytípusokat) kvantitatív módon is vizsgálva azokat, a kizárás lehetséges indokait, azok akceptálhatóságát, a kiterjesztés lehetséges irányait, és annak következményeit.

Ami a számszerinti mutatókat illeti, a tanulmány kétségkívül bebizonyítja, hogy a bérgarancia által nem védett munkavállalói csoport nagy számosságú és arányú. Az OEP éves statisztikájára mint forrásra hivatkozó táblázat alapján az 1998-as adatok figyelembevételével a dolgozat megállapítja, hogy a bérgarancia az alkalmazásban állók 54 %-át fedi le, további 33 % zömét a költségvetési szféra dolgozói adják, 13 %-ot pedig a vitatott helyzetű alkalmazásban állók együttes aránya tesz ki, akik közé sorolja a szerző az egyéni vállalkozások alkalmazottait (164,4 ezer fő), valamint a nonprofit szervezetek munkavállalóit (63,3 ezer fő).

Az egyes garancián kívül eső csoportok kapcsán Laky Teréz az alábbi következtetésekre jut.

a) *Az egyéni vállalkozások* tekintetében egyértelműen elutasítja a rendszerbe vonás lehetőségét.

Álláspontja szerint ugyanis, a munkaviszonyra szerződő felek közötti megállapodások jelentős része ezen - tipikusan kis munkáltatóknál – a munka természete miatt is folyamatos és kölcsönös kompenzációk terméke, ami önmagában is eléggé bizonytalan értékűvé teszi a pusztán bérre (sőt, a dokumentálható bérre) korlátozódó bérgarancia

nyújtás hasznosságát²⁷⁷. S a végkövetkeztetés: „A gazdasági működés természetes állapota, hogy a törvények, kollektív szerződések személytelen kötelmeiben rögzített munkaviszonyok mellett léteznek kölcsönös bizalmon, a kölcsönös érdekeken alapuló, a konfliktusaikat személyesen kezelni képes munkaviszonyok, ahol a munkaadó és a munkavállaló kölcsönös függősége jóval egyértelműbb, s ezért kompromisszumkészségük is nagyobb, mint a nagy szervezetekben. Felesleges – és meddő – törekvés lenne ezekben a viszonyokba jogi eszközökkel közvetlenebbül beavatkozni; a törvény ott és abban segítsen amiben az érintettek segítséget várnak. Más oldalról: a gazdaság kis szervezeteinek megszűnése, tevékenységük, szervezeti formáik átalakulása a gazdaság természetes alkalmazkodási folyamata. A felkínált állami garancia a család bukások tömegét indíthatná el, olyan lehetőséget adva mind a munkáltatóknak, mind a munkavállalóknak, amely a jószándékú segítséget fordíthatná visszájára”.

A magam részéről, a munkaerőpiac jelenlegi helyzetét, jelenségeit is figyelembe véve (egyéni vállalkozók mint munkáltatók által foglalkoztatott munkavállalók helyzete: megszűnő /eltűnő munkáltatók, ki nem fizetett bérek) Laky Terézhez képest eltérő véleményen vagyok. *Megítélésem szerint ugyanis az egyéni vállalkozók ki nem fizetett alkalmazottai éppúgy várják az állam, a jog segítségét, mint más munkavállalói rétegek.* Ami pedig a „csalárd bukások” kérdéskörét illeti, ez a lehetőség más munkáltatói csoportoknál éppúgy felvetődhet, mint az egyéni vállalkozóknál. *Pusztán azon indokkal kizárni egy munkavállalói csoportot a garanciából, hogy bennük, illetve munkáltatójukban nagyobb a családi hajlam, mint másokban, véleményem szerint semmiképpen sem bírhat jogalappal.* A rendeltetésellenes felhasználást megakadályozó, kizáró metodika kialakítása pedig – tekintettel a közösségi jogi szabályokra is - az állam felelőssége kell, hogy legyen.

b) Laky Teréz szól még a *non-profit szervezetek*, mint olyan munkáltatók foglalkoztatottairól, akik nem a gazdaság, hanem a társadalom szereplői közé tartoznak. Az általa megfogalmazott kérdés: célszerű –e beavatkozni a garancia kiterjesztése érdekében – esetleg politikai viharokat is kockáztatva – a pártok, egyházak és intézmények világába. Véleménye szerint a nonprofit szervezetek esetén – más indokkal, mint a vállalkozási formáknál – ugyancsak aggályos a garanciavállalás kiterjesztése²⁷⁸.

²⁷⁷ Tanulmány 18. oldal.

²⁷⁸ Tanulmány 26. oldal.

Véleményem szerint a lehetséges politikai viharok nem szolgálhatnak kiindulópontul a kiterjesztés elmaradásához, és ráadásul mintahogyan arra maga Laky Teréz is utal a dolgozat más részénél, a közösségi szabályozás és abból következően a nemzeti törvénykezés is abból kell(ene) kiinduljon, hogy a szabályozás alapintézménye a munkavállaló és nem a munkáltató, a foglalkoztató gazdasági szervezet. A mindennapi működés során ugyanis egy egyesület, alapítvány éppúgy válhat a munkavállalók irányába fizetésektelenné, mint egy gazdálkodó szerv²⁷⁹, és ezen munkavállalók sorsának rendezéséért éppúgy felelősséget kell(ene) vállalni, mint a versenyszférában tevékenykedőkért.

c) Felveti még az író az *önfoglalkoztatók* sajátos helyzetét, annak rendezési szükségletét, mivel a self-employed ma már megkerülhetetlen foglalkoztatási kategória, melynek foglalkoztatási viszonyai markánsan eltérnek a magyar munkajog a nagy szervezetekre összpontosító szabályaitól.

Ezen alanyi kör helyzete véleményem szerint is hordoz kérdőjeleket, arra való tekintettel is, hogy egy csoportjuk, az egyéni vállalkozók mint *önfoglalkoztatók* 2005. január 01. napjától Foglalkoztatási törvény értelmében *fő szabályként teljesítenek befizetést a Munkaerőpiaci Alapba – 2009-ig az úgynevezett vállalkozói járulék²⁸⁰, 2010. január 01-től a munkaerőpiaci járulék formájában²⁸¹ - ugyanakkor a rendszer felépítéséből fakadólag, a bérgarancia-alaprészből nem részesülhetnek.*

A fentiek szerinti, illetve a tanulmány egyéb gondolatait, megállapításait a szerző az alábbi következtetésekben, ajánlásokban mintegy összegzi.

1) Az alanyi kör kiterjesztésére vonatkozó elutasító álláspont egyértelműen fogalmazódik meg:

²⁷⁹ Hazánk uniós csatlakozását követően, az uniós projektek utó-finanszírozó jellegéből fakadóan, számos esetben állt elő ilyen tényhelyzet, hogy tudniillik a különböző operatív programok megvalósításában részt vevő civil szervezetek nem tudtak a projekt keretében alkalmazott munkatársaknak munkabért fizetni, mivel azt számukra a kifizető hatóság a (rész)teljesítést követően utólag fizette ki.

²⁸⁰ Fő szabály: 2009. december 31-ig hatályos 46/B. § (1) bekezdés első fordulat: „Az egyéni és a társas vállalkozó az egészségbiztosítási járulékalap után a minimálbér kétszeresének megfelelő járulékalapig 2,5 százalék, a járulékalap minimálbér kétszeresét meghaladó része után 4 százalék vállalkozói járulékot fizet”.

²⁸¹ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 19. § (1) bekezdése alapján, a munkaerőpiaci járulék mértéke 1%.

„Miközben szociálisan és a társadalmi igazságosság nézőpontjából indokolható a fizetéseketelenné vált munkáltatók munkavállalóinak segítése és jogos bérkövetelésük biztosítása a bérgarancia-alap révén, függetlenül a munkáltató gazdasági-szervezeti formájától, magam azt a véleményt képviselem, hogy az utóbbi nem hagyható figyelmen kívül.

Másként fogalmazva: az eddigi eljárás, amely a csődtörvény hatálya alá tartozó szervezetekre korlátozta és a csődeljárás során érvényesítendő követelésnek tekintette az elmaradt bérek kifizetését, a tanulmányban kifejtettek miatt továbbra is érvényesítendő korlátozás.

...Bár bizonyos, hogy a szóban forgó jogszabályok úgyszólván mindegyike előbb-utóbb korrekcióra szorul, az is valószínű, hogy a bérgarancia kiterjesztése érdekében végrehajtandó változások több kárt okoznának, mint hasznot; nem-kívánt irányú érdekeltégi viszonyokat, adminisztratív zavarokat, értelmezési káoszt teremtve a gazdaságban”.

2) Ugyanakkor munkájában Laky Teréz felveti a kérdéskör egy további, nagyon lényeges vetületét, hogy tudniillik a vonatkozó járulékfizetési kötelezettség, illetve az alaprészből való részesedési jogosultság nincsenek szinkronban:

„Következésképpen a non-profit és a jogi személyiség nélküli egyéni és társas vállalkozásokat indokolt felmenteni az alaphoz hozzájárulás kötelezettsége alól”.

Ezen – vitathatatlanul fennálló - probléma kibontására, általam történő elemzésére a bérgarancia szabályozás és az adó-és járulékjogi szabályozás paralelitását vizsgáló alfejezetben kerül sor.

Az alanyi kör kiterjesztésének elvárását fogalmazta meg még például Dr. Prugberger Tamás is, a „Garancia – e a bérgarancia” című összefoglalójában²⁸², amikor az érintett munkavállalói kör helyzetének javításához egyik lépésként azon – a munkavállalók szempontjait nézve teljesen antiszociálisnak minősített²⁸³ - anomália felszámolását látta szükségesnek, mely szerint „magánszeméllyel szemben sem csődeljárás, sem felszámolás

²⁸² IV. Magyar Munkajogi Konferencia C3 szekció – Garancia – e a bérgarancia (Visegrád, 2007.)

²⁸³ Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetéseketelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 25. o.

nem indítható”²⁸⁴, illetve azon közös írásában, amelyben javasolja kibővíteni a „Bérgarancia Alapból támogatásra jogosult munkavállalói kört az egyéni vállalkozókra és a nonprofit szervezetek alkalmazottaira is, de a kiszolgáltatottságuknál fogva ebbe a körbe kellene tartozniuk a mezőgazdasági őstermelőknek és a szövetkezetek személyesen közreműködő tagjainak is, a bedolgozóknak, tanulói jogviszony alapján foglalkoztatottaknak stb”.²⁸⁵

A szerző Dr. Csák Csillával és Dr. Tóth Hildával közös írásában az alanyi kör kiszélesítésére nézve módszert, eszközt is javasol. Egy esetleges új bérgarancia rendszerrel kapcsolatos gondolataikat tartalmazó írásukban ugyanis, felvetnek egy az új szabályozás jogforrási szerkezetével kapcsolatos kérdéskört. A munkajog – bérgaranciajog munkavállaló fogalmainak több-kevesebb viszonyát ugyanis, úgy látják feloldhatónak, közöttük egyenlőségjel megteremtését realizálhatónak, hogy ha a Bérgarancia törvénybeli szabályozást nem egy új bérgarancia törvény váltaná fel, hanem a munkavállalóknak a munkáltató fizetésképtelenné válás esetére szóló védelmét, annak szabályait a jogalkotó beillesztené a Munka Törvénykönyvébe, mégpedig a munkabérről szóló III. része VII. fejezetének, a munkabér védelméről szóló előírásai közé, egy különálló alpontba. A kódex jellegű szabályozás – melynek a szerzők a joganyag-áttekintés megkönnyítése végett hívei - tehát felveti annak lehetőségét, hogy a Munka Törvénykönyvében szabályozzák a bérgaranciát.²⁸⁶

Ezen szabályozási konstrukciót nem támogatnám. Az igaz, hogy a munkaviszony keretei közé eső követelésről van szó, de mégis egy speciális szabályozási tárgy ez, amely a felszámoló és a munkaügyi központ – s nem a felek - irányába szab meg kötelezettségeket (tehát már nem a szűk értelemben vett munkavállaló – munkáltató relációban), az igényérvényesítés eljárási folyamatát is magában foglalva. Mindemellett nem tartanám szerencsésnek, ha egy olyan nagy tömegű normaszövegbe, mint a Munka Törvénykönyve kerülne beiktatásra a garancia szabályozás. Sem a munkajogi szabályozás oldaláról, mely

²⁸⁴ Azonos gondolatok jelenek meg Dr. Károlyi Gézával közös írásában is, ahol indítványozzák a szerzők, hogy az egyéni vállalkozói igazolvánnyal működő vállalkozókkal szemben lehessen fizetésképtelenségi eljárást kezdeményezni. (Dr. Károlyi Géza - Dr. Prugberger Tamás: A magyar fizetésképtelenségi jog hatályos szabályozásának kritikai értékelése a nyugat-európai rendszerek tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 134. o.)

²⁸⁵ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Fabók András: A munkáltató fizetésképtelensége esetén követendő eljárás szabályai az EU-ban és hazánkban in Munkaügyi Szemle 10/2001.; 48. o.

²⁸⁶ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 5/2002.; 80. o.

már így is nagy terjedelmű, sem a bérgarancia szabályozás tekintetében, hisz ezen szabályozás alkalmazói kénytelenek lennének egy bonyolult jogszabályhely kereső munkával kezdeni a jogalkalmazó tevékenységet egy-egy konkrét ügy megoldása során (köztük azok a munkavállalók, akik a rájuk vonatkozó garancia feltételeiről szeretnének tájékozódni). Mindent összevetve tehát, véleményem szerint a szabályozás önálló törvény keretei közötti léte a továbbiakban is fenntartandó.

Ugyancsak foglalkozik Dr. Funtig Zoltán a támogatás alanyaira vonatkozó szabályok ismertetéséhez kapcsolódóan, a bérgarancia védelem kiterjesztésének gondolatával. „A felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek bértartozásának támogatása a munkaerőpiaci alap bérgarancia alaprészéből” című tanulmányában²⁸⁷ ugyanis a következők szerint fogalmazott: „Láthatjuk, hogy jelenleg csak a Cstv. hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezetek fizetésektelensége esetén jöhet szóba a bérgarancia-támogatás, azonban a versenyszférát illetően célszerűnek tűnik annak valamennyi lehetséges munkaadója tekintetében rendezni ezt a problémát. Így – többek között – az egyéni vállalkozók bevonása a bérgarancia intézménybe indokolt lenne”.

Ez a felvetés véleményem szerint is fontos anomáliáját célozza megszüntetni a garanciarendszernek és ezen lépés szükségességét és indokoltságát támasztja alá, hogy e tekintetben a lentebb ismertetettek szerint indult jogalkotási folyamat²⁸⁸, mely bár nem hozta az elvárt eredményt, de a Cstv. módosításával legalább az egyéni cégek munkavállalói számára lehetővé tette a bérgarancia támogatáshoz való hozzáférést.

Az érintett / nem érintett munkavállalói körre vonatkozó anomália bemutatását követően – mely „már csak azért problematikus, mert a Bgt. épp annak a tisztán gazdasági megfontolásokon alapuló törvénynek a definícióját veszi át, melynek szociális

²⁸⁷ In Liber Aminoricum – Studia Ida Hágelmayer Dedicata I.; ELTE ÁJK Budapest 2005.; 163. o.

²⁸⁸ Az egyéni vállalkozóról és egyéni cégről szóló törvény koncepciójáról szóló 1050/2007. (VII.3) kormányhatározat, különös tekintettel a Melléklet „Bérgarancia szabályozás” címet viselő részét, melynek záró mondata a következőket tartalmazza: „Az új törvényben szükséges megteremteni annak a lehetőségét, hogy az egyéni vállalkozó munkavállalói bértartozás esetén támogatást kapjanak a Bérgarancia Alapból és ki kell alakítani a szükséges eljárási szabályokat is”.

kiegészítésére hivatott” -, szintén tesz javaslatokat a gazdasági és jogharmonizációs igények kielégítésére tanulmányában²⁸⁹ Wagner Ildikó.

Indítványai:

- a támogatásra jogosultakhoz tartozhassanak minden olyan gazdálkodó szervezet munkavállalói, amely ellen csódeljárás indul
- a munkavállaló fogalom tág értelmezése
- a Bérgarancia törvényben használatos munkáltató fogalom meghatározásához a Munka Törvénykönyvében szereplő definíciót alapul venni, a Cstv-ben szereplő helyett.

Ez utóbbi, véleményem szerint a vázolt problémákat anullálni alkalmas és így támogatható alternatíva lehetne, hisz megszüntetné a több-kevesebb kapcsolatot a Munka törvénykönyve szerinti, illetve a garancia-rendszer szerinti munkavállaló fogalmak között, egyenlőség / azonosság jelet képezve közöttük. Ehhez az egész szabályozási rendszer átvilágítása és átalakítása lenne szükséges, és a munkálatok során vélhetően ellenérvek sokasága vetődne fel, például a költségvetési kiadások prognosztizálható növekedése. Megítélésem szerint azonban, a bérvédelem, a szociális biztonság állam általi nyújtása ezen szituációkban – mint már jelen fejezetben többször is utaltam rá -, jogos elvárás minden munkavállaló részéről, amely elvárás teljesítését pusztán pénzügyi érvekkel nem lehet(ne) elutasítani.

A munkaerőpiac szabályozásában részes szereplők is viszonylag korán hozzányúltak a szabályozási témához, ugyanakkor a kiterjesztési szándék - a mintegy évtizedes folyamat ellenére – máig nem formálódott hatályos jogszabállyá. A folyamat legfontosabb lépései az alábbiakban foglalhatóak össze.

A szociális partnerek, pontosabban a munkavállalói érdekképviseleti szervek²⁹⁰ részéről már nem sokkal a törvény hatályba lépését követően megfogalmazódott a módosítási

²⁸⁹ Wagner Ildikó: A munkáltatói és munkavállalói fizetéseketelenség összefüggései in THEMIS Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata, 2007. december; 112-128. o.

²⁹⁰ Az MSZOSZ például az Országos Érdekegyeztető Tanács /ÉT, OMT/ Bér- és Kollektív Megállapodások Bizottságának keretében a bér garancia-rendszer működésének tapasztalatairól tartott tárgyalásokon, vitákon rendre határozottan képviselte a munkavállalók azon érdekeit szolgáló elvet, hogy aki befizetője a Munkaerőpiaci Alapnak, az szükség esetén részesülhessen a Bér garancia Alap nyújtotta garanciákból. (Szabó

igény, ami – legalábbis tárgyalási szinten – meghallgatásra talált. Az Érdekegyeztető Tanács 1998. november 27-i üléséről készült Érdek-képviseleti tájékoztató tanúsága szerint ugyanis, a munkavállalói oldal javaslatára a Kormány tárgyalások megkezdéséről döntött a Munkaerőpiaci Alap Bérgarancia Alap részének szélesebb körű felhasználását lehetővé tevő intézkedések előkészítésére.

A következő, a tárgyalásokat követő, immáron állami irányítás egyéb jogi eszközeként testet öltött lépésként, a *Kormány* a bérgarancia rendszer átalakításához kapcsolódó jogalkotási feladatokról szóló 2128/2001. (V. 30.) számú határozatában deklarálta, hogy ki kell dolgozni a Cstv. hatálya alá nem tartozó munkáltatók - így különösen az egyéni vállalkozók és a társadalmi szervezetek - munkavállalóira kiterjedő bérgarancia támogatás igénybevitelét lehetővé tevő speciális eljárásról szóló törvénytervezetet. Az előkészítés felelőseként a gazdasági minisztert, a pénzügyminisztert, valamint az igazságügyminisztert jelölte meg a határozat, a Kormány elé történő beterjesztésre előírt határidő pedig 2002. május 31. napja volt. Fontos rendelkezése volt mindemellett a döntésnek, hogy elrendelte hatásszámítás elvégzését a Bérgarancia törvény hatályán kívül eső munkáltatóknak a bérgarancia rendszerbe történő bevonásának költségvetést érintő hatásairól azzal, hogy ennek eredményéről a Kormányt tájékoztatni kell.

A kérdéskör – a fenti előterjesztési dátumhoz igazodóan - helyet kapott a 2002. II. félévi Kormányprogramban, hisz abban is megjelent a feladat: „Előterjesztés a csődeljárásról, felszámolási eljárásról és végelszámolásról szóló 1991. évi XL. törvény hatálya alá nem tartozó munkáltató - így különösen az egyéni vállalkozók és a társadalmi szervezetek - munkavállalóira kiterjedő bérgarancia támogatás igénybevitelét lehetővé tevő speciális eljárásról szóló törvényjavaslatról”.

A folyamat több éves előkészítő munka után ezen a ponton megrekedt, illetően tatalmú javaslat ugyanis nem került előterjesztésre a megjelölt határidőben, az időszak törvény-módosításainak egyikében sem találjuk meg a kérdéskör jogszabályi szintű kezelését.

A munkavállalói oldal azonban nem hagyta napirendről lekerülni a témát. Az alanyi kör egy másik csoportját illetően ugyan, de az Országos Érdekegyeztető Tanács 2003. október

Julianna: Az MSZOSZ Elnökségének javaslata a bérgarancia-rendszer továbbfejlesztésére in MSZOSZ Infó Szakszervezeti információs folyóirat 2004. júniusi szám; 3-5. o.)

10-i ülésén például ismét hangsúlyozták a kiterjesztés indokoltságát, amikor felvetették, hogy a közszférában is biztosítani szükséges a bérgarancia alap intézményét²⁹¹.

Ugyancsak az OÉT működése keretében terjesztette elő 2005. októberében²⁹² a munkavállalói oldal a Cstv. módosításához a munkavállalók érdekeit védő javaslatait, valamint, hogy lehetőleg a csódtörvény módosítási eljárásának parlamenti szakaszában, azzal összhangban kerüljön sor a bérgarancia rendszer az oldal által javasolt felülvizsgálatára és módosítására is, tekintettel a normák és azok szabályozási tárgyai közötti szoros összefüggésre.

Az oldalon belül egyes szereplők esetenként külön-külön is megfogalmazták véleményüket, így például az MSZOSZ Elnöksége 2004. nyarán kifejtett álláspontjában szükségesnek tartotta, hogy folytatódjanak a bérgarancia intézményrendszerére vonatkozó európai uniós jogharmonizációs lépések. Ezen szabályozási folyamatok részeként az Elnökség igényelte, hogy a bérgarancia-rendszer terjedjen ki a Cstv. hatálya alá nem tartozó olyan, a Munkaerőpiaci Alapba befizető szervezetekre, illetve azok munkavállalóira is, mint például a civil szervezetek, alapítványok, szakszervezetek.²⁹³

A háttér folyamatokat követően a téma 2006. év elején vált ismét a nagyobb nyilvánosság elé kerülő kérdéskörrel, amikor is a Kormány újból megfogalmazta a bérgarancia intézményének erősítésére vonatkozó szándékát²⁹⁴. Megjelent ugyanis a munkabérbiztosítási kötvény kormányzati felvetése, mely minden magyar munkavállaló védelmét szolgálná, aki befizetéseket teljesít a Munkaerőpiaci Alapba. Mivel a felszámolási eljárás során a munkavállalók csak igen hosszú idő után jutnak hozzá elmaradt juttatásaikhoz, illetve azok egy részéhez, a Kormány javaslata szerint az állam azonnal teljesítené ezeket az elmaradt kifizetéseket. Ezt követően a munkavállalók helyett az állam venne részt a felszámolási eljárásban a követeléseket érvényesítve.²⁹⁵

A szándék megfogalmazását, illetve kinyilvánítását követő egyéb, konkrét normaszövegtervezetben megjelenő lépések a kötvény tárgyában a Bérgarancia törvény 2006. illetve 2007. évi többszöri módosítása ellenére nem történtek, az alanyi kör kiterjesztésének ezen lehetősége is – legalábbis egyenlőre – eltűnni látszik.

²⁹¹ OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2003. október 10-i üléséről.

²⁹² OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2005. október 21-i üléséről.

²⁹³ Szabó Julianna: Az MSZOSZ Elnökségének javaslata a bérgarancia-rendszer továbbfejlesztésére in MSZOSZ Infó Szakszervezeti információs folyóirat 2004. júniusi szám; 5. o.

²⁹⁴ 2006. február 02-i kormányzóvivői tájékoztató.

²⁹⁵ A kötvénnyel, mint potenciális jogintézménnyel kapcsolatos további gondolatok az adó- és járulékrendszerrel való kapcsolatot vizsgáló részben kerülnek kifejtésre.

A rendszer alany-központú hiányosságának ismételt kormányzati észlelését – és annak megszüntetésére irányuló szándékot - érzékelhetjük az Igazságügyi és Rendészeti Miniszter által, a Kormány részére 2007. áprilisában az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvény koncepciójáról készített előterjesztésből.

Az új törvény megalkotásával a cél – olvashatjuk a tartalmi összefoglalóban – egy olyan, érdemben új szervezeti forma megalkotása, amely a hatályos szabályozás által kínált lehetőségeket bővíti rugalmas, a piac igényeit kielégítő szabályozással. E cél megvalósítása érdekében szükséges egyrészt az egyéni vállalkozásra vonatkozó szabályozás átfogó felülvizsgálata, másrészt pedig az egyéni cégre vonatkozó szabályozás megteremtése.²⁹⁶

Az előterjesztésben külön fejezetet kapott a bér garancia terület. A probléma lényegét a vonatkozó rész úgy írja le, hogy noha az egyéni vállalkozó és az egyéni vállalkozó munkavállalója egyaránt járulékbefizetést teljesít, a Bér garancia törvény csak a Cstv. 3. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott gazdálkodó szervezetek munkavállalói számára teszi lehetővé a Bér garancia Alapból történő kifizetést. Mivel az egyéni vállalkozó nem minősül gazdálkodó szervezetnek a Cstv. szempontjából, a szabályozás eredménye az, hogy az egyéni vállalkozó munkavállalója a Munkaerőpiaci Alap befizetője, abból azonban támogatáshoz nem juthat.

Az ellentmondás, hiányosság feloldását célozza meg az Előterjesztés, amikor azt tartalmazza, hogy az új törvényben mind az egyéni vállalkozások, mind az egyéni cégek esetén szükséges megteremteni annak a lehetőségét, hogy munkavállalóik bértartozás esetén támogatást kapjanak a Bér garancia Alapból. Egyéni cég esetén a Bér garancia Alapról szóló törvény szabályai megfelelően alkalmazandók. Egyéni vállalkozás esetén azonban szükséges az új törvényben kialakítani azt az eljárást, amelynek eredményeképp az egyéni vállalkozás munkavállalója is jogosulttá válik a Bér garancia Alapból támogatásra.

A jogalkotási folyamat végére a kitűzött cél sajnos csak részlegesen teljesült. Mert bár az egyéni cégre kiterjed a Cstv. hatálya - az egyéni céget ott találjuk a gazdálkodó szervezet Cstv-beli fogalmában -, így annak munkavállalói részesedhetnek a bér garancia

²⁹⁶ Az Előterjesztés tartalmaz a szabályozási tárgyul jelölt alanyokra vonatkozó adatokat is, melyek közül a kiemelendők:

- a regisztrált egyéni vállalkozások száma, mely a 2000-2006. közötti időszakban évenként a következők szerint alakult: 492.301; 492.553; 492.184; 488.198; 482.768; 469.890; 434.601;
- az egyéni vállalkozásokban foglalkoztatottak száma, mely 2000-ben 540 ezer fő, 2004-ben 513 ezer fő volt.

támogatásból, az egyéni vállalkozó munkavállalói továbbra sem juthatnak hozzá elmaradt bérükhöz a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészéből. A tervekkel ellentétben ugyanis, az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény nem tartalmaz semmiféle rendelkezést, amely jogalapot teremtene az egyéni vállalkozó foglalkoztatottjainak bérgarancia általi állami védelméhez. E munkavállalói kör vonatkozásában tehát továbbra is fenn áll a garanciavédelmi hézag, melynek felszámolása álláspontom szerint, továbbra is sürgős elvárás az állammal szemben.

A munkavállaló / munkáltató fogalmi párosban rejlő problémák felvázolásához kapcsolódóan, még mindig a munkajog (határ)területén maradva, szót kell ejteni **azon természetes személyek helyzetéről, akik formálisan nem munkaviszonyban állnak tehát nem munkavállalók, hanem – színlelt ügylet keretében²⁹⁷ - megbízási jogviszony, vagy vállalkozási szerződés alapján végeznek munkát.** A Bérgarancia törvény tárgyi és személyi hatályából következően *nincs mód arra ugyanis, hogy a kijelölt felszámoló megbízási, vállalkozói jogviszonyban állók esetleges követelésére nyújtson be kérelmet*, hisz itt polgárjogi jogviszonyról van szó és nem munkaviszonyról (a polgári jogi szerződésekkel alkalmazottakat tehát a szabályozás nem részesíti védelemben²⁹⁸).

A munkaerőpiac folyamatait, működését tekintve ugyanakkor, gyakran előforduló jelenség, hogy munkaviszonyt lepleznek a felek – tipikusan az erősebb fél, a munkáltató kezdeményezésére – és azt külsőleg, dokumentálisan megbízási-, vagy vállalkozási szerződés formájában jelenítik meg. Márpedig nem „támogatható olyan követelés kielégítése sem, amely a munkáltatót a Ptk. (1959. évi IV. törvény) alapján terheli. Így nem nyújtható támogatás a megbízási-, illetve vállalkozásdíj-tartozás kiegyenlítéséhez sem.”²⁹⁹

Ezen tényhelyzetekben a garanciavédelem hiánya a jogsértő jogügyletből, az aktus, illetve a jogviszony színlelt jellegéből fakad.

²⁹⁷ A színlelt szerződések számára vonatkozóan különböző becslések voltak és vannak, de ezek bizonytalan jellege okán egy olyan adatpárosra hivatkoznék, amit a színlelt szerződésekre vonatkozó moratóriummal összefüggésben az APEH tett közzé. A 2006. június 26-i APEH sajtótájékoztató keretében ismertettek szerint a moratóriumhoz kapcsolódóan 2004-től 2006. V. hónapig 143 adózó (foglalkoztató) jelentett be színlelt jogügyletet a hatósághoz az ebből fakadó hátrányos jogkövetkezmények elkerülése végett, és ezekhez kapcsolódóan 3291 főt „minősítettek” át munkavállalóvá az adózók. (www.apelh.hu) Ezen adat önmagában is igazolja a fekete foglalkoztatás ezen formájának létezését, de ha ehhez hozzátesszük a be nem jelentett illetlen foglalkoztatásokat, valószínűsíthetően több tízezer ily módon munkát végzővel lehet számolni.

²⁹⁸ Dr. Takács György: Az inszolvencia Irányelv (80/987/EGK sz. Irányelv) in Szekeres Mónika – Paár Ambrus Mariann (szerkesztők): Elbocsátás, felmondás, végkielégítés, Fórum Média Kiadó Kft., Budapest 2006. október; 50. o.

²⁹⁹ Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 58. o.

Amennyiben tételezzük, hogy a színlelés a felek közös akaratából fakad, véleményem szerint elfogadható lenne a munkavállalóra nézve hátrányos következmény: az őt foglalkoztató elleni felszámolási eljárás során nem tudja érvényesíteni a munkájának ellenértékeként járó követelését a bérgarancia alaprész segítségével, amire, ha munkaviszonyt létesítettek volna, jogalapja és lehetősége lett volna. Ugyanakkor a fentebb már említettek szerint, a jogviszony típusát tipikusan a munkáltató választja meg és a munkavállaló számára a választási „alternatíva”: színlelt jogügylet keretei között munkát végezni és ezért ellentételezéshez jutni, vagy munka és pénz nélkül maradni. Ezen szituációból kiindulva már mindenképpen indokolt a bérgaranciából mintegy kényszer hatására kívül rekedt munkavállalók védelmének kérdését felvetni. *Ez a kérdés ugyanakkor álláspontom szerint, nem kezelhető a színlelt szerződések munkajogi vetületének tárgyalása nélkül. Ha ugyanis felszámolásra kerül a munkajogi jogsértés – munkaviszony polgári jogi jogviszony helyett –, az egyéb jogszabályi feltételek fennállása esetén, megnyílhat a bérgarancia alaprész a követelések (azok egy részének) kiegyenlítésére.* Ez az átminősítésre jogalappal rendelkező hatóság, bíróság eljárását teszi szükségessé, mivel a bérgarancia támogatás iránti kérelem elbírálására hatáskörrel rendelkező munkaügyi központok ilyen jogkörrel nem rendelkeznek. E tekintetben nem értek egyet Dr. Prugberger Tamás azon kritikai jellegű észrevételével, mely szerint a foglalkoztatási hivataloknak kellett volna a jogviszony minősítés kérdésében döntenie (nem vitatva azon megállapítását, miszerint a foglalkoztatáspolitikai területén nem mindig kiszámítható, megynként is változatos képet mutató, kilengő gyakorlattal is találkozhattunk)³⁰⁰. Abban az esetben azonban, ha a jogviszony átminősítésre kerül – akár a hatóság, akár a bíróság által -, nincs akadálya a bérgarancia támogatás nyújtásának. E tekintetben pedig úgy vélem az eljáró felszámolónak lehet / kell, hogy legyen szerepe, akár az átminősítési eljárás kezdeményezése, akár a munkavállalói igényérvényesítés segítése formájában.

Ezen problémát tekintve, hasonló véleményen van Dr. Funtig Zoltán is, aki „A felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek bértartozásának támogatása a munkaerőpiaci alap bérgarancia alaprészéből” című tanulmányának³⁰¹ releváns részében így fogalmaz:

„Az EU irányelveknek megfelelően ugyanis a magyar szabályozás is kizárja a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok alapján járó és elmaradt ellenérték kifizetésének megtérítését. Ez azt jelenti, hogy az úgynevezett álvállalkozások, illetve

³⁰⁰ Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetésektelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 23-24. o.

³⁰¹ In Liber Aminoricum – Studia Ida Hágelmayer Dedicata I.; ELTE ÁJK Budapest 2005.; 166. o.

egyéb színlelt szerződések tartozásának rendezésére a bérgarancia intézménye nem alkalmazható. Természetesen abban az esetben, ha a munkaügyi ellenőrzés során a felügyelő a színlelt szerződést átminősíti munkaszerződéssé, ezek az igények védelemben részesülnek”.

Megjegyzendőnek tartom Dr. Kiss György³⁰² és Dr. Prugberger Tamás³⁰³ nyomán, hogy az uniós államok szabályozása és gyakorlata, az érvénytelen, színlelt szerződések vonatkozásában egységes képet mutat, amennyiben az érvénytelen munkaszerződésből származó igényeknek olyan védelmet ad, mintha azok érvényes munkaszerződésből fakadnának. A kiindulópont, hogy az érvénytelenség általában a munkáltató hibájából áll fenn, valamint a munkajogviszony tárgya miatt az *in integrum restitutio* kizárt. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a megfelelő szervek nem vizsgálják a színlelt szerződéseket, főleg a munkajogviszony és a megbízási jogviszony vonatkozásában.

A feketefoglalkoztatás formáit tovább vizsgálva és átszűrve azokat a bérgarancia szabályozáson, egy további csoport helyzete kérdéses, mégpedig a **munkaszerződés és / vagy bejelentés nélkül foglalkoztatottak** helyzete.

Esetükben ugyanis akár a felszámolási időszakra még fennálló, akár már megszűnt, megszüntetett jogviszonyból származó követelésről van szó, nehézséget okoz a követelés létének és mértékének bizonyítása és így az igényérvényesítés. Ezen tényhelyzetben a felszámoló felelőssége óriási, hisz ha a munkavállalói követelés fennáll és azt források hiányában kielégíteni nem tudja, köteles kérelmet benyújtani, ha ezt nem teszi rendbíráságot köteles fizetni, melynek mértéke munkavállalónként 5000 forinttól 500000 forintig terjedhet. Ha azonban nem létező munkavállalói követelést tüntet fel a támogatás iránti kérelemben, azaz a jogosulatlan igénybeviteléről van szó, számolni kell a támogatás kamatos (jegybanki alapkamat kétszerese) visszakövetelésével, melyből a kamat összege őt, azaz a felszámolót terheli³⁰⁴. Ezen szituációk megoldásához, a munkavállalói követelésekre, és ezzel szoros összefüggésben a bérgarancia támogatás iránti igény

³⁰² Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetési képtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 77-78. o.

³⁰³ Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetési képtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 21. o.

³⁰⁴ Meg kell jegyezni, hogy itt semmiképpen sem azon esetről van szó, amikor szándékos magatartás az alaprasz jogellenes leszívását célozza.

érvényesítésére vonatkozó döntések meghozatalához a munkajogi szabályokat, esetjogot hívhatja segítségül az eljáró felszámoló.

Mindezekre is tekintettel, véleményem szerint e vonatkozásokban önálló, *a bérgarancia jogszabályi szintű szabályozásban megjelenő rendelkezésekre nincsen szükség.* Ugyanakkor megállapítható és hangsúlyozandó egyrészt, hogy *a munkajogi szabályok maradéktalan betartása*³⁰⁵, *egyik nélkülözhetetlen záloga a bérgarancia védelem érvényesülésének*, másrészt, hogy a bizonyítási eszközökre vonatkozó iránymutatás is szükséglet, aminek alátámasztására a 3.7. alpontban vállalkozom.

Végezetül, de nagyon hangsúlyosan, a pusztán nemzeti jogi kereteket vizsgáló nézőpontból elmozdulva, szólni kell a változtatásról a vonatkozó uniós irányelveket tekintve is. A módosítást szükségszerűnek minősítő véleményre helyezkedett Kiss György is, alapvetően közösségi jogi alapokról kiindulva. Kimondta ugyanis, hogy a hazai szabályozás nem felel meg a közösségi szabályozás tartalmának. Ennek fő oka, hogy nem a munkavállaló szemszögéből építi fel a rendszert, „hanem – meglehetősen önkényesen, egy tárgya szerint minőségében más rendeltetésű jogszabályra támaszkodva – kiválaszt egy adott munkáltatói kört, amelyet bevon egy sajátos támogatási formába. Ebből adódóan a munkáltatói minőségre épülő rendszerből a munkavállalók egy jelentős csoportja kiesik, és ismét nyomatékosítani kell, hogy éppen az a réteg nem részesül védelemben, amely erre a legjobban rászorult lenne”.³⁰⁶

A fentiekben leírtakra figyelemmel, álláspontom szerint nem kérdőjelezhető meg, hogy szükséges és indokolt a bérgarancia-védelmet valamennyi, fizetésképtelenséggel - a szó nyelvtani és nem a Cstv. szerinti jelentését alapul véve - potenciálisan érinthető munkáltató munkavállalójára kiterjeszteni. Ezen megközelítésben a fizetésképtelenség nem más, mint olyan helyzet, amikor az adós (munkáltató) nem képes megfizetni hitelezőjének (munkavállalójának) a lejárt tartozását (munkabértartozást), tekintet nélkül arra, hogy az adós milyen szervezeti formával bír.

³⁰⁵ Az OMMF 2007. évi Beszámolója szerint 2007-ben összesen 72743 munkavállaló feketén történő foglalkoztatását tárták fel (http://ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=193; letöltés időpontja: 2008.05.25.), 2008-ban a feketefoglalkoztatás 69075 munkavállalót érintett (http://ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=188; letöltés időpontja: 2009.04.22.).

³⁰⁶ Kiss György: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában OSIRIS Kiadó, Budapest 2001.; 305. o.

A jelenlegi metódus mellett ugyanis egyes munkavállalók – attól függően, hogy kivel /mivel állnak munkaviszonyban – munkavállalóbbak, mint mások, ami véleményem szerint súlyosan sérti az esélyegyenlőség elvét. További sérelmet hordoz magában – az alábbiakban elemzendő – azon anomália, mely szerint nem azonos azon munkavállalók köre, akik a garancia-rendszer pénzügyi forrásául szolgáló alapba befizetéseket teljesítenek, illetve akik abból bér garancia támogatáshoz juthatnak. Mindenképpen át kell tehát gondolni a normatív szabályozás ezen területét, és a kérdéskört semmiképpen sem leegyszerűsítve arra a kérdésre, hogy a mérlegelvet alkalmazva mit hozhatna és mit vihetne pénzügyileg (hisz természetesen az alaprészből való kifizetések növekedése prognosztizálható) a kiterjesztés, meg kell oldani minden olyan munkavállaló alaprészből való részesedésének lehetőségét, akit a járandóságainak munkáltatója általi ki nem fizetése sújthat.

1.1.2. Az alanyi hatály további szűkítése: támogatás visszafizetés mint támogatási feltétel, limitált követelés- megtérítés

A védelem alanyok szempontjából való, fentiek szerinti korlátozottsága mellett, a támogatásban részesülhető munkavállalói kör szűkítését eredményezte, eredményezi

- egyrésztől azon szabály, mely az újabb támogatás megállapításának szükségképpen feltételeként rögzítette a korábbi támogatás visszafizetését,
- másrésztől az a jelenleg is hatályos rendelkezés, mely az egy munkavállalóra jutó támogatási összeget tekintve maximumot határoz meg.

A két szabályban közös, hogy a többszörözés tilalmával olyan munkavállalói követelések megtérítését zárták / zárják ki, melyek a tilalom hiányában megtéríthetők lennének. A többszörözés ugyanakkor eltérő alapokról tiltott:

- a támogatás-visszafizetés megkövetelése esetén nem az egyes munkavállalókhöz, hanem a munkáltatóhoz kötődött: az Alap csak akkor nyújthatott támogatást, ha a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet az Alappal szemben esetleg fennálló - korábbi támogatásnyújtásból eredő - visszafizetési kötelezettségét maradéktalanul teljesítette
- az egy munkavállalóra nézve adható támogatási összeg limitálásával, személyhez kötötten zárta, zárja ki a további támogatás igénybevételt bizonyos összeghatáron túl.

A következőkben tegyük vizsgálat tárgyává ezen részint már anullált, részben viszont jelenleg is érvényesülő szabályokat.

Előzetesen, mintegy a szabályozási tartalmak kritikáját előrevetítve, szükségesnek tartom megjegyezni, hogy többen a témával foglalkozó szerzők közül aggályukat fejezték ki a támogatás visszafizetési kritérium tekintetében. Dr. Prugberger Tamás, Dr. Csák Csilla és Dr. Tóth Hilda szerint ugyanis minden olyan esetben, amikor a bérgarancia támogatás tárgyában eljáró munkaügyi központ megtagadja az alaprészt terhére történő bér-, és az esedékessé váló végkielégítés folyósítását, az állam tulajdonképpen alaptalanul gazdagodik.³⁰⁷

Írásukban³⁰⁸ kifejtették, hogy a visszafizetési feltétel vizsgálatának eltörlése azért is indokolt, mert a gazdálkodó szervezettől mint munkáltatótól az elvárható, hogy a tevékenysége során a járulékokat befizesse, az viszont kérdéses lehet, hogy a felszámolási helyzetben, e helyzet objektivitásánál fogva képes – e a visszafizetésre. Ebben az esetben ugyanis nem a szándék, hanem a teljesítőképesség kérdéses.

A támogatás visszafizetési kötelezettség tekintetében a kiinduló szabályozás nagyon szigorú volt: semmiképpen sem engedte további támogatás kifizetését a korábbi összegek visszatérülését megelőzően. Az 1998. január 01. napjától hatályos szabályozás némileg finomított a tilalmon, ettől a dátumtól a gazdálkodó szervezetnek a korábbi igény benyújtásakor - az Mt. 90. § (1) bekezdésében meghatározott - felmondási tilalom alatt álló munkavállalóival szemben, a felszámolási eljárás során esedékessé vált bértartozása kiegyenlítéséhez támogatás akkor is nyújtható volt, ha a gazdálkodó szervezet visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget. Más munkavállalók vonatkozásában viszont, visszatérítés hiányában a támogatásnyújtás továbbra sem volt megengedett, ami miatt ezen munkavállalók „lehetetlen helyzetbe”³⁰⁹ kerülhettek.

Ez a megoldás – álláspontom szerint meg nem engedhető módon - *megkülönböztetést tett, pontosabban eredményezett a munkavállalók között aszerint, hogy mikor keletkezett követelésük.* Ha az első támogatás-igénylés pillanatában már lejárt esedékességű volt járandóságuk, számíthattak az állami segítségnyújtásra, ha viszont követelésük ezt követően fordult át lejárt esedékességűbe, attól függött a garancia-védelem, hogy

³⁰⁷ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 4/2002.; 90. o.

³⁰⁸ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 5/2002.; 86. o.

³⁰⁹ Dr. Prugberger Tamás: A bérgarancia alap in Szekeres Mónika – Paár Ambrus Mariann (szerkesztők): Elbocsátás, felmondás, végkielégítés Fórum Média Kiadó Kft., Budapest 2006. október; 13. o.

munkáltatójuk a korábbi támogatás(oka)t visszafizette – e. Tulajdonképpen ebben a szabályozási konstrukcióban egyazon munkáltatót tekintve munkavállalóbbak voltak az első támogatási igénnyel érintettek, mint a később jogosulttá válók (tekintettel arra, hogy a gyakorlatban nagyon sok felszámolási eljárásban a munkáltató nem tudta a támogatási összeget visszafizetni, így később már nem volt jogszerű lehetőség újabb – további munkavállalókat érintő – támogatást kérni és kapni). Több munkáltató viszonylatában pedig azt láthattuk, hogy munkavállalóbbak voltak azok, akik olyan munkáltatóval álltak jogviszonyban, amely vissza tudta téríteni a korábbi támogatást (így mód és lehetőség volt az ő igényüket is fedezni a bérgarancia alaprészből), azokhoz képest, akiket munkavállalói pozíciójuk egy olyan gazdálkodó szervezethez kötött, amely a bérgarancia támogatás visszafizetését nem tudta realizálni.

Megítélésem szerint a *'98-as módosítással* ez egyenlő elbánás követelményét egyrészt megpróbálta érvényre juttatni, másrészt viszont tovább csorbította a szabályozás.

Pozitív irányú megközelítéssel, ez a kivétel-klauzula (hogy tudniillik a korábbi kérelem benyújtásakor felmondási védelem alatt álló, védelme megszűnésével és járandóságai esedékessé válásával, akkor is hozzájuthat a támogatáshoz, ha egyébként cége a bérgarancia támogatást még nem fizette vissza) megpróbálta felszámolni azon hátrányos megkülönböztetést, mely miatt a védettség alatt álló munkavállalók más, az ő védettségük idején jogosulttá váló munkavállalókkal ellentétben (akikkel egyébként védettség hiányában azonos időpontban lettek volna bér-jogosulttá és jutottak volna támogatáshoz) tipikusan nem kaphattak támogatást, mivel munkáltatójuk nem tudta visszafizetni a többi munkavállalóra tekintettel kifizetett támogatási összeget.

Kritikus szemüveggel vizsgálva a kivétel-szabályt, ugyanakkor látni kell, hogy a később jogosulttá váló más munkavállalókhöz viszonyítva kedvezőbb helyzetbe kerültek a védettek (ezen munkajogi védettségi pozíciójuk okán). Abban az esetben ugyanis, ha a támogatás igénybevételét követően a gazdálkodó szervezet nem tudta visszatéríteni a támogatást, a később lejárt követeléssel bíró munkavállalók közül csak azok juthattak támogatáshoz, akik korábban védettségük okán nem, más munkavállalók ettől a lehetőségtől el voltak zárva.

Az újbóli támogatási feltételeként való visszatérítési kötelezettség szabályból adódó anomáliák felszámolására, a fentiekén túl további kísérletek is történtek.

Ezek között találunk egyedi ügyek megoldását lehetővé tevő normákat, mint például az ÁPV Rt.-nek a Csepeli Csőgyár Rt. f. a. munkavállalói részére járó juttatások teljesítéséhez

szükséges feltételek biztosításáról szóló *miniszteri rendelet*³¹⁰. Ebben a jogalkotó miniszterek elrendelték, hogy annak érdekében, hogy a Csepeli Csőgyár Rt. f. a. a Bérgarancia Alapból a munkavállalók bérét és végkielégítését kifizethesse, az ÁPV Rt. mint tartozásátvállaló a Csepeli Csőgyár Rt. f. a.-nak a Bérgarancia Alappal szemben fennálló 76,7 M Ft tartozását fizesse meg. Itt tehát úgy teremtették meg a feltételeket – állami eszközökkel beavatkozva az eset tényállásába -, hogy állami forrásokból visszafizették³¹¹ az alaprésznek a támogatást.

Ez a megoldás véleményem szerint többszörösen is megkérdőjelezhető.

Egyrészt a jogforrasi hierarchiát sértve, a törvény által rögzített támogatás nyújtási feltételt szándékolt anullálni miniszteri rendelettel, ráadásul mindezt úgy tette, hogy a Bérgarancia törvénybeli feltétel nyelvtani értelemben nem teljesült teljes egészében: nem a cég tett eleget kötelezettségének, hanem helyette az ÁPV Rt. mint tartozásátvállaló.

Másrészt államháztartási alapokat vizsgálva, a rendeletben meghivatkozott normaalkotási jogalap³¹² felhívása felszínre hozza a kérdést: miért pont itt, ennél a gazdálkodó szervezetnél került sor külön jogszabály megalkotására. A válasszal a jogalkotó adós maradt.

Harmadrészt ez a jogszabály tovább mélyítette az esélyegyenlőség-deficitet. Ugyanis egyedi döntéssel olyan munkavállalók követelését tette támogatás alappá – és őket „munkavállalóbbakká” más hasonló helyzetben lévőkhez képest -, akik pusztán az irányadó törvényi rendelkezések alapján nem részesülhettek volna a bérgarancia alaprészből.

A fentiekből láthatóan a visszafizetési kötelezettség teljesítése mint támogatási feltétel problémás volta viszonylag hamar felszínre került. A probléma felszámolására többször, többféle módon történtek kísérletek, azonban olyan megoldási alternatívát találni, mely minden szempontból – különös tekintettel az egyenlő esélyek követelményére -

³¹⁰ 28/1998. (XII. 21.) GM-MeHVM együttes rendelet

³¹¹ A visszafizetés tényét deklarálja a J/659. jelentés az Országgyűlés részére az Állami Privatizációs és Vagyongazdálkodási Rt. 1998. évi működésének és a központi költségvetés végrehajtásához kapcsolódó tevékenységének ellenőrzéséről. Ebben a következők olvashatóak: „A Csepeli Csőgyár Rt. f.a. dolgozói bérvisszatérítésének teljesítésére a 28/1998. (XII. 21.) számú GM-MeHVM együttes miniszteri rendelet végrehajtásaként az Igazgatóság 524/1998. (XII. 22.) IG számú határozat alapján a fennálló tartozás rendezésére a Bérgarancia alaprésznek 76,8 M Ft-ot átutalták”.

³¹² Az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyontulajdon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény 23. §-a (1) bekezdésének *i*) pontja: „23. § (1) Az ÁPV Rt. a hozzárendelt vagyontulajdonból befolyó bevételeket a következő célokra fordíthatja: ...*i*) külön jogszabály szerinti fizetési kötelezettségeire...”.

megnyugtatóan rendezte volna a munkavállalók, a munkavállalói követelések helyzetét, nem sikerült.

A Bérgarancia törvény visszafizetési kötelezettséget előíró ominózus 6. §-a, annak ellentmondásos, aggályos volta ellenére, több mint hét évig volt hatályban. Az Országgyűlés ugyanis 2001-ben jutott el odáig, hogy kimondja: ez a paragrafus, illetve a benne foglaltak, a támogatás több alkalommal történő nyújtásának lehetőségét indokolatlanul korlátozza a munkavállalók védelmének rovására³¹³. Mindezek következtében 2001. december 22-től a 6. §-ban foglaltakat hatályon kívül helyezte, megszüntetve ezzel a visszafizetési feltételt.

Megítélésem szerint a módosítás – paragrafus anullálás - szükségszerű volt, sőt mind jogi, mind garanciavédelmi szempontokat tekintve (valószínűleg igen nagy számú munkavállaló esett így el a támogatásból való részesedés lehetőségétől), inkább kellett volna már az eredeti kodifikációs munka során elvetni ezt a feltételt.

Egy munkavállaló követelésének illetően megtérülését ugyanis véleményem szerint nem befolyásolhatja, hogy a korábbi – esetleg más munkavállalókat érintő – bérgarancia támogatás nem került visszafizetésre, ez ugyanis hátrányos megkülönböztetést eredményez. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Esélyegyenlőségi törvény) alapján ugyanis, hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne³¹⁴. Márpedig ez esetben, az utóbb keletkezett igényű munkavállalói csoport a törvényi rendelkezés folytán minden kétséget kizáróan kedvezőtlenebb bánásmódban részesült - nem lehetett támogatás alanya - , ami abból a valós helyzetből következett, hogy később keletkezett lejárt esedékességű bérkövetelésük, mint munkavállaló-társaiké³¹⁵.

³¹³ 2001. évi LXXVIII. törvény indokolása a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, a bérgarancia alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi IL. törvény, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításáról – Részletes indokolás A 25. §-hoz

³¹⁴ Esélyegyenlőségi törvény 8. §

³¹⁵ Semmiképpen sem vitatva Dr. Gyulavári Tamás azon álláspontját, hogy az Esélyegyenlőségi törvény által alkalmazott „egyéb helyzet fogalma komoly fejtörést okoz a gyakorlatban”. (Dr. Gyulavári Tamás: Egyenlők és egyenlőbbek 3. rész A diszkrimináció tilalma a munkajogi gyakorlatban – Humán Szaldó in A munkaügyi havi egyenlege, hatodik évfolyam 2009. 04. szám; 100-103. o.)

Fentiek hozadékeként, a jövőbeni módosítások realizálása során – azokat mintegy átszűrve az elven -, javallott fokozott figyelmet fordítani az egyenlő bánásmód követelményének megtartására, tekintettel arra is, hogy az Esélyegyenlőségi törvény Preambulumában foglaltak szerint, az esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban állami kötelezettség, és mint ilyet a jogalkotásban is érvényesíteni kell.

A támogatási limit – mint ugyancsak a törvény hatályba lépésétől ugyan eltérő tartalommal, de létező szabályozási elem – szintén kirekesztő jellegű alanyi szempontból. A maximum összeg elérését követően ugyanis a munkavállaló nem lehet bérgarancia támogatás alanya, és ebből következően **a teljes, avagy részleges állami garancia annak függvénye, hogy mekkora a munkavállaló követelése.** Ez pedig nagyon sok tényezőtől függhet, mint például: milyen mértékű a munkavállaló személyi alapbére, illetve egyéb téríthető járandóságai; a munkáltató milyen hosszú ideig nem tett eleget bérfizetési kötelezettségének és így milyen mértékű tartozást halmozott fel a munkavállaló irányába; milyen hosszú időtartamú jogviszonnal bír a munkavállaló az adott munkáltatónál és ebből kifolyólag mekkora végkielégítés, illetve felmondási időre járó juttatás illeti meg.

Itt tartom szükségesnek megjegyezni, hogy a **támogatási maximum meghatározásának módját** - az egy munkavállaló részére kérhető, megállapítható és folyósítható támogatás maximális összege fő szabályként, a nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresethez igazodik oly módon, hogy az nem lépheti túl a tárgyévet megelőző második évre vonatkozóan a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett kereset ötszörösét - **megfelelőnek tartom.**

Az, hogy *nem konkrét összeg* került törvényi deklarációra, megítélésem szerint az alaprészt rendeltetésszerű működéséhez szinte elengedhetetlen. Ugyanis, ha ez így történt volna, minden egyes limit-emelés hosszú jogalkotási procedúra tárgya kellene, hogy legyen, ami a rendszer szociális funkciójából adódóan, véleményem szerint, nem megengedhető. Mindemellett – egyes szakemberektől eltérő módon - jó megoldásnak tartom a *nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresethez való igazítást* is. Dr. Prugberger Tamás, Dr. Csák Csilla és Dr. Tóth Hilda tették fel a kérdést írásukban: összehasonlítva a magyar megoldást más tagállami megoldásokkal, nem túlkomplikált – e a magyar szabályozás³¹⁶.

³¹⁶ Más helyen Dr. Prugberger Tamás nem kérdést tesz fel, hanem kijelenti, hogy a „szabályozás meglehetősen komplikált is”. (Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetéseképtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 31. o.)

Egyszerűbb lenne – írják -, ha a magyar szabályozás is csak meghatározott felső szintű havi kifizetési összeget határozna meg, hisz ez nemcsak a legegyszerűbb, de optimális is lenne. Azonban – folytatják – nem szabad figyelmen kívül hagyni, a nyugat-európai országokban az infláció jóval kisebb mértékű, mint hazánkban. Ezt figyelembe véve végül is az előírásokat, a munkavállalóknak a munkáltató fizetéseképtelensége esetére vonatkozó, új magyar jogi szabályozás kialakításának egy lehetséges koncepcióját vázoló művükben, az új bérgarancia törvénybe átvehetőnek tartják.³¹⁷

Ez a típusú – a közösségi jog által is megengedett - korlátos szabályozás talán elfogadható, a források védelmére (túl sokat kellene kifizetni, ha nem lenne maximum összeg), illetve a gyengébb munkavállalók oltalmára (az alacsonyabb követeléssel bíró és feltehetőleg rosszabb szociális helyzetben lévő munkavállalók nagyobb arányú kielégítésére kell törekedni) hivatkozva, ám megítélésem szerint semmiképpen sem akceptálható ***az aznos értékű munkáért azonos bért³¹⁸ elvére tekintettel. Ebből az elvből megítélésem szerint ugyanis következne a bérek egyenlő védelme is, amelyről a korlátozott védelem okán nem beszélhetünk*** (bizonyos összeghatár fölé eső követeléseknek egyáltalán nincs garancia-védelme).

Szükségesnek tartom ugyanakkor a források védelméhez kapcsolódóan is megjegyezni, hogy amennyiben a Munkaerőpiaci Alap bevételi és kiadási előirányzatait nagyító alá helyezzük – nem megkérdőjelezve az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosságát -, esetleg indokolt lenne a tényleges munkavállalói követelések (melyek összegét a támogatás iránti kérelmek tartalmazzák) és a támogatott követelések egymáshoz való arányát a garancia rendszer működési idejének egészére nézve megvizsgálni.

Az elkülönített állami pénzalap költségvetési tervezetét tekintve ugyanis azt láthatjuk, hogy az a bérgarancia kifizetések az alap kiadási – és ezzel azonos – bevételi összegéhez viszonyított arányának növekedését prognosztizálta. Ugyanakkor még így is viszonylag

³¹⁷ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (II.) in Európai Tükör 5/2002.; 79-80. o.

³¹⁸ Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán: Bevezetés a munkajogba JUSTIS Tanácsadó Betéti Társaság, Pécs 2005.; 95. o.

elenyésző marad, aminek növelése (*támogatási limit emelése, esetleg eltörlése*) esetleg más kiadások csökkentésével realizálható lenne, főleg akkor, ha a fentiek szerinti vizsgálat eredménye alapján, a tényleges és a támogatható munkavállalói követelések között tendenciózusan nem mutatkozik nagy eltérés. A vonatkozó mutatókat az alábbi táblázat szemlélteti (meg kell jegyezni, hogy mint a következő, a bérgarancia szabályozás és az adó-és járulékjogi szabályozás kapcsolatát vizsgáló 1.2. alfejezetben bemutatásra kerül, az egyes költségvetési törvényekben szereplő számok mellett is hasonló arányokkal találkozhatunk).

1. sz. táblázat

A Munkaerőpiaci Alap bevételei = kiadásai, bérgarancia kifizetések (2005-2010)

Év ³¹⁹	Bevétel / kiadás (millió forint)	Bérgarancia kifizetések (millió forint)	Bérgarancia kifizetések aránya
2005	271 510,5	4 679,3	1,7 %
2006	295 579,4	4 200,0	1,4 %
2007	348 329,0	7 000,0	2 %
2008	362 670,1	9 000,0	2,4 %
2009	382 233,5	11 000,0	2,8 %
2010	406 687,5	13 000,0	3,1 %

Forrás: 2007. évi E) Elkülönített állami pénzalap költségvetési tervezete Budapest, 2006. október 26. (www.szmm.gov.hu).

A *limit-szabályozás hosszú időn keresztül más oldalról is sértette az azonos elbírálás elvét*. A sérelem a tekintetben következett be, hogy az *országban eljáró húsz munkaügyi központ nem értelmezte és alkalmazta egységesen a maximum-regulát*. Ebből pedig az származott, hogy a bérgarancia támogatással (potenciálisan) érintett munkavállalók helyzete, a részükre kifizetett támogatás összege esetenként függött attól, hogy mely közigazgatási szerv illetékességébe tartozott az adott támogatási ügy, azaz, hogy munkáltatójuk mely megyében rendelkezett székhellyel.

³¹⁹ A 2005. évi adatok teljesítési mutatók, a 2006-2007. évi számok előirányzatok, a 2009-2010. évi adatok pedig irányszámok.

Az irányadó Bérgarancia törvénybeli rendelkezés - 7. § (1) bekezdés – 2007. március 31-ig ugyanis úgy szövelt, hogy a felszámoló a támogatási igény meghatározása során a támogatásra jogosult gazdálkodó szervezetnek a jogosultakkal szemben, a bérfizetési napon fennálló bértartozását, de legfeljebb **jogosultanként** a tárgyévet megelőző második év - Központi Statisztikai Hivatal által közzétett - nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresetének négyszeresét vehette figyelembe. A szabályozási technika a korábbi időszakokban is hasonló volt, csupán a viszonyítási alap – a nemzetgazdasági bruttó átlagkereset helyett hosszú időn keresztül a minimálbért kellett figyelembe venni -, illetve a szorzószámok – négy, öt - változtak időről-időre.

A jogalkalmazási kérdőjel – melyre egyes, a témával foglalkozó szerzők is, például Juhász László is utaltak³²⁰ - ott rajzolódott fel, hogy **vajon a támogatási maximumot hogyan kell figyelembe venni, azaz az anyagi jogi szabály alkalmazása során anyagi vagy eljárásjogi megközelítésű értelmezést kell –e alkalmazni.**

1) Abban az esetben, ha **anyagi jogi, alany (érintett munkavállaló) központú** a megközelítés, a munkavállaló vonatkozásában **„mindösszesen”** értelmezzük és alkalmazzuk a támogatási maximumot.

Ezt azt jelenthette, hogy ha a felszámoló már megigényelte és a munkavállalónak kifizette a támogatási maximum-összeget (akár egy, akár több támogatás iránti kérelemmel), azaz az adott munkavállaló vonatkozásában kimerítette a keret-összeget, többször nem volt érvényesíthető ezen munkavállalóra vonatkozóan esetleges további igény.

Ez tipikusan akkor fordult elő, ha a felszámolás alatt álló szervezet tovább működött, és így a munkavállalók tovább dolgoztak - akár több hónapon keresztül is -, munkavégzésük ellentételezéseként munkabérre voltak jogosultak. A felszámolók ezekben a tényhelyzetekben munkáltatói saját forrás hiányában, hónapról-hónapra igényelték a havi bérnek megfelelő összeget a bérgarancia alaprészből, mindaddig amíg egy-egy munkavállaló vonatkozásában el nem érték a maximumot. Abban a pillanatban viszont, amikor a munkavállalói keretösszeg kimerült, ezen értelmezési metódus mellett, nem volt tovább mód és lehetőség az adott munkavállaló számára támogatást igényelni.³²¹

³²⁰ Juhász László: A magyar fizetésképtelenségi jog kézikönyve Novotni Alapítvány Miskolc 2006.; 454. o.

³²¹ Horesnyi Julianna: Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban - A garancia alanyairól dióhéjban in A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008.; 98. o.

2) Amennyiben **eljárásjogi típusú** a megközelítés, ahány közigazgatási hatósági (korábban államigazgatási) eljárás indul, annyi esetben - tehát **eljárásonként** - kell a maximum összeget alkalmazni. Itt tehát a munkavállaló, több eljárásban a Bérgarancia törvényben rögzített összeget meghaladóan juthat bérköveteléséhez.

Így, ha a gazdálkodó szervezet tovább működik és a munkavállalói hónapról-hónapra munkabérre jogosultak, melyre cégüknek nincs fedezete, a felszámoló minden hónapban új kérelmet beadva és ezzel eljárást megindítva, a törvényi összeghatárig minden esetben (ügyben) le tudta hívni a támogatást az alaprészből. Ezzel **a mindösszesen mutatókat tekintve, egy-egy munkavállaló a törvényben rögzített összeg akár többszöröséhez is hozzá tudott jutni.**

Az egyes eljáró hatóságok, egymástól függetlenül – vagy esetenként szűkebb körben egymás között egyeztetve - különböző értelmezési technikákat alkalmaztak.

Ennek folyományaként, anyagi jogi szempontból sérült a jogegyenlőség elve, hisz a fentiekből láthatóan, ugyanazon tényállás mellett, a különböző értelmezési metódusokat alkalmazó munkaügyi központok eljárásának végén, a megítélt és folyósított támogatási összegek között óriási, akár több százezer / millió forintos különbségek lehettek.

Mindemellett eljárásjogi alapokról is megkérdőjelezhető eltérő elbánása volt ez a munkavállalóknak, megsértve a Ket-ben rögzített eljárási alapelvet, mely szerint az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés nélkül kell elintézni³²². Az ezen ügyekben is alkalmazandó alaptézis értelmében ugyanis, a közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az eljárásokban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani³²³.

A kérdőjel feloldására több kísérlet is történt, ugyanis a hatáskörrel rendelkező minisztérium többször adott ki állásfoglalást – általában a munkaügyi központoktól érkező kérdések megválaszolására -, a tekintetben, hogy hogyan kell a támogatási maximum összeget figyelembe venni.

³²² Dr. Kökényesi József (szerkesztő): A közigazgatási eljárás – Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez III. fejezet Alapelvek és alapvető rendelkezések Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest 2005. május 13.; 1. o.

³²³ Dr. Kökényesi József (szerkesztő): A közigazgatási eljárás – Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez III. fejezet Alapelvek és alapvető rendelkezések Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest 2005. május 13.; 4. o.

A Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium konkrét ügyhöz kapcsolódó állásfoglalása³²⁴ alapján a munkavállalóra kedvezőbb, eljárásjogi megközelítést kellett alkalmazni azzal a korlátozással, hogy egy és ugyanazon időszakra vonatkozóan több részletben sem lehet 582.800.-Ft-nál több támogatáshoz jutni (meg kell jegyezni, hogy ez utóbbi tény-helyzet, illetve ennek fennállása a kérelemből nem állapítható meg).

A fentiekkel analóg tartalommal került kiadásra a támogatásra vonatkozó, 2006. január 01. napjával, miniszteri aláírással hatályba léptetett eljárási rend is, mely a bérgarancia támogatás mértékére vonatkozó rendelkezései között a következőket tartalmazta: „A Btv. az egy alkalommal (egy kérelemben) egy főre igényelhető támogatás maximális mértékét határozza meg. A támogatás ugyanazon munkavállaló tekintetében – a bérgarancia támogatással még nem érintett időszakra – ismételten igényelhető a jogosultankénti felső határig”.

Találkozhattunk ugyanakkor ellenkező tartalmú állásfoglalással is, mely nem engedte meg a magasabb összeget eredményező értelmezési technikát és azt mondta ki, hogy a maximum összeg átlépésére többszöri kérelemmel nem kerülhet sor.

Koránt sem volt tehát egyértelmű és egyöntetűen kedvező a helyzet az ügyek (földrajzi értelemben véve is) különböző pozícióban lévő érintettjei – munkavállalók, felszámolók, munkaügyi központok – számára.

A magam részéről, pusztán jogi szempontból (a munkavállalói érdekeket nem mérlegelve) megkérdőjelezhető megoldásnak tartottam az eljárásrendbeli értelmezést, mivel az anyagi jogi szabályokat rögzítő törvény nem úgy rendelkezett, hogy munkavállalónként és eljárásonként kell a maximum összeget figyelembe venni, pusztán annyit mondott, hogy jogosultanként kell a limitre figyelemmel lenni.³²⁵

A dilemmát végül a **2007. évi XIX. törvény oldotta fel, mely 2007. április 01. napi hatályba lépéssel** úgy módosította a Bérgarancia törvény 7. § (1) bekezdését, hogy a felszámoló a támogatási igény meghatározása során a támogatásra jogosult gazdálkodó szervezetnek a jogosultakkal szemben, a bérfizetési napon fennálló bértartozását, **de egy felszámolási eljáráson belül** jogosultanként legfeljebb a tárgyévet megelőző második év - Központi Statisztikai Hivatal által közzétett - nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresetének ötszörösét veheti figyelembe.

³²⁴ Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium Jogi Főosztályának 8089-2/2005. számú levele.

³²⁵ Horesnyi Julianna: Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban - A garancia alanyairól dióhéjban in A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008.; 98-99. o.

Ezzel a normaszöveggel tehát a *mindösszesen típusú értelmezés győzedelmeskedett, azaz a maximumot a munkavállaló mint jogosult személyére és nem az egyes közigazgatási hatósági eljárásokra kell vonatkoztatni*. Igaz ugyan, hogy a jogalkotó az „eljáráson belül” fordulatot ültette a jogszabályba, de ez nem eljárásjogi értelemben vett közigazgatási eljárást, hanem a támogatási ügy szempontjából anyagi jogi értelemben vett felszámolási eljárást jelent.

Érdekessége a módosításnak, hogy a törvény indokolása³²⁶ alapján, a jogalkotó szándéka szerint pusztán arra a kérdésre kívánt választ adni, hogy a támogatási limitet milyen időszakra kell nézni, és nem foglalkozott a limit-többszörözés fentebb leírt problémájával:

„A törvény pontosítást tartalmaz a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészéből megigényelhető támogatás munkavállalónkénti legmagasabb összegével kapcsolatosan. A Bgtv. módosításáig nem alakult ki egységes jogalkalmazási gyakorlat abban a tekintetben, hogy a támogatás felső korlátját milyen időszakra vonatkozóan kell érvényesíteni, naptári évre vagy az adott felszámolás időtartamára vonatkozóan. E joghézagot szünteti meg a törvény, kimondva, hogy munkavállalónként a tárgyévet megelőző második év - Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által közzétett - nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresetének ötszörös összege érvényesíthető támogatásként egy felszámolási eljárás során”.

A jogalkalmazót segíti ugyanakkor, hogy ha a jogalkotó szándékot vizsgáló történeti értelmezésnek melléhelyezi a nyelvtani értelmezést, választ kap nemcsak arra a kérdésre, hogy naptári éven belül, avagy felszámolási eljáráson belül kell figyelni a maximumot, hanem arra is, hogy közigazgatási eljárásonként, avagy felszámolási eljárásonként kell azt vizsgálnia.

Fenti jogértelmezési módszerrel kapcsolatosan érdemes szóvá tenni, hogy visszahatott a megelőző szabályozási időszakra is egy konkrét jogeset³²⁷ kapcsán.

A módosító törvény hatályba lépése előtt indult közigazgatási hatósági eljárásban ugyanis, elutasította az eljáró regionális munkaügyi központ a bérgarancia támogatás iránti kérelmet két olyan munkavállaló vonatkozásában, akikre tekintettel a maximális támogatási összeget már egy korábbi eljárásában megállapította és folyósította. A fellebbezéssel támadott határozatot a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal helybenhagyta, majd a felszámoló bírósági felülvizsgálatot kért, arra hivatkozással, hogy az ügyre nem a 2007. április 01-től hatályos szabályozást, hanem a megelőző szabályozást és joggyakorlatot kell alkalmazni

³²⁶ 2007. évi XIX. törvény indokolása Részletes indokolás a 11-15. §-hoz

³²⁷ Szegedi Munkaügyi Bíróság 2.Mv.640/2007/2. sz. ítélete

(az adott munkaügyi központ, illetve annak jogelődje ugyanis korábban³²⁸ a munkavállalókra nézve kedvezőbb értelmezést alkalmazta, és így lehetőség nyílt több közigazgatási hatósági eljárásban a limitet meghaladó támogatási összeghez hozzájutni). Az eljáró munkaügyi bíróság álláspontja szerint az iratok között megtalálható minisztériumi vélemény-nyilvánítás – a jogalkotó célját is figyelembe véve – helyesen értelmezte a Bérgarancia törvény 7. §-ában foglalt rendelkezéseket. Azok helyes értelmezése szerint ugyanis, a törvény meghatározza egyrészt az egy alkalommal nyújtható támogatás munkavállalónkénti maximális mértékét, másrészt megállapítja az egy felszámolási eljárásán belül egy munkavállalóra vonatkozóan igényelhető támogatás felső korlátját is. Tartalmazza még a bírósági döntés indokolása, hogy a miniszteri indokolásban említett joghézagot a joggyakorlat egymástól eltérő módon igyekezett megszüntetni. A munkaügyi bíróság értelmezése szerint a perben eljáró közigazgatási hatóságok töltötték ki a joghézagot a jogalkotói céllal összhangban.

Itt kell még megjegyeznünk, hogy ezzel a módosítással további értelmezési segítséget is adott az Országgyűlés a mindennapi jogalkalmazó számára, amikor a munkavállalóra kedvezőbb magyarázatként beépítette a Bérgarancia törvénybe, hogy amennyiben a felszámolási eljárás egyes naptári éveiben a bruttó átlagkereset mértéke eltérő, a jogosultság szempontjából a magasabb bruttó átlagkereset alapján számított támogatási mértékét kell figyelembe venni.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a fenti szabályozástörténeti folyamat végén, mára megvalósult az egyenlő elbánás, az egyes munkaügyi központok (peres ügyekre tekintettel bíróságok) eljárásait tekintve. Jogszabályi regula rögzíti ugyanis, hogy a támogatási limit szempontjából egy-egy munkavállaló esetében a felszámolási eljárás egészét (és nem egy-egy támogatási ügyet) kell vizsgálnunk, kizárva ezzel a maximum összeg több közigazgatási hatósági eljárás indításával való megsokszorozásának lehetőségét. Márpedig a jogi norma expressis verbis rendelkezése köti a regionális munkaügyi központokat mint jogalkalmazókat, így azonos tényállásokra azonos támogatási összegekkel kell, hogy válaszoljanak, a törvény erejénél fogva.

³²⁸ Ekkorra esett a munkaügyi szervezet regionalizációja, aminek keretében létrejövő regionális munkaügyi központok a megyei munkaügyi központok egyetemes és általános jogutódjaiként kezdték meg működésüket. A korábbi, sok esetben eltérő joggyakorlatok e tekintetben is egységesítésre kerültek, így fordulhatott elő, hogy a gyakorlat egyes megyékben megváltozott, holott az anyagi jogi környezet nem került átszabásra.

1.2. A bérgarancia szabályozás és az adó-és járulékjogi szabályozás kapcsolata - a paralelitás hiánya

A bérgarancia- illetve a kapcsolódó szabályozás egy további anomáliát hordozó eleme a befizetési kötelezettség, illetve a részesedési jog alanyainak egymástól való elválása, elsődlegesen a munkavállalók vonatkozásában, illetve a velük munkaviszonyban álló munkaadók tekintetében is a következők szerint és okán.

A befizetési / hozzájárulási oldalt vizsgálva, a Foglalkoztatási törvény³²⁹, illetve a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény rendelkezéseiből kell kiindulnunk (ez tehát nem a kifizetési / támogatási oldal kereteit kijelölő Bérgarancia törvény szabályozási tárgya).

A Foglalkoztatási törvény keretei között kapott ugyanis a kezdetektől helyet a különböző foglalkoztatáspolitikai ellátások, illetve támogatások finanszírozására vonatkozó szabályozás, köztük a munkavállalói-, illetve munkaadói járulék előírásai, melynek értelmében 2009. december 31-ig:

- a munkaadó a munkavállaló után a társadalombiztosítási járulékalap alapulvételével a minimálbér kétszeresének megfelelő járulékalapig 1 százalék, a járulékalap minimálbér kétszeresét meghaladó része után 3 százalék munkaadói járulékot volt köteles fizetni
- a munkavállaló az egészségbiztosítási járulékalap alapulvételével 1,5 százalék munkavállalói járulékot fizetett (ez a rendelkezés nem vonatkozott arra, aki öregségi, rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugdíjban részesül, illetőleg arra jogosulttá vált).

2010. január 01-től a szabályozási keret, illetve tartalom jelentősen megváltozott, hisz új releváns közteherként jelent meg a munkaerő-piaci járulék (mintegy a munkaadói-, illetve a munkavállaló járulék helyett), és az arra vonatkozó szabályozás átkerült a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvénybe, melyben foglaltak szerint:

- a foglalkoztató és a biztosított egyéni vállalkozó munkaerő-piaci járulékot fizet, melynek mértéke 1 %,

³²⁹ Foglalkoztatási törvény 40.§, illetve 41. §

- a biztosított, azaz a munkavállaló szintén munkaerőpiaci-járulékot juttat a költségvetésbe, melynek mértéke 1,5 %.

A következőkben tekintsük át, hogyan alakultak, alakulnak a részletszabályok.

A Foglalkoztatási törvénybeli szabályozást, annak történetét áttekintve, kiindulópontul megállapíthatjuk, hogy már a kétféle járulék 2009-ig fennállt elnevezéséből kitűnik, hogy *a fizetési kötelezettség címzettjei* egyrészt a munkaadók, másrészt pedig a munkavállalók. A tekintetben, hogy mit értünk ezen fogalmakon, szintén a Foglalkoztatási törvényhez kellett nyúlnunk, tekintettel arra, hogy annak értelmező rendelkezései között ott találhattuk a tartalmi megtöltést (már a törvény kihirdetésekor is). A szabályozás ebben a konstrukcióban mintegy lépcsőzetesen épült fel, a munkaviszony fogalmát deklarálva, és abból levezetve a munkavállaló, illetve munkaadó terminus technikusokat (mintegy lex speciálisként alkotva meg a fogalmakat, melyek nem azonosíthatóak a munkajog vonatkozó alapfogalmaival).

A törvény hatálybalépésekor, annak alkalmazásában munkaviszony alatt a magyar jog hatálya alá tartozó munkaviszonyt, továbbá a munkaviszonyon kívüli biztosított és az ezzel egy tekintet alá eső bedolgozói jogviszonyt, valamint a munkavégzési kötelezettséggel járó szövetkezeti tagsági viszonyt kellett érteni.

A vonatkozó rendelkezés³³⁰ fejlődéstörténete során, a fogalom a következő tartalmi elemekkel egészült ki, illetve esetenként szűkült, pontosítódott:

- a szövetkezeti tag munkaviszony jellegű munkavégzésre irányuló jogviszonya, a köztisztviselői jogviszony, a fegyveres erőknél és a fegyveres testületeknél teljesített hivatásos és továbbszolgáló szolgálati viszony (1991.12.29-től)
- a közalkalmazotti jogviszony, a bírósági és ügyészségi szolgálati viszony, illetve pontosítottan: a biztosított bedolgozói és - 1994. június 1-jét megelőzően létesített - ezzel egy tekintet alá eső bedolgozói jogviszony; a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonya (1997.01.01-től)
- a hivatásos nevelőszülői jogviszony (1998.01.01-től)
- az igazságügyi szolgálati viszony (2002.01.01-től)
- a fegyveres és rendvédelmi szervek szerződéses állományú tagjának szolgálati viszonya (2003.01.01-től)

³³⁰ Foglalkoztatási törvény 58. § (5) bekezdés a) pont.

- a szövetkezeti tag munkaviszony jellegű munkavégzésre irányuló jogviszonya alatt nem értve az iskolai szövetkezet nappali tagozatos tanuló, hallgató tagját (2005.11.15-től).

A munkavállaló definiálása a Foglalkoztatási törvény hatályba lépésétől változatlan: az, aki a fentiek szerinti munkaviszonyban áll³³¹.

S végül a fogalmi hármasság utolsó tagja, a munkaadó³³² a munkavállalóból levezetett fogalma a következő egyszeri metamorfózison ment át:

- az a jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, illetve magánszemély, és annak jogi személyiséggel nem rendelkező társasága, továbbá szakcsoport, aki munkavállalót foglalkoztat vagy foglalkoztatni kíván (hatályba lépéskori szöveg)

- az a jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, illetve magánszemély és annak jogi személyiséggel nem rendelkező társasága, aki munkavállalót foglalkoztat, vagy foglalkoztatni kíván (1995.07.01-től).

Ezen szabályozás alapján, fenti fogalmakból következően, a nem polgári jogi jogviszonyban történő munkavégzésre létesített jogviszonyok alanyai, szinte teljes körűen terheltek a fizetési kötelezettséggel (speciális kört képeznek az öregségi, rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülő, illetőleg arra jogosulttá vált munkavállalók, akik nem fizetnek járulékot).

2010. január 01-től, a fentebb már hivatkozottak szerint, a járulékfizetés szempontjából a releváns jogszabály a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, mely járulékjogi fogalmakkal operálva biztosítottokról (illetve foglalkoztatottokról) és foglalkoztatóról beszél az alábbiak szerint.

A munkaerő-piaci járulékfizetésre kötelezett biztosítottak között nevesíti a törvény a munkaviszonyban (ideértve az országgyűlési képviselőt is), közalkalmazotti, illetőleg közszolgálati jogviszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírósági jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, hivatásos nevelőszülői jogviszonyban,

³³¹ Foglalkoztatási törvény 58.§ (5) bekezdés b) pont

³³² Foglalkoztatási törvény 58.§ (5) bekezdés c) pont

ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban álló személyt, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagját, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagját, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonát (e jogviszonyokra a továbbiakban a munkaviszony terminus technikust használj a törvény), tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatása teljes vagy részmunkaidőben történik; ide nem értve a hallgatói munkaszerződés alapján létrejött munkaviszonyt; illetve az iskolaszövetkezetnek nem minősülő szövetkezet tevékenységében munkaviszony keretében közreműködő szövetkezeti tagot.

Fontos kiegészítő szabály, hogy nem fizet munkaerő-piaci járulékot az a foglalkoztatott, aki saját jogú nyugdíjas vagy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló jogszabályban meghatározott reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte.

Az alapul fekvő jogviszony másik pólusát vizsgálva alapszabály, hogy foglalkoztatóként fizet munkaerő-piaci járulékot bármely jogi és természetes személy, egyéni vállalkozó, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, egyéb szervezet, költségvetés alapján gazdálkodó szerv, bármely személyi egyesülés, ha biztosítottat foglalkoztat, vagy a biztosítottnak a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyára tekintettel vagy azzal összefüggésben járulékalapot képező jövedelmet juttat.

A befizetési oldalon szólni kell még a vállalkozókról, illetve az őket terhelő járulékról:

- 2005. 01.01. napjától 2009. december 31-ig vállalkozói járulékot fizettek
- 2010. január 01. napjától pedig a biztosított egyéni vállalkozó, illetve a biztosított társas vállalkozó is munkaerő-piaci járulékfizetésre kötelezett (illetve utána a társas vállalkozás is).

E körben is vannak kivételek, nem fizet ugyanis munkaerőpiaci járulékot

- az az egyéni és társas vállalkozó, aki közép- vagy felsőfokú oktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytat, vagy a vállalkozói tevékenysége mellett munkaviszonnyal is rendelkezik,
- az az egyéni és társas vállalkozó, aki saját jogú nyugdíjas vagy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló jogszabályban meghatározott reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte.

A *fizetési kötelezettség tartalmának* vizsgálatánál két elemre kell figyelemmel lenni, a kötelezettség alapjára, valamint annak mértékére.

A kötelezettség alapját tekintve, 2009. december 31-ig elválnak a munkavállalói- illetve munkaadói alap, a munkáltató vonatkozásában járulékkal terhelt kifizetések köre bővebb. Amennyiben a vonatkozó jogszabályhelyek – 40-41. § - fejlődéstörténetét vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az ezredfordulóig terjedő időszakot nézve a Foglalkoztatási törvény egyik leggyakrabban módosított szabályozási területéről van szó, és a módosítási indokok bár igen széles skálán mozogtak, azok alakulását jelentősen befolyásolta a költségvetés helyzete.

A járulékalapok tekintetében a szabályozás a következő lépcsőkön haladva érlelődött ki.

A munkaadói járulék alapjának deklarációja

- Az eredeti szabályozás szerint, a munkaadó a munkavállaló részére adott, nyugdíjjárulék alapot képező bruttó kereset után volt köteles munkaadói járulékot fizetni.

- Következő lépésként, 1993.01.01-től a munkaadói járulékszabályozás nem szűrte át a fizetési kötelezettséget az egyéb járulékfizetési szabályokon, a munkavállaló részére adott munkaviszonyból származó bruttó kereset után kellett munkaadói járulékként fizetni.

- A legközelebbi módosítás 1996.01.01-től hatályosult, amikortól is a bérköltségként (béalap terhére) elszámolt és a munkavállaló részére, munkaviszonya alapján kifizetett bruttó munkabér, illetmény (kereset) után kellett járulékot fizetni.

- A következő év első napjától ismét az utaló szabály módszerét alkalmazta a jogalkotó mivel, a munkavállaló részére, munkaviszonya alapján teljesített - a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 103/A. §-ának (1)-(2) bekezdése szerint - társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség alá eső kifizetés után kellett fizetési kötelezettséget teljesíteni.³³³

³³³ A jogszabályhely 1998. január 01-től a tartalom változása nélkül azért módosult, mert a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényt felváltotta a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény.

- Jelentős változás állt be a szabályozásban 1999.01.01-től, mivel egyéb juttatások - végkielégítés, jubileumi jutalom, a betegszabadság idejére adott díjazás, a személyi jövedelemadó köteles természetbeni juttatás, étkezési hozzájárulás, üdülési hozzájárulás és a munkaviszony keretében biztosított cégautó adójának 25 százaléka után – is járulékalappá váltak, valamint ismét levált a metódika az egyéb járulékfizetési szabályozóról.

- 2001.01.01-től kikerült a járulékalapok sorából a reprezentáció címén, 2001. augusztus 17-től pedig az üzleti ajándék címén nyújtott természetbeni juttatás.

- 2009.01.01-től ismét a társadalombiztosítási járulékalapot kellett figyelembe venni.

A munkavállalói járulék alapjának meghatározása

- A kezdeti szabályozás alapján a munkavállaló a főfoglalkozású munkaviszonya alapján a munkaadótól kapott és nyugdíjjárulék alapot képező bruttó keresete után volt köteles járulékot fizetni.

Ez a rendelkezés nem vonatkozott arra, aki öregségi, rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugdíjban részesült, vagy egyébként erre jogosulttá vált.

A kötelező járulékfizetésen túl a törvény ismerte az önkéntes járulékfizetés jogintézményét is, ugyanis a fenti alanyi körbe nem tartozó személyek – például egyéni vállalkozók - a munkaügyi központtal kötött megállapodás alapján járulékot fizethettek.³³⁴

- A következő periódusban, 1993. január 01-től – a munkáltatói kötelezettség változásával paralel módon – eltűnt a nyugdíjjárulék-alaphoz kötés, a munkavállaló járulékot a főfoglalkozású munkaviszonya alapján a munkaadótól kapott bruttó kereset után fizette a munkavállaló.

- Mintegy öt esztendő után került felszámolásra a „főfoglalkozású” kifejezés használatából, a mindennapi jogalkalmazás során adódó kérdőjel. A gyakorlatban ugyanis számos problémát okozott a főfoglalkozású munkaviszony fogalmának értelmezése, figyelemmel arra, hogy ezt a fogalmat a jog, illetve annak releváns területei nem ismerik. Az

³³⁴ A Foglalkoztatási törvény szerint a megállapodás megkötésének részletes feltételeit, a fizetendő járulék, valamint az ennek alapján járó munkanélküli ellátás kiszámításának szabályait a Munkaerőpiaci Bizottság határozza meg.

1996.01.01-től hatályos módosítás ezt úgy oldotta fel, hogy ha a munkavállalónak egyidejűleg több munkaviszonya van, valamennyi munkaviszony tekintetében előírta a munkavállalói járulékfizetési kötelezettséget.

- 2009. január 01-től az egészségbiztosítási járulékalapból kellett kiindulni.

Fenti fejlődési folyamat eredményeként a munkavállaló a 2009. december 31-ig terjedő szabályozástörténeti periódus utolsó szakaszában az egészségbiztosítási járulékalap figyelembevételével volt köteles munkavállalói járulékot fizetni.

A harmadik fizetésre kötelezett kör, a vállalkozók – fő szabályként - szintén az egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelem után fizettek járulékot.

2010. január 01-től a munka-erőpiaci járulék alapjára vonatkozó alapszabály: mind a foglalkoztató, mind a biztosított a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony alapján kifizetett (juttatott) járulékalapot képező jövedelem után fizet, tehát az egyéb járulékterhek alapjával egyezik meg. Vannak azonban kivételek, melyek közül az a szabály, mely szerint a foglalkoztatott nem fizet munkaerő-piaci járulékot a következők után:

- a jubileumi jutalom,
- a végkielégítés,
- az újrakezdési támogatás,
- a szabadságmegváltás jogcímen kifizetett juttatás,
- a határozott időtartamú jogviszony megszüntetése esetén a Munka Törvénykönyve 88. §-ának (2) bekezdése és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 27. §-ának (2) bekezdése alapján kifizetett összeg.

A vállalkozók járulékfizetésének alapja fenti időponttól a törvényben meghatározott társadalombiztosítási járulékalap, tehát az szintén az egyéb járulékfizetési kötelezettségekhez igazodik.

A fentiek szerinti alap után fizetendő munkaadói-, munkavállalói járulék, illetve a munkaerőpiaci járulék mértéke a következő – táblázatba foglalt - mutatók mentén mozgott, azzal, hogy a vállalkozói járulék mértéke 4 % volt, az új járulék pedig biztosított egyéni vállalkozónál 1%-os, biztosított társas vállalkozónál 1,5 %-os:

2. sz. táblázat

Járulékmértékek alakulása (1991-2010)

Időszak	Munkaadói-, munkaröpiaci járulék mértéke	Munkavállalói-, munkaeröpiaci járulék mértéke
1991.07.01-től	1,5 %	0,5 %
1991.12.29-től	5 % ³³⁵	1 %
1993.01.01-től	7 %	2 %
1994.01.01-től	7,2% ³³⁶	1,5 %
1994.05.21-től	5% ³³⁷	
1994.12.31-től	4,2 % egységesen	
1996.01.01-től	- 4,2 % -gazdálkodó szervezetek 4,5 %	
1998.02.01-től	4,2 % (egységesen)	
1998.07.01-től	4 %	
1999.01.01-től	3 % ³³⁸	
2003.01.01-től		1 %
2006.09.01-től		1,5 %
2009.07.01-től	-1 % a minimálbér kétszerese járulékalapig - 3% a járulékalap minimálbér kétszeresét meghaladó része után	
- 2010.01.01-től	1 %	

Forrás: a táblázat a vonatkozó – fentebb hivatkozott – jogszabályhelyek feldolgozásával készült

335 A módosító törvény indoklása szerint az igen jelentős mértékű tehernövekedés céljai voltak, hogy: a munkanélküli ellátások tekintetében a biztosítási elv minél előbb bevezetésre kerüljön; a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja önfinszírozóvá váljon; az állami költségvetés kíméletét biztosítsa.

336 Meg kell jegyezni, hogy kettészakadt a szabályozás attól függően, hogy ki/mi volt munkáltatói pozícióban, ugyanis a Cstv. szerinti gazdálkodó szervezetek 7,5%-os munkaadói járulékot voltak kötelesek fizetni. Átmeneti szabályként a 7,5%-os munkaadói járulékból 0,3%-ot a Bér garancia Alap javára - annak létrejöttéig - el kellett különíteni és zárolt számlán tartani, a Bér garancia Alap létrejöttével pedig a munkaadói járulék mértékét 7,2%-ban rögzítette a norma.

337 További szabályok: a gazdálkodó szervezet 5,3%-os munkaadói járulékot volt köteles fizetni, melyből 0,3%-ot a Bér garancia Alap javára - annak létrejöttéig – továbbra is el kellett különíteni és a munkaadói járulék számlán kellett tartani. Az Alap létrejöttével a gazdálkodó szervezet 5%-os mértékű kötelezettségét deklarálta a törvény.

338 A változás az 1998. évi LXVII. törvénnyel következett be, mely célul tűzte ki az élö munkaterhek csökkentését, az arányosabb közteherviselés megvalósítását.

A befizetési / hozzájárulási oldalhoz hozzáillesztve a kifizetési / támogatási oldalt, melyre vonatkozó szabályozás alapvetően a Bérgarancia törvény tárgya, a következő kérdések, problémák vetődnek fel.

A két oldal összefűzése okán a problémák, kérdések számbavétele előtt, szót kell még ejteni arról, hogy költségvetési szempontból mennyire szoros az összefüggés a járulékok és a támogatások között, hogyan költi el a költségvetés a befizetési oldalon befolyt forrásokat.

A járulékokkal kapcsolatosan, a hozzájárulási oldalon a befizetéseket számbavéve megállapíthatjuk, hogy Munkaerőpiaci Alap mint elkülönített állami pénzalap létrejöttével 1996. január 01-től a munkaadói, illetve a munkaadói járulékok az Alapba folyt be, illetve a munkaerőpiaci járulékok átutalásra kerül oda. Az Alapon belül a pénzeszközök - az azzal való gazdálkodás szabályai szerint - felhasználhatóak a Bérgarancia törvény szerinti támogatás finanszírozására (is). Ez annyit jelent, hogy a járulékok-bevételi oldalon nincs elkülönítve a bérgarancia alaprészt (nem beszélünk elkülönített bérgarancia járulékról), az Alaprészt pénzeszközeinek célokhoz bontása pedig a költségvetési törvényben történik meg, melynek a Munkaerőpiaci Alapra vonatkozó mellékletében önálló kifizetési jogcímként szerepelnek a bérgarancia kifizetések.³³⁹ Amennyiben a járulékok-befizetések³⁴⁰ (nem számolva a 2005. január 01-től megjelent vállalkozói járulékkal) és a bérgarancia kifizetések egymáshoz viszonyított arányát vizsgáljuk, leszögezhető, hogy a befolyt összegek viszonylag kis hányada, csupán 1-2 %- fordítódott ezen támogatásra (bár a 2009. év novemberéig a tervezett jóval meghaladóan 8,2 milliárd forint került kifizetésre³⁴¹, ez

³³⁹ A járulékok történeti alakulásánál leírtak szerint, volt olyan időszak a szabályozásban, amikor önálló járuléktípus, a munkáltatók által fizetendő bérgarancia járulékok generálta a befolyó forrásokat, de ezen szabályozási technika és önálló járuléktípus csupán 1995. december 31-ig élt.

³⁴⁰ A 2006-2007-es költségvetési törvényekben szereplő adatok: munkavállalói járulékok: 62730 millió Ft, 89110 millió Ft; munkaadói járulékok: 181400,4 millió Ft, 195290 millió Ft; bérgarancia kifizetés: 4200 millió Ft, 7000 millió Ft. A 2008-as költségvetési mutatók: munkavállalói járulékok: 96800 millió Ft; munkaadói járulékok: 211900 millió forint, bérgarancia kifizetés: 7000 millió Ft (2007. évi CLXIX tv. a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről 9. számú melléklet). 2009. adatai: 99200 millió Ft munkavállalói járulékok, 216900 millió Ft munkaadói járulékok, 5250 millió Ft bérgarancia kifizetés (2008. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről 9. sz. melléklet).

³⁴¹ Magyar Államkincstár: Havi Tájékoztató Az Elkülönített Állami Pénzalapok bevételeinek és kiadásainak alakulásáról 2009. november hó <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:UrmxsqNVBAJ:www.allamkincstar.gov.hu/dokumentum/2989%3FSSID%3D8ff1ea05f8cc94c136a1dfa394cbf3bb%26SSID%3D8ff1ea05f8cc94c136a1dfa394cbf3bb+Az+Elk%3%BCI%3%B6n%3%ADtett+%3%81llami+P%3%A9nzalapok+bev%3%A9teleinek+%3%A9s+kiad%3%A1sainak+alakul%3%A1s%3%A1r%3%B3l+2009.+december+h%3%B3&hl=hu&gl=hu&sig=AHIEtbOkOCZ9407GmOHcdv8zYz17kFohjg> letöltés időpontja: 2009.12.29.

sem eredményezte az arányok jelentős eltolódását, mintahogyan a 2010. évi tervadatok sem mutatnak nagyságrendi eltéréseket³⁴²).

Mindezeket összegezve megállapíthatjuk, hogy *a munkaerőpiac alap szereplői, a munkavállalók és a munkáltatók által befizetett járulékok szigorúan szabályozott mechanizmusok mentén a munkaerőpiaci problémák kezelésére fordítódnak vissza, de egy állandó jogszabályban rögzített arány a befizetések és a különböző kifizetések között nincs, az egyes években a különféle célokra fordítandó források nagysága és aránya változó, a vonatkozó mutatók számos tényező együttes hatásaként alakulnak ki, melyek közül alap-determinálóként definiálhatjuk a munkaerőpiacot, annak állapotát.*

a) A problémák sorában elsőként kell szólnunk azon egyensúlyhiányról, mely a munkavállaló mint egyén vonatkozásában a járulékfizetési kötelezettség és a támogatásra való jogosultság között áll fenn. A munkavállalók több csoportját említhetjük ugyanis, mint az egyensúly-hiánnyal érintett alanyokat az alábbiak szerint.³⁴³

A munkajogi - garancia jogi szabályozásban a munkavállaló fogalmát tekintve fennálló különbségeket és az ebből fakadó problémákat, melyek kifejtésre kerültek a vonatkozó fejezetben, jelen kérdéskörnél is meg kell hivatkozni. Ugyanis míg az ott leírtak szerint *támogatással érintettek csak azok a munkavállalók lehetnek, akiknek munkaadói a Cstv. szerinti gazdálkodó szervezetek, a járulékfizetésre kötelezett munkavállalói, illetve szorosán kapcsolódván munkáltatói kör, ennél jóval szélesebb.* Ebből következőleg nagy számban vannak olyan munkavállalók, akik – illetve, akiknek munkáltatói - juttatásaik után megfizetik a járulékot, ugyanakkor abból fakadóan, hogy nem gazdálkodó szervezettel állnak munkaviszonyban, nem bírnak jogosultsággal arra, hogy munkáltatójuk a szó nyelvtani értelmében vett fizetésképtelensége esetén, részesedjenek a bér garancia támogatásból. Ilyenek többek között az egyesületekkel, alapítványokkal, egyéni vállalkozókkal, természetes személyekkel munkaviszonyban állók, illetve a közszolgálati illetve közalkalmazotti jogviszonyok munkát végző alanyai.

³⁴² A 2010-től hatályos – jelentős változást hozó - szabályok alapján fizetendő egészségbiztosítási- és munkaerőpiaci járulékok MPA-t megillető hányada 180000 millió forint, a bér garancia kifizetések összege 8000 millió forint. (2009. évi CXXX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről)

³⁴³ Horesnyi Julianna: Anomáliák és kérdőjelek a magyar bér garancia szabályozásban - A garancia alanyairól dióhéjban in A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008.; 106. o.

Természetesen nem mondható az, hogy az ő esetükben a járulékfizetés ennek okán teljes egészében megkérdőjelezhető, hisz a Munkarőpiaci Alapból finanszírozott egyéb juttatásokhoz (ellátásokhoz, támogatásokhoz), szolgáltatásokhoz hozzáférhetnek, a működésében az Alapból finanszírozott Állami Foglalkoztatási Szolgálathoz ügyeik intézése végett fordulhatnak (azt pedig fentebb láthattuk, hogy a befizetések viszonylag csekély hányada fordítódik bérgarancia kifizetésre, sokkal nagyobb rész a foglalkoztatáspolitikai passzív és aktív eszközeire, valamint a munkarőpiaci szervezetrendszer fenntartására). Ugyanakkor az az egyensúlyhiány, ami abból fakad, hogy ugyanolyan járulékfizetési teher mellett egyes munkavállalók részesedhetnek az alaprészből, mások pedig nem, megítélésem szerint mindenképpen felszámolásra vár.

Ennek véleményem szerint két útja képzelhető el:

- a bérgarancia támogatásból részesíthető alanyi kör kiterjesztése minden munkajogi és járulékjogi értelemben vett munkavállalóra (a garancia-rendszer, illetve a munkavállaló fogalmának újragenerálása),
- azon munkavállalók esetében, akik nem részesedhetnek a bérgarancia támogatásból, a járulékfizetési kötelezettség mértékének csökkentése.

Ezen megoldási alternatívák közül jómagam az elsőt támogatnám, tekintettel arra, hogy megítélésem szerint – mint azt a megelőző alfejezetben már kifejtettem - az állami garancia megléte, avagy annak hiánya, a munkavállalók garancia szempontjából való jogi- és élet sorsa, nem lehetne annak függvénye, hogy az őket foglalkoztató munkáltatók milyen formában tevékenykednek.

b) A járulékfizetés / támogathatóság fogalmi páros egymáshoz való viszonya aggályokat vet fel a „főállású” vállalkozók vonatkozásában is.³⁴⁴

A Foglalkoztatási törvény releváns paragrafusa³⁴⁵ alapján ugyanis 2005. január 01. napjától az egyéni és a társas vállalkozó - fő szabályként - az egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelem után 4 százalékos mértékű vállalkozói járulékot fizetett (a rendelkezés nem vonatkozott arra a személyre, aki öregségi, rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesült, vagy arra jogosulttá vált). 2009. július 01-től a mértéket tekintve úgy változott a szabályozás, hogy ezen alanyi kör a minimálbér kétszeresének megfelelő

³⁴⁴ Horesnyi Julianna: Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban - A garancia alanyairól dióhéjban in A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008.; 107. o.

³⁴⁵ 46/B. §

járulékalapig 2,5 %, a járulékalap minimálbér kétszeresét meghaladó része után 4 % vállalkozói járulékot volt köteles fizetni. A 2010. január 01-től megjelenő új közteher forma, a munkaerőpiaci járulék szintén sújtja mind a biztosított egyéni- (1 %), mint a társas vállalkozót (1,5 %).

A járulékfizetési szabályok áttekintését követően felvetődhet a kérdés, mit kap/hat ezért cserébe a vállalkozó, illetve, hogy mivel kap/hat többet, mint korábban, amikor nem volt járulékfizetésre kötelezett (illetve a Foglalkoztatási törvény fejlődéstörténetének egy rövid kezdeti időszakától eltekintve, amikor megállapodás alapján fizethetett járulékot, nem is lehetett járulékfizető). Mert természetesen a munkanélküliek, 2005. november 01. napjától álláskeresők által, a munkaügyi központoktól/nál igénybe vehető szolgáltatások és foglalkoztatáspolitikai támogatások számukra is elérhetőek voltak. Ugyanakkor a passzív ellátottak köréből ki voltak zárva, mivel a különböző, munkanélküli-, majd álláskeresési járadékra jogosító idők között nem voltak ott a vállalkozóként eltöltött időszakok. E tekintetben hozott változást 2005. január 01. napja, amikortól a Foglalkoztatási törvény módosítása okán ez a kör is járulékot köteles fizetni, és ezzel párhuzamosan megnyílt a joga az álláskeresési járadékhoz hasonló passzív ellátásra, az úgynevezett vállalkozói járadékra³⁴⁶, illetve 2010. január 01-től az álláskeresési támogatásokra.

Ugyanakkor a szabályozás tartalmából adódóan *továbbra sem részesülhetnek a bérgarancia támogatásból*, hisz egyrésztől önfoglalkoztatóként nem állnak munkaviszonyban (ez utóbbi jogviszony ugyanis kétpólusú), másrésztől pedig nem tartoznak a Cstv. szerinti gazdálkodó szervezetek közé, illetve nem beszélhetünk bértartozásról.

Feltehető tehát a kérdés, hogy vajon nem túlzott mértékű –e a vállalkozókat terhelő járulék, tekintettel arra is, hogy a vállalkozó nem kaphat bérgarancia(jellegű) támogatást. Természetesen a kérdésre adható „nem” válasz érveként elmondható, hogy a vállalkozóban mintegy egyesül a munkavállaló és a munkáltató, és ez utóbbi pozíciójában is élhet a támogatások, szolgáltatások lehetőségével (ebben a pozíciójában is használhat/ja a Munkaerőpiaci Alap erőforrásait), tehát járuljon hozzá azok finanszírozásához. Ugyanakkor tekintettel arra, hogy az új járulék-nem 2005-ös bevezetésével, annak mintegy ellentételezéseként a korábbi időkhez képest többtjogosultságai csak a passzív ellátások területén keletkeztek, megítélésem szerint a *járulékmérték – további - csökkentése lenne*

³⁴⁶ Foglalkoztatási törvény 2009. december 31-ig hatályos 44-46/A. §-a.

indokolt. (Figyelembe véve azt is, hogy ha munkáltatókénti pozícióban van, azaz foglalkoztatot munkavállalót, köteles foglalkoztatóként járulékot fizetni, és ezzel hozzájárul a Munkaerpiaci Alap bevételeihez.)

c) A vállalkozói körnél lefestettekhez képest, ellenkező irányú probléma vetődik fel a saját jogú nyugdíjas munkavállalóknál³⁴⁷.

Ezen alanyi kör ugyanis - mint fentebb bemutatásra került -, *mentesül a járulék megfizetésének terhe alól, ugyanakkor munkavállalóként – ha annak egyébként jogszabályi feltételei fennállnak – hozzájuthatnak járandóságaikhoz, vagy legalább azok egy részéhez a bérgarancia támogatás révén, gazdálkodó szervezet munkáltatójuk fizetésektelensége esetén.* Az egyetlen két oldalát vizsgálva ezt úgy írhatjuk le, hogy

- egyrésztől kevesebbel járulnak hozzá a Munkaerpiaci Alap bevételeinek növeléséhez, mint a nem nyugdíjas munkavállalók (pontosabban munkavállalóként egyáltalán nem fizetnek járulékot),
- másrésztől pedig a bérgaranciát tekintve ugyanúgy kiadásokat generálhatnak az Alapnak, mint az aktív munkavállalók (bár igaz, hogy bizonyos követelések, azok a bérgarancia alaprészből való kielégítése, ezeknél a munkavállalóknál fel sem merül, hisz a vonatkozó munkajogi rendelkezések alapján például végkielégítésre nem jogosultak).

Amennyiben a fenti anomália okát kutatjuk, a Foglalkoztatási törvény megalkotásához kell visszanyúlnunk, ugyanis a nyugdíjasokat mentesítő clauzula már a hatályba lépésékor meg volt. A törvény indokolása szerint a munkavállalók ezen csoportjának azért nem kell munkavállalói járulékot fizetni, mert – a kettős ellátás tilalmából fakadólag – nem jogosultak munkanélküli járadékra³⁴⁸, mintahogyan ma sem jogosultak álláskeresői járadékra, illetve álláskeresői segélyre.

Mindehhez azonban hozzá kell tenni, hogy a munkaügyi szervezet különböző szolgáltatásait – például munkaközvetítés – ezen munkavállalók is igénybe vehetik, pusztán normatív alapokról kiindulva aktív támogatások megállapítása sem kizárt mindig

³⁴⁷ Horesnyi Julianna: Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban - A garancia alanyairól dióhéjban in A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008.; 108. o.

³⁴⁸ 1991. évi IV. törvény indokolása a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról Részletes indokolás VI. Fejezet A munkanélküli ellátások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások fedezete A 39-42. §-hoz.

részükre, illetve foglalkoztatásukhoz (ez a gyakorlatban nem jellemző, mivel vagy kérelem benyújtására sem kerül sor ezen alanyi kört érintően, vagy az mérlegelési jogkörben eljárva elutasításra kerül), illetve lehetnek bérgarancia támogatás kedvezményezettjei is. Mindezt összefoglalva, a Munkaerőpiaci Alap kiadási oldalát vizsgálva azt mondhatjuk, hogy a passzívákból ki vannak zárva, de az aktívákból nem.

Ugyanakkor álláspontom szerint *ez a potenciális részesedés az aktívákból és a bérgarancia támogatásból, nem indokolja a járulékfizetési teher létét ezen munkavállalói csoportnál, hisz a nyugdíjasok munkavállalásában – a jogi környezet változásából adódóan is – bekövetkezett és várhatóan bekövetkező visszaesés okán is, ezen részesedések a munkaerőpiac egészét tekintve elenyészőek.*

d) A befizető / kifizetésből részesedhető kérdéskör elemei között szót kell még ejteni azon összefüggés-hiányról is, mely abban mutatkozik, hogy a bérgarancia alaprészből való részesedésnek nem feltétele a járulékfizetési kötelezettség teljesítése. Ennek következtében a felszámoló által benyújtott kérelem elbírálására induló közigazgatási hatósági eljárásban az eljáró munkaügyi központ nem vizsgálja, hogy az alapul fekvő jogviszonyban megfizették –e a járulékot.

Ezen összefüggés-hiány véleményem szerint fenntartandó, tekintettel arra is, hogy azokban az esetekben, amikor a munkáltató jogsértő magatartásának a következménye a járulék meg / be nem fizetés (erről a munkavállaló tipikusan nem bír információval), ezen jogsértés hátrányos jogkövetkezményeinek a munkavállalóra hárítása (hogy tudniillik nem kaphat bérgarancia támogatást), nem bírhat joggalappal.

A garanciarendszer fejlődéstörténetét, a mögöttes folyamatokat, diskurzusokat vizsgálva meg kell ugyanakkor állapítani, hogy a szabályozási terület alanyai részéről *vissza-vissza térő felvetés – mint arról a fentiekben már volt szó - a fizetési kötelezett / támogatási jogosultság szorosabb, mintegy biztosítási típusú összekötése.*

A felvetés 2001-ben megjelent a Kormány a bérgarancia rendszer átalakításához kapcsolódó jogalkotási feladatokról szóló 2128/2001. (V.30.) számú határozatában, mely második pont első fordulatában rendelkezett arról, hogy meg kell vizsgálni a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészből juttatott támogatás biztosítási alapon történő működésének az Alap költségvetésre gyakorolt hatását. (Ugyanezen pont második fordulatában rendelte el a testület, a Bérgarancia törvény hatályán kívül eső munkáltatók

rendszerbe való vonásának költségvetést érintő hatás-számítását is). A határozat felelősként a gazdasági minisztert jelölte meg, határidőként pedig 2001. december 31. napját rögzítette. A határidő kormányhatározatok révén többször módosításra került: 2002. július 31.³⁴⁹, majd 2002. december 31. napjára³⁵⁰. A folyamat végül itt megrekedt, és a Kormány a 2061/2003.(III.27.) számú határozatával az alaphatározat 2. pontját teljes egészében hatályon kívül helyezte.

A munkabér-biztosítás ismételen reflektorfénybe került a 2006. év elején, amikor is a Kormányzat – az előzőekben már hivatkozottak szerint - a bérgarancia erősítésére vonatkozó szándékának adott hangot.³⁵¹ Ez a biztosítás számos új elemet hordozott volna magában, a korábbi bérgarancia-rendszerhez képest. A Kormány azzal a javaslattal állt elő, hogy az állam azonnal teljesítse a kifizetéseket, azon munkabér-biztosítás alapján, melyben minden munkavállaló részesülne a Munkaerőpiaci Alapba való befizetése alapján, s mely egy munkabér-biztosítási kötvényben testesülne meg (a munkáltató ettől kezdve nem a munkavállalói, hanem az állam irányába tartozik, aki a követelést a felszámolási eljárásban érvényesítheti).

Ez a követelés-átszálló konstrukció Európai egyes államaiban bevezetésre került, működőképesnek bizonyult. Példaként említhető Németország, ahol a munkavállalók érdekeinek védelmét részint a fizetésektelenségi segély, részint a fizetésektelenségi biztosítás szolgálja. A szociális törvény által szabályozott fizetésektelenségi segély a csődeljárás megkezdése előtti utolsó három hónapra vonatkozó, munkaviszonyból származó elmaradt jövedelmek kifizetésére ad lehetőséget. A munkavállalók így kompenzációs igénnyel bírnak a munkaügyi igazgatással szemben, melynek eszközeit a munkaadók teremtik elő. A segély nagysága a nettó bérnek felel meg, mivel ez nem jövedelemadó köteles és az azt terhelő járulékokat a munkaügyi igazgatás fizeti. A segély iránti igény következménye, hogy a munkavállaló eredeti munkabér követelése törvényi engedmény útján, hitelezői követelésként a segélyt folyósító munkaügyi igazgatásra száll át³⁵².

Továbbmenve a biztosítási alapokon, a Kormány javaslatai között szerepelt az is, hogy a hatályos bérgarancia lehetőségen kívül a munkáltatók adókedvezmény igénybe vételével

³⁴⁹ 2056/2002.(II.27.) Korm. határozat.

³⁵⁰ 2333/2002.(XI.7.) Korm. határozat.

³⁵¹ Kormányzóvivői tájékoztató – 2006. február 03.

³⁵² Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 4/2002.; 86. o.

biztosítótársasággal is bérgarancia szerződést köthessenek a munkavállalók javára, illetve a munkavállalóknak is lehetőségük legyen ilyen biztosítás megkötésére. A folyamat ez esetben sem teljesedett ki, az elgondolások nem jutottak el norma-szöveg formáig, szintig.

A szociális partnerek közül a munkavállalói oldal hozta ismét felszínre a témát, még a 2006-os év folyamán a Bérgarancia törvény módosítását szolgáló kormányzati előterjesztésről folytatott vita során. Az Országos Érdekegyeztető Tanács 2006. november 6-i ülésén ugyanis az OÉT megvitatta az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó jogszabályok módosításáról szóló előterjesztést, és a munkavállalói oldal az előterjesztésben szereplő jogszabályok módosításához több javaslatot ismertetett. Többek között indítványozta, hogy biztosítás jellegű legyen a bérgarancia rendszer továbbá, hogy a kifizetésért álljon helyt az állam, majd az összeget hajtsák be a kárt okozón.³⁵³ A javallat a soros, T/2160 törvényjavaslatba nem került be, sőt a 2007. évi módosításoknak sem volt témája, így a biztosítási modell kérdése a területen – egyenlőre legalábbis – lekerült a napirendről.

Itt tartom szükségesnek megjegyezni, hogy a biztosítási alternatíva – annak újbóli feltűnésével számolva - számomra a fentebb már leírtak szerint csak akkor elfogadható, ha a támogatásból való részesedési jogosultságnak nem szükségképpen feltétele a járulékfizetési kötelezettség teljesítése, csak a „biztosított” státusz megléte (a járulékfizetési kötelezettség elmaradásából származó hátrányos jogkövetkezmények sújtsák a mulasztó munkáltatót és ne a munkavállalót).

Megítélésem szerint a leírtakból kitűnik, hogy a járulékfizetési kötelezettség / támogatási jogosultság szabályozása bír még belső jogi harmonizációs szükségletekkel, amelyek kielégítése az elkövetkezendő jogalkotási ciklusok eredménye lehet.³⁵⁴

³⁵³ OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2006. november 6-i üléséről.

³⁵⁴ Horesnyi Julianna: Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban - A garancia alanyairól dióhéjban in A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008.; 109. o.

2. A garancia tárgya

A garanciaszabályozás a „kinek” fentiek szerinti megválaszolásán túl, további alap-kérdése a „mit” azaz, hogy melyek azok a munkavállalói követelések, melyek az alaprészből megtéríthetőek.

2.1. Munkavállalói követelés a munkajogban, illetve a garancia szabályozásban

Ha munkavállalói oldalról szándékolnánk megválaszolni a fenti kérdést, az optimális szabályozási tartalom az lenne, ha minden a munkaviszonyból származó követelés bérgarancia kifizetés tárgya lenne. Természetesen ez a legtágabb tartalmú szabályozási alternatíva, jelentősen növelné az állami költség terheit és visszaélési lehetőséget is teremtene. A visszaélés elkövetési magatartása lehetne, hogy a munkáltató (illetve a felszámoló) adható juttatások formájában olyan munkavállalói igényeket generálhatna – akár a felszámolás időtartama alatt is, kifejezetten az állami forrásból való részesedés szándékával -, melyek a bérgarancia alapész nem rendeltetésszerű „leszívását” eredményeznék. A nem rendeltetésszerű alap-rész felhasználásról szólva e kérdéskörnél meg kell jegyeznünk, hogy a felszámolási eljárás alatti személyi alaphér növelés, illetve egyéb munkabér-elem összegét növelő intézkedés jelen szabályozás mellett is előfordulhat, ami a támogatási maximum mértékéig ugyan, de növelheti az alapész terheit.

A Bérgarancia törvény a kezdetektől *szűkítő szabályozást alkalmaz* a kifizethető követelés-kör tekintetében, azaz *nem minden munkavállalói követelés kiegyenlítését teszi lehetővé*. A kör ugyanakkor azért a kiinduló szabályozáshoz képest bővült az alábbiak szerint és okán.

Az eredeti szabályozás azt mondta ki, hogy a kiegyenlíthetetlen bértartozás fizethető ki és definiálta a bértartozás fogalmát. Ezen kiinduló fogalom szerint, bértartozás a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetet - mint munkáltatót - terhelő minden munkabértartozás és a munkaviszony megszűnésével összefüggésben járó, a Cstv. 57. §-ának (3) bekezdése szerint elszámolható végkielégítés tartozás, azaz a végkielégítés összegéből azon rész, amely a munkavállalót a Munka Törvénykönyv vonatkozó rendelkezése alapján illeti meg (ezen szabályozási fordulat alapján nem jelenthette tehát a

támogatás alapját a végkielégítés-tartozás azon hányada, mely a munkavállalót kollektív szerződés, vagy a felek közötti kétoldalú megállapodás alapján illeti meg).

Az állami forrásból finanszírozható követelések köre, a munkajogi szabályozáshoz némi késéssel igazodva – hisz az a betegszabadság jogintézményét már a Bérgarancia törvény hatálybalépésekor ismerte és szabályozta - 1998. január 01. napjától egészült ki a betegszabadság idejére járó térítéssel.

Maga a Bérgarancia törvény a téríthető juttatásokat tekintve, nem fogalmilag, hanem időben, még egy alkalommal - 2001.12.22-től - egészült ki bővítő szabállyal.

Ezen módosítás előtt, egzakt rendelkezés hiányában, évekig problémát okozott annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy – a munkajogi szabályokhoz igazodva, mely a munkajogi igények érvényesítését 3 évig teszi lehetővé³⁵⁵, függetlenül attól, hogy a munkaviszony esetleg időközben megszűnt - igényelhető – e támogatás olyan munkavállaló számára, aki a felszámolás kezdetekor már nem áll munkaviszonyban.

Mára az esélyegyenlőség elvét tiszteletben tartva – hogy tudniillik a támogatásra való jogosultság szempontjából a munkavállalók között nem teszünk különbséget aszerint, hogy fennálló avagy megszűnt jogviszonyból származik követelésük -, a 2001-es módosításnak köszönhetően kimondja a norma, hogy pénzügyi támogatás a felszámolás kezdő időpontja előtt megszűnt munkaviszonyból származó bértartozások fedezetéül is szolgál.

A támogatható juttatások körét, annak bővülését vizsgálva nem elegendő azonban csak a Bérgarancia törvényre fókuszálnunk, hisz mint láttuk a téríthető végkielégítés tartozás tekintetében az utaló szabályt tartalmaz a Cstv-re. A meghivatkozott rendelkezés, az 57. §-ának (3) bekezdése, többször módosult a bérgarancia-rendszerre kiható módon.

A kiinduló szabályozás a végkielégítés összegéből legfeljebb olyan összeget engedett figyelembe venni a támogatási összeg számításánál, amely a munkavállalót a Munka Törvénykönyv 95. §-a alapján, a munkáltató rendes felmondása, illetve annak jogutód nélküli megszűnése esetén megilleti.

Több mint egy évtized elteltével, két lépcsőben a Cstv. hivatkozott bekezdése úgy módosult, hogy 2009. szeptember 01-től kimondja: a munkáltató rendes felmondása esetén

³⁵⁵ Dr. Jakab András: A Munka Törvénykönyve és a kapcsolódó munkaügyi jogszabályok Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest 2001.; 10. o.

felszámolási költségként - ha a felszámolás kezdő időpontját megelőzően legalább egy évvel megkötött kollektív szerződés, illetve munkaszerződés magasabb összeget nem állapít meg³⁵⁶ - a végkielégítés azon összege vehető figyelembe, amely a munkavállalót a Munka Törvénykönyve 95. §-a megilleti és e rendelkezés alkalmazásában az adós – hivatkozott szakasz (1) bekezdés hc)³⁵⁷ pontjában nem említett - vezető állású munkavállalói tekintetében kizárólag a Munka Törvénykönyvében megállapított összeg vehető figyelembe.

Mindezek figyelembevételével a jelenleg megtéríthető követelések köre:

- munkabértartozás beleértve a betegszabadság idejére járó juttatást is
- a végkielégítés³⁵⁸ tartozásból
 - o kollektív szerződés, illetve a felek eltérő kétoldalú megegyezése hiányában a Munka Törvénykönyve 95. §-a alapján járó juttatás
 - o kollektív szerződés, illetve a felek eltérő kétoldalú megegyezése esetén
 - legalább egy évvel a felszámolás előtt kötött szerződés esetén, az abban foglaltak szerint járó juttatás a vezető állásúak kivételével
 - a felszámolás előtti egy éven belül kötött szerződés esetén, a Munka Törvénykönyve 95. §-a alapján járó juttatás
 - vezető állású munkavállaló esetén, a megállapodás keletkezési időpontjától függetlenül a Munka Törvénykönyve 95. §-a szerinti juttatás.

Ezen követelések a Bérgarancia törvény értelmében akkor képezhetik a támogatás alapját, ha fennálló bértartozásról van szó. Ez a megfogalmazás, egyetértve Dr. Kiss György véleményével elfogadható, a gyakorlatban problémát nem generáló, hisz mint Dr. Kiss írja,

³⁵⁶ A Cstv. ezen, a bérgarancia támogatásra is kiható módosítása a munkavállalói oldal kezdeményezésére következett be (Országos Érdekegyeztető Tanács 2005. október 21-i üléséről készült Tájékoztató).

³⁵⁷ Az itt említett munkavállalók: a Munka Törvénykönyve 188. § (1) bekezdése szerinti vezető állású munkavállalók. Az ő követelésük ugyanis nem a felszámolási költségek között – tehát az első csoportban – jelenik meg a Cstv. kielégítési sorrendet deklaráló 57. § (1) bekezdésében, hanem az utolsó csoportban (h) pont hc) alpont) – ide nem értve a kötelező minimálbér kétszeresét el nem érő, havi átlagkeresetet meg nem haladó munkabér- és bérjellegű követeléseket.

³⁵⁸ A közösségi jogi szabályozás alapján a végkielégítés e körbe vonása elkerülhetetlen volt, hisz az Irányelv értelmében, ha nemzeti szabályozás ismeri ezen jogintézményt, az nem zárható ki a garanciakörből.

„a munkavállaló teljesítését követően – törvényben meghatározott időponttól kezdve – a követelés esedékes, és a munkáltató, mint adós késedelemben van³⁵⁹”.

A fenti fejlődési folyamat eredményeként kialakult szabályozási rendszer gyakorlati alkalmazása során felvetődhet a kérdés, *mit értünk* a bértartozás törvényi definíciójában szereplő *munkabértartozás alatt* (a végkielégítés jogintézményét, annak tartalmát és mértékét tekintve biztos támpontot nyújt a Munka Törvénykönyve).

Bár a Bérgarancia törvény kifejezett, utaló szabályt a fogalom vonatkozásában nem tartalmaz, a munkaviszonyból származó követelésről lévén szó, az azt szabályozó Munka Törvénykönyvéhez kell magyarázatért fordulni.

A törvény a Munka díjazása címet viselő harmadik rész VII. fejezetében külön címet szán a „Munkabér”-nek és 141. §-ában alaptézisként rögzíti: a munkavállalónak munkaviszonya alapján a munkáltatótól munkabér jár, az ettől eltérő megállapodás érvénytelen³⁶⁰. A Munka Törvénykönyve a munkabér fogalmát nem határozza meg, de amennyiben a hivatkozott címet végigtekintjük a következő elemeket találjuk:

- személyi alapbér (a munkavállalót - eltérő megállapodás hiányában - a munkaszerződésben megállapított személyi alapbérnek megfelelő munkabér illeti meg)
- bérpótlék
- rendkívüli munkavégzés ellenértékeként járó pótlék, illetve átalány
- készenlét, ügyelet esetén járó juttatás
- munkaszüneti napon a munkaidő-beosztás alapján munkát végző munkavállaló juttatása
- állásidőre járó juttatás
- távolléti díj
- munkavállalónak kifizetett átlagkereset.

Az ezen jogcímen járó juttatások bérgarancia alaprészből való kifizethetősége tehát nem kérdőjelezhető meg.

³⁵⁹ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 84. o.

³⁶⁰ Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán: Bevezetés a munkajogba JUSTIS Tanácsadó Betéti Társaság, Pécs, 2005.; 92.o.

A felszámolási eljárás alá kerülő munkáltatók esetén tipikus tényhelyzet, hogy a munkavállalók jogviszonyát vagy már az eljárás elrendelése előtt a munkáltató, vagy annak megindulása után a felszámoló *működési körben rejlő okból rendes felmondással* megszünteti. Ezen munkavállalói kör számára a jogviszony megszüntetéssel összefüggésben járó juttatások bérgarancia-térítése biztosított:

- a végkielégítést kifejezetten nevesíti és szabályozza a törvény
- a felmentési időre járó juttatás meghatározott havi átlagkeresetet jelent, és így mint munkabérelem szintén figyelembe vehető a támogatás megítélésénél
- a fentiekén túl a még gyakran előforduló szabadságmegváltás esetén a távolléti díj jön szóba, ami ugyancsak téríthető az alaprészből.

Abban az esetben, ha a jogviszony a *munkáltató jogutód nélküli megszűnése* okán szűnik meg, a juttatások köre paralel a munkáltatói rendes felmondásnál és így a bérgarancia alaprész szükség esetén a munkavállalók segítségére lehet.

A fenti juttatás elemek támogathatóságával a magyar szabályozás hasonlóságot mutat a többi uniós ország gyakorlatával. Általánosságban ugyanis megállapítható, hogy a tagállamok mindegyike tágan értelmezi a munkabér fogalmát.³⁶¹

Ezen csoportba tartoznak ugyanis azok a kifizetések, melyek a munkateljesítésnek a legtágabb értelemben vett ellenértékét jelentik:

- alpbér
- speciális jellegű munkavégzések ellenértéke
 - túlmunka díjazása
 - pihenőnapon végzett munka díjazása

vagy a jogviszony tartalmához kapcsolódó kifizetést jelentenek:

- a felmondási időre járó díjazás
- a csoportos létszámcsökkentés esetére járó díjazás (ha ezen jogintézményt ismeri a nemzeti jog)
- a végkielégítés
- szabadság ellenértéke.

³⁶¹ Kiss György: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában OSIRIS Kiadó, Budapest 2001.; 286. o.

A magyar rendszert tekintve, felmerülő kérdés még, hogy mennyiben téríthetők azon pénzüsszegek az alaprészből, melyek a munkavállalót a *munkáltatói jogellenes jogviszony megszüntetéssel* összefüggésben illetik meg (az uniós államokban „a munkavállalói igények védelme kiterjed azokra a járandóságokra is, amelyeket ilyen esetre az adott állam joga előír”³⁶²).

- A végkielégítés és a felmentési időre járó átlagkeresete kifizethetősége a fentiekhez hasonlóan megoldott.
- Az elmaradt munkabér – hisz munkabér - téríthető.
- Az ezen jog-és tényhelyzetben előforduló juttatások közül a kár megtérítése nem lehetséges, mellyel kapcsolatos gondolatok lentebb kerülnek kifejtésre.

E tekintetben Dr. Funtig Zoltán is megjegyezte az alaprészből írott értekezésében hogy „tágabban értelmezve a munkavállalói igény fogalmát, szólnak érvek a jogellenes felmondás miatti kártérítési igény figyelembe vétele mellett is, amelyet a jelenlegi szabályozás nem ismer el”³⁶³.

Ugyancsak foglalkozott a kérdéskörrel Dr. Prugberger Tamás és Dr. Fabók András, amikor írásukban³⁶⁴ megjegyzik, hogy a Bérgarancia törvény bértartozásként a munkabértartozást, a betegszabadság időtartamára járó térítést, a végkielégítést ismeri el, nem rendelkezik azonban az esetlegesen fennálló kártérítési igényekről, amelyekre az irányelv szintén kiterjed, hiszen a munkaviszonnyal kapcsolatban fennálló követelésekről beszél.

³⁶² Kiss György: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában OSIRIS Kiadó, Budapest 2001.; 286. o.

³⁶³ „A felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek bértartozásának támogatása a Munkerőpiaci Alap bérgarancia alaprészből” megjelenés helye: LIBER AMICORUM Studia Ida Hágelmayer dedicata – Ünnepi dolgozatok Hágelmayer Istvánné tiszteletére ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék Budapest, 2005. 161-174. o.

³⁶⁴ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Fabók András: A munkáltató fizetéseképtelensége esetén követendő eljárás szabályai az EU-ban és hazánkban in Munkaügyi Szemle 10/2001.; 49. o.

Dr. Kiss György álláspontja szerint a magyar bérgarancia rendszerben nem férnek el a munkavállaló egyéb követelései, például kárigénye³⁶⁵.

- Álláspontom szerint nem teljesen egyértelmű a következő jogcím jogi sorsa a bérgarancia szempontjából: ha a munkavállaló nem kéri vagy a munkáltató kérelmére a bíróság mellőzi a munkavállaló eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, a bíróság a munkáltatót - az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével - a munkavállaló legalább két, legfeljebb tizenkét havi átlagkeresetének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi.

Ugyancsak kérdésesnek tartja a munkaviszony jogellenes megszüntetése jogkövetkezményeinek biztosítását Dr. Kiss György³⁶⁶.

Az egyik lehetséges megközelítés szerint, tekintettel arra, hogy ez esetben is átlagkereset-alapú juttatásról van szó, az ezen a jogcímen alapuló munkavállalói követelés bérgarancia kifizetés tárgya lehet.

A másik közelítés értelmében nem a végzett munka ellentételezéséről van szó, sokkal inkább egy átalány jellegű juttatásról, tehát – arra való tekintettel is, hogy a munkáltatói kárfelelősségen alapuló igények nem érvényesíthetőek a bérgarancia alaprészből – nem indokolt, hogy ez a járandóság kifizethető legyen.

Ezen követeléscsoport megítélése tehát kérdőjeleket hordoz magában, és nemcsak nemzeti jogi szinten, de az Európai Közösségek Bíróságáig eljutó mértékben.

A jogellenes megszüntetés eseténi járandóságok tárgyában ugyanis több közösségi jogi bírósági ítélet született, a C-442/00.sz. Rodríguez Caballero ügyben, valamint a C-520/03.sz. José Vicente Olaso Valero kontra fondo de Garantía Salarial (Fogasa) ügyekben.

³⁶⁵ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetésektelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 82. o.

³⁶⁶ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetésektelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 82. o.

Ez utóbbi esetben az előzetes döntéshozatali eljárásban – a spanyol jogot is vizsgálva - arról kellett döntenie a Bíróságnak, hogy

- a jogellenes elbocsátás esetén járó kártérítésre kiterjed - e a 80/987 irányelv hatálya és így a bérgarancia-védelem illetve, hogy
- ha a kártérítés tárgyában a felek között egyezség született és arról nem ítélet, avagy közigazgatási határozat döntött és ezért maradt el a bérgarancia kifizetés, úgy kell –e tekinteni, hogy az ítélet / közigazgatási határozat előírása objektív módon nem igazolható, ezért nem alkalmazható (tehát a követelést a bérgarancia keretből finanszírozni kell).

Az ügyben a következő nemzeti jogi szabályozók kerültek előtérbe:

- a munkavállalók jogállásáról szóló törvény átdolgozott szövegének jóváhagyásáról szóló, 1995. március 24-i 1/1995 királyi rendelet, valamint
- a bérgarancia-alapok szervezetéről és működéséről szóló, 1985. március 6-i 505/1985 királyi rendelet (a Fogasáról szóló királyi rendelet).

A munkavállalók jogállásáról szóló törvény a következők szerint rendelkezik a kártérítés jogintézménye tárgyában:

„56. cikk (1) Az elbocsátás jogellenességének megállapítását követően a munkáltató az ítélet közlését követő öt napon belül választhat a munkavállaló továbbfoglalkoztatása és az ugyanezen bekezdés b) pontjában előírt „salarios de tramitación” kifizetése, valamint az ítéletben meghatározandó, következő összegek kifizetése között:

- a) szolgálati évenként 45 napi munkabérnek megfelelő kártérítés, az egy évnél rövidebb időszakra ennek arányos része havi alapon, legfeljebb 42 hónapra számolva;
- b) az elbocsátás időpontjától az elbocsátás jogellenességét kimondó ítélet közléséig vagy a munkavállaló új munkahelyén való elhelyezkedéséig eltelt időszak alatt esedékes munkabér összege, feltéve, hogy a munkavállaló az ítélet meghozatalát megelőzően helyezkedett el, és hogy a munkáltató bizonyítani tudja, hogy a „salarios de tramitación”-ból történő levonás érdekében az összegeket kifizette”.

A Fogasáról szóló királyi rendelet alapján a rendelet céljából védett bérkövetelésnek minősül a munkavállalót megillető gazdasági előny

- amelyben a ténylegesen elvégzett munkáért és a munkához kapcsolódó pihenőidőért részesül

- amelyben a munkavállalók jogállásáról szóló törvény fentiekben idézett 56. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján és a munkaügyi jogvitáról szóló törvény 211. cikkének utolsó bekezdése alapján részesül.

Tartalmazza továbbá ezen jogszabály, hogy

- az ítéletben, a munkaügyi hatóság határozatában vagy az ezeket kiegészítő bírósági határozatban a munkavállalók jogállásáról szóló jogszabály 50. és 51. cikkében összhangban elbocsátás vagy a munkaszerződés megszűnése alapján a munkavállalónak megítélt összeg kártérítésnek minősül továbbá, hogy

- a bérgarancia-alapból való juttatásra vonatkozó igény elutasításnak indoka lehet, ha a joggal való visszaélésre vagy a törvény kijátszására kerül sor, valamint ha a juttatás folyósítása azért nem indokolt, mert megállapítást nyer, hogy a munkáltatók és a munkavállalók közös érdekből a fizetésképtelenségre utaló jogi helyzet látszatát hozták létre abból a célból, hogy megszerezzék a bérgarancia-alap juttatásait.

A konkrét ügyben a fentiek szerinti jogi környezetben a Fogasa azért tagadta meg a jogellenes elbocsátás esetén járó kártérítés bérgarancia-alapból való megtérítését, mert arra hivatkozott, hogy az ezen jogcímen követelt összegről olyan egyezségben állapodtak meg, melyet egyéb ítélet, munkaügyi hatóság határozata vagy ezeket kiegészítő bírósági határozat nem hagyott jóvá.

A döntést követően a munkavállaló, Olaso Valero a Fogasa határozatával szemben a jogorvoslati fórumhoz fordult, mely végzésben elutasította a keresetet.

Az elutasító végzéssel szemben a Tribunal Superior de Justicia e la Comunidad Valenciana-hoz fordultak, mely eljárását felfüggesztve a fenti két kérdést terjesztette a Bíróság elé.

Az első kérdés tekintetében, visszautalva a Rodríguez Caballero ügyben hozott ítéletre, a Bíróság kifejtette, hogy az irányelvet olyan munkaszerződésből vagy munkaviszonyból származó munkavállalói követelések esetén kell alkalmazni, melyek a díjazás körébe esnek.

Ugyanakkor a 80/987 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése alapján a díjazás fogalmát és annak tartalmát a nemzeti jognak kell meghatároznia (Rodríguez Caballero ügyben hozott ítélet 27. pontja).

Mindezek okán a nemzeti bíró feladata annak megállapítása, hogy a „díjazásnak” a nemzeti jog által meghatározott fogalmába beletartozik –e a jogellenes elbocsátás esetén járó kártérítés. Ha beletartozik, akkor az ilyen kártérítések a – 2002/74 irányelv általi módosítást megelőző szövegezésű – 80/987 irányelv hatálya alá tartoznak.³⁶⁷ (Meg kell jegyezni, hogy a díjazásra vonatkozó közösségi jogi szabályozás, pontosabban nem szabályozás a 2002/74 irányelv hatályba lépése után sem változott, hisz ezen aktus 2. cikk (2) bekezdése is ugyanazt mondja ki mint a 80/987 irányelv 2. cikk (2) bekezdése: az irányelv nem sérti az egyes tagállamok jogszabályaiban szereplő különböző fogalmi, így a díjazásra vonatkozó meghatározásokat.)

A második kérdés kapcsán megállapította a testület, hogy a bérgarancia-alapból való részesedés nem lehet annak függvénye, hogy a kártérítés, annak összege a felek egyezségén, avagy hatósági határozaton, bírósági ítéleten alapul. Kimondja az ítélet, hogy amennyiben a nemzeti szabályozás alapján az ítélettel vagy közigazgatási határozattal megállapított jogellenes elbocsátásért járó kártérítésre vonatkozó követelések a „díjazás” fogalma alá esnek, akkor az ezzel azonos követeléseket, amelyek a Valero ügyhöz hasonlóan békéltetési eljárás során kerültek megállapításra, a 80/987 irányelv értelmében vett díjazásnak kell tekinteni. A nemzeti bíróságnak figyelmen kívül kell hagyni azt a belső szabályozást, amely az egyenlőség elvének megsértésével a nevezett rendelet alapján ez utóbbi követeléseket kizárja a „díjazás” fogalmából.

A jogeset hozadékait is figyelembe véve ***a nemzeti jogi szabályozást úgy tartom indokoltnak módosítani, hogy a „díjazás” fogalma a törvényileg nem definiált „munkabér” kifejezés használata helyett, egzakt módon töltődjék meg tartalommal.***

³⁶⁷ Ítéletének 36. pontjában kifejti a Bíróság, hogy az a tény, hogy a 80/987 irányelv a díjazás kifizetését referencia-időszakhoz köti, még nem zárja ki a jogellenes elbocsátás esetén járó kártérítésre történő alkalmazását. Ezt a megállapítást támasztja alá az irányelv – a 2002/74 irányelvvel módosított – 3. cikke is, amely fenntartva a nevezett időszakra való hivatkozást, kifejezetten utal a munkaviszony megszűnésekor járó végkielégítésre.

Szükségesnek tartom ezt azért, mert mint láttuk abban a kérdésben, hogy az adott juttatás – jelen esetben a kettőtől tizenkét havi mértékű átlagkeresetének megfelelő összeg – a díjazás fogalmi körébe vonható – e, azaz a bérgarancia-rendszer hatálya alá tartozik – e, a nemzeti bíró feladata dönteni. A nemzeti bíró döntése pedig csak akkor lehet konkrét joghelyre mint jogalapra hivatkozó, ha ez a konkrét – díjazást definiáló – joghely létezik. Mindemellett a mindennapi jogalkalmazó számára is az tenné biztonságossá a bérgarancia-norma alkalmazását, hogy ha abból minden kétséget kizáróan derülne ki, hogy mely munkavállalói követelések téríthetők a bérgarancia alaprészből és melyek nem.

Továbblépve a munkabér cím alatt a Munka Törvénykönyvében megjelenő elemeken, szólnunk kell arról, hogy a munkaviszony keretei között a mindennapokban kifizetett juttatások köre a fentiekben felsoroltaknál bővebb. Tekintettel azonban arra, hogy a törvény a munkabér fogalmát nem határozza meg, „esetenként kell eldönteni, hogy a munkaviszony alapján a munkavállalónak kifizetett valamilyen kifizetés munkabérnek minősül –e³⁶⁸”. Ezek közül gyakran előfordulók például a jutalom és a prémium, melyek véleményem szerint – mint az elvégzett munka ellentételezéseként adott összegek – szintén munkabérelemként definiálhatóak, tehát bérgarancia-támogatás alapját képezhetik. E kérdéskört tekintve tehát, nem értek egyet a jogalkalmazó munkaügyi központok által közigazgatási hatósági eljárásaik során alkalmazott azon eljárásrendbeli rendelkezéssel, mely szerint munkabérként azon összegek vehetőek figyelembe, amelyeket a munkaadó az Mt. VII. fejezete alapján köteles megfizetni a munkavállalónak (így különösen a személyi alapbér, bérpótlékok, távolléti díj, átlagkereset stb.).³⁶⁹ Az eljárásrend indokolása szerint mivel az Mt. szabályai szerint a jutalom, prémium a munkaadó mérlegelése alapján csak adható bérjellegű juttatás, ezért a bérgarancia támogatás szempontjából ezek nem minősülnek munkabértartozásnak. Ezen gondolattal – a költségtérítéseknél kifejtésre kerülő indok mellett - azért sem tudok egyetérteni, mert önkényesen leszűkíti a munkabér fogalmát a kötelező kifizetésekre, holott ilyen rendelkezést egyik törvény sem tartalmaz. Ez a kérdés / kifizetés kör tehát nélkülözi az *expressis verbis* jogszabályi rendelkezést, munkajogi alapokról – de nem konkrét joghelyekből – kiindulva lehet megválaszolni, hogy vajon a fentiekben túl eső, illetve ott nem nevesített járandóságok munkabérnek minősülnek

³⁶⁸ Dr. Cséffán József: a Munka Törvénykönyve és magyarázata Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged 2007.; 367. o.

³⁶⁹ Eljárásrend 4.1. pont.

–e és így megtéríthetőek –e a bérgarancia alaprészből. („A joggyakorlatban annak eldöntésénél, hogy a munkavállalónak munkaviszonya alapján kifizetett juttatás munkabérnek minősül – e, a munkaügy-statisztikai fogalmak jegyzékét használják. A legutoljára közzétett – 2004. január 1-jétől alkalmazandó – 9006/2003.(SK 7.) KSH közlemény szerint, munkajövedelem a munkavégzéshez kapcsolódóan fizetett vagy természetben nyújtott javadalmazások összessége, mely közvetlenül a munkavégzés ellentételezését jelenti”³⁷⁰.)

Mindezek okán is, álláspontom szerint a jobbiztonságot és az egységes jogalkalmazást szolgálják azon járandóság-típusok egzakt – taxatív jellegű felsorolásban való – meghatározása a Bérgarancia-törvényben, melyek, ha azokat a munkavállaló részére nem fizetik ki, a törvényben meghatározott maximum figyelembe vételével, megtérítésre kerülhetnek a bérgarancia alaprészből.

A munkavállalót megillető juttatások számbavétele során szólni kell azon típusokról, melyek a munkajogi szabályozás alapján ***nem tartoznak a munkabér elemei közé.***

A bérgarancia támogatási igény számítása során ugyanis – mint láthattuk - csak és kizárólag munkabér jogcímen járó juttatások (beleértve a betegszabadság idejére járó juttatást, valamint hozzátéve a végkielégítést) vehetőek figyelembe, így ***nincs jogalap*** a munkavállalók ilyen igényérvényesítésére a következő juttatások, követelések esetén:

- ***költségtérítés***³⁷¹

- ***szociális juttatások***

- ***munkaviszonyból származó kártérítési igény alapján fizetendő összeg.***

E tekintetben tehát vitatkoznék Dr. Kiss Ferenc álláspontjával, aki szerint munkabér alatt azokat a kifizetéseket kell érteni, amelyeket a Munka Törvénykönyve VII. fejezete alapján fizet a munkáltató a munkavállalójának³⁷². A munkajogi alapkódex Harmadik rész VII. fejezetének címe – A munka díjazása - és tartalma ugyanis, nemcsak a munkabért foglalja

³⁷⁰ Dr. Cséffán József: a Munka Törvénykönyve és magyarázata Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged 2007.; 368. o.

³⁷¹ Itt kell megjegyezni, hogy a költségtérítés és a munkabér elhatárolása nem mindig könnyű, pedig a bérgarancia alaprész szempontjából eltérő a jogi sorsuk. A vonatkozó ítélkezési gyakorlat alapján nem a juttatás elnevezésének, hanem tartalmának van jelentősége. Ha a munkavállaló a juttatást a munkaviszonybeli kötelezettségének teljesítésére tekintettel kapta, az munkabérnek minősül, míg a munkavégzéssel összefüggésben felmerült költségeinek fedezetére kapott összeg költségtérítésnek (BH 2001. 396.).

³⁷² Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 57. o.

magában, hanem külön címekben rendelkezik a költségek megtérítéséről, valamint a szociális juttatásokról. Ugyanakkor a Bérgarancia törvény kifejezetten a munkabértartozásról, annak megelőzéséről rendelkezik.

Hasonló okból tartom aggályosnak – az adható juttatások témájánál már kifejtettek mellett - a jelenleg hatályos, a munkaügyi központok mint támogatást nyújtó hatóságok által alkalmazandó eljárásrend vonatkozó szakaszát, mely szerint munkabérként azon összegek vehetők figyelembe, amelyeket a munkaadó az Mt. VII. fejezete alapján köteles megfizetni a munkavállalónak.³⁷³

Álláspontom szerint fenti járandóságok közül mindenképpen **indokolt lenne bevinni a Bérgarancia törvény hatálya alá a kötelező jellegű költségtérítéseket**, azaz azon kifizetéseket, amikor a munkáltató munkavállalónak azon költségét téríti meg, amely a munkával kapcsolatos kötelezettségek teljesítése során a munkavállalónál szükséges és indokoltan merült fel, továbbá a munkáltató érdekében felmerült egyéb szükséges költségeket, ha az utóbbihoz a munkáltató előzetesen hozzájárult.

A munkavállalók szociális biztonsága érdekében is különösen fontosnak tartom a **munkába járással összefüggésben járó költségtérítések** alaprészből téríthetőségét, tekintettel arra, hogy ez a mai menetjegy-és bérlet árak mellett akár több tízezer forintos költséget is jelenthet. Márpedig ennek költségtehernek a meg nem téríthetősége a távolsági járatokkal közlekedők hátrány-helyzetét eredményezi azon munkavállalókhöz képest, akiknél ilyen költség nem merül fel, ami véleményem szerint anullálандó sajátossága a bérgarancia-rendszernek.

Amennyiben döntés születne e tekintetben, szabályozási mintát lehetne találni bőven, hisz több uniós tagállam szabályzásában a garancia-védelem kiterjed a szükséges költségekre, beleértve az eljárási költségeket is.³⁷⁴

Ugyancsak indokoltnak tűnne álláspontom szerint, ha **azon – alapvetően munkabér-jellegű – követelések, azok egy része is kifizethető lenne a bérgarancia alaprészből, amelyek a munkáltató kártérítési felelősségéből fakadnak.**

³⁷³ Eljárásrend 3.1.1 pont.

³⁷⁴ Kiss György: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában OSIRIS Kiadó, Budapest 2001.; 287. o.

A kárigény közösségen belüli szabályozását tekintve, több tagállamban bérgarancia kifizetés tárgyát képezheti a munkáltatóval szemben fennálló kárigény. „Ezzel összefüggésben viszont kiemelendő, hogy valamennyi ország szabályozása és gyakorlata nagy hangsúlyt fektet annak a vizsgálatára, hogy a kérelmező eleget tett –e kárenyhítési kötelezettsége teljesítésének, és azon összegek tekintetében nem teljesít a garanciarendszer kifizetéseket, amelyek máshonnan megtérültek vagy megtérülhettek volna.”³⁷⁵

A *hatályos magyar munkajogi szabályozás* értelmében a munkáltató kárfelelőssége alapján a munkavállalónak köteles megtéríteni (nem vagyoni kár esetén is):

- elmaradt jövedelmét,
- dologi kárát,
- a sérelemmel, illetve ennek elhárításával összefüggésben felmerült indokolt költségeit.

A megtéríthetőség kiterjesztése – mivel az alapszabály értelmében a munkabértartozás vehető figyelembe –, álláspontom szerint az *elmaradt jövedelem és ezen belül is a munkaviszony körében elmaradt munkabér* esetén lenne megokolt, hisz így a támogatás szempontjából nem lenne különbség a munkavállalók között a tekintetben, hogy alapkövetelésként, avagy kárigényként származó követelésként várják munkabérük megtérítését.

Ezen kártérítési elem meghatározása – további kártérítési elemektől való letisztítása – azonban esetenként nehézkessé teheti a támogatás iránti eljárást (és így az esetleges további munkavállalók bérgarancia támogatáshoz való hozzájutását), ezért ebből a szemszögből kedvezőbb alternatíva, ha a kifizetés jogcíme elmaradt munkabér és nem kártérítés.

A – a jogviszony megszűnéssel, megszüntetéssel kapcsolatos - kárkövetelések bérgarancia alaprészből való megtéríthetősége kérdéseiben, véleményem szerint hasznos adalékul szolgálhat, ha kiegészítve a fentebb e kérdéskört érintően már leírtakat, nagyító alá tesszük az uniós ítélezés egyes további releváns elemeit is.

Kiindulópontul elevenítsük fel a C-442/00.sz. Rodríguez Caballero , illetve a C-520/03.sz. José Vicente Olaso Valero kontra fondo de Garantía Salarial (Fogasa) ügyek esszenciáit. A Bíróság kinyilatkoztatta, hogy bár a nemzeti bíró feladata annak megállapítása, hogy a

³⁷⁵ Kiss György: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában OSIRIS Kiadó, Budapest 2001.; 287. o.

díjazásnak a nemzeti jog által meghatározott fogalmába beletartozik –e a jogellenes elbocsátás esetén járó kártérítés, de ha beletartozik, akkor az ilyen kártérítések a – 2002/74 irányelv általi módosítást megelőző szövegezésű – 80/987 irányelv hatálya alá tartoznak.

Ebből tehát egzaktul következik, hogy ezen követelések téríthetőek / térítendőek a bérgarancia intézmény által. Ugyanakkor a „mikor – mi alapján” kérdések (hogy tudniillik mi alapozhatja meg a kárigények bérgarancia forrásból történő kielégítését) feltevése, további közösségi jogi jogesetek megismerését teszi indokolttá, bár e témacsoportok vonatkozásában a hivatkozott ügyek is tartalmaztak döntést. A Valero ügyben ugyanis kimondta a Bíróság, hogy amennyiben a nemzeti szabályozás alapján az ítélettel vagy közigazgatási határozattal megállapított jogellenes elbocsátásért járó kártérítésre vonatkozó követelések a díjazás fogalma alá esnek, akkor az ezzel azonos követeléseket, amelyek a Valero ügghöz hasonlóan békéltetési eljárás során kerültek megállapításra, a 80/987 irányelv értelmében vett díjazásnak kell tekinteni.

A két – szintén Spanyolországból indult – ismertető *ügy középpontjában azon kártérítési összegek bérgarancia intézmény általi megtéríthetősége / megtérítendőse áll, melyek munkaviszony megszüntetésével összefüggésben illetik meg a munkavállalót.* Azon tényállási elem, mely az eljárás felfüggesztésére és előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére ösztönözte a tagállami bíróságokat: *a kártérítés jogossága, illetve annak összege tárgyában alapvetően nem bírósági döntés született, hanem a felek egyezsége képezte a munkáltatót terhelő kártérítés-fizetési kötelezettség alapját.* Ezen közös elemeken túl, azonban egy jelentős – mint majd látjuk az EB döntése értelmében perdöntő – momentumban eltérés mutatkozik a két alap-ügy tényállásában: az egyik esetben a bíróság előtt kötött, illetve az igazságszolgáltatás szerve által jóváhagyott egyezségről volt szó, a másikban csupán a felek peren kívül született megállapodása állt rendelkezésre. Ezen különbség a következő, ellentétes bírói döntéseket generálta.

Az első kázus - *C-81/05. sz. ügy* – alapját képező történeti tényállásban a spanyol bérgarancia intézmény elutasította Anacleto Cordero Alonso bérgarancia iránti kérelmét arra hivatkozással, hogy a Fogasa a jogszabályok alapján csak akkor köteles a munkaszerződés megszűnése alapján kártérítést fizetni, ha ezt a kártérítést ítéletben vagy közigazgatási határozatban ismerték el, azonban a felek között létrejött egyezség esetén nem köteles fizetni (márpedig az adott ügyben csak ilyen megállapodás született). Ennek a döntésnek jogszabályi alapját a munkavállalók jogállásáról szóló spanyol jogszabály akkor hatályos szövege képezte, mely szerint a bérgarancia-alap a munkavállalónak

folyósította az ítélet vagy közigazgatási határozat által megállapított, legfeljebb egyévi munkabérnek megfelelő mértékű kártérítést, figyelembe véve, hogy a számítás alapjául szolgáló napi munkabér nem haladhatja meg a szakmaközi minimálbér kétszeresét.

Anacleto Cordero Alonso ezt követően kérelmet nyújtott be a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező tagállami bírósághoz, aki a fentiekkel azonos indokok alapján a kérelmet elutasította. Az érintett munkavállaló fellebbezéssel élt az ítélettel szemben, és az így másodfokon eljáró bíróság volt az aki, szükségét érezte annak, hogy az Európai Bírósághoz forduljon annak eldöntésére, hogy kizárható – e a kártérítési követelés bérgarancia keretében történő kielégítése, ha arról sem ítélet, sem közigazgatási határozat nem rendelkezik, hanem csupán a felek közötti, bíróság előtt kötött és igazságszolgáltatási szerv által jóváhagyott egyezsége alapszik.

A kérdést feltevő nemzeti bíróság a vizsgált problémát alapvetően az egyenlő elbánás oldaláról közelítette. Az általa megfogalmazott kérdések között ugyanis ott találjuk a következőt: a törvény előtti egyenlőség közösségi jogból eredő elve alapján egyenlő bánásmód szükséges-e akkor, ha a munkavállalónak a szerződés megszűnéséért járó kártérítéshez való jogát egy bírósági határozat mondta ki, illetve akkor, ha e jog a munkavállaló és a munkáltató közötti, bíróság előtt kötött és igazságszolgáltatási szerv által jóváhagyott egyezsége alapul?

Az EB ezen kérdésre adott válaszában kifejtette, igaz ugyan, hogy a módosított 80/987 irányelv hatálya alá tartozó kártérítéseket a nemzeti jog feladata meghatározni, e lehetőség azonban az alapjogok, köztük különösen az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma általános elvének tiszteletben tartásához van kötve. Ez az elv megköveteli, hogy a hasonló helyzeteket ne kezeljék eltérően, kivéve ha a különbségtétel objektív módon igazolható.

Márpedig az Európai Bíróság, megítélésem szerint megkérdőjelezhetetlen véleménye szerint, valamennyi, munkáját munkaszerződésének megszűnése miatt elvesztő munkavállaló hasonló helyzetbe kerül, ha a munkáltató – fizetéseképtelensége miatt – nem tudja folyósítani a jogszabály alapján a munkavállalónak járó kártérítést. A konkrét ügyben pedig sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem a beavatkozó felek nem hoztak fel egyetlen olyan érvet sem, ami a garanciarendszerből való kizárást objektív indokkal támasztaná alá. Mindezek alapján a Bíróság döntésében kimondta többek között, hogy a 2002/74 irányelv által módosított, 80/987 irányelv hatálya alá tartozó esetekben, az *egyenlőség közösségi*

jogrendben elismert alapelve értelmében, ha valamely az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás szerint a munkaszerződés megszűnése esetén jogszabály alapján járó kártérítés a munkáltató fizetésképtelensége esetén a garanciaintézetet terheli, akkor az ugyanilyen jellegű, a munkavállaló és a munkáltató közötti, bíróság előtt kötött és az igazságszolgáltatási szerv által jóváhagyott egyezségeen alapuló kártérítést is ugyanígy kell kezelni. Ezért a nemzeti bíróság köteles eltekinteni az olyan belső jogszabály alkalmazásától, amely az egyenlőség közösségi jogrendben elismert alapelveinek megsértésével kizárja a szerződés megszűnése esetén járó, a munkavállaló és a munkáltató közötti, bíróság előtt kötött és igazságszolgáltatási szerv által jóváhagyott egyezségeen alapuló kártérítésnek az illetékes garanciaintézet általi kifizetését.

Az második – az előzőhöz tematikusan szorosan kapcsolódó - ügyben³⁷⁶ a tagállami bíróság előtt folyamatban lévő esetben a Fogasa (spanyol bérgarancia intézmény) megtagadta az érintett munkavállaló (Maria María Robdiello Nunez) számára annak rendkívüli elbocsátása miatt kártérítés fizetését, mivel annak kifizetését a munkavállaló és munkáltatója között létrejött, peren kívüli egyezés írta elő.

Az irányadó spanyol jog szerint (melynek egyes elemei a korábbi jogeset-elemzéseknél már bemutatásra kerültek, így itt a releváns elemek felelevenítésére és az ügy szempontjából lényes, egy-két további elem felvillantására szorítokozom), a hazai bérgarancia intézménynek így kellett eljárnia, tekintettel arra, hogy

- *a munkavállalók jogállásáról szóló jogszabály értelmében a munkáltató által peren kívüli vagy perbeli egyezésben ilyenként elismert vagy bírósági határozatban megállapított rendkívüli elbocsátás a munkáltatóra nézve azzal a kötelezettséggel jár, hogy az érintett munkavállalónak egyrészt „salarios de tramitación”, vagyis a vitatott elbocsátással kapcsolatos eljárás alatt esedékes fizetést, másrészt a munkaviszony megszűnése miatti kártérítést fizet*
- *ugyanezen jogszabály alapján a bérgarancia-alap az ítélettel, végzéssel, perbeli egyezésben vagy közigazgatási határozattal megállapított, kártérítést folyósítja (figyelembe véve, hogy a számítás alapjául szolgáló napi bér nem haladhatja meg a szakmaközi minimálbér kétszeresét), bár a munkajogi szabályozás – a munkaügyi eljárásról szóló törvény átdolgozott szövegének jóváhagyásáról szóló 2/1995. sz.*

³⁷⁶ C-498/06. sz. ügy

királyi rendelet (LPL³⁷⁷) - ismeri a peren kívüli, illetve a pert megelőző egyezség intézményét is (a peren kívüli egyezsége irányuló eljárás egy kimondottan ezzel a feladattal felruházott szerv előtt zajlik, amelynek nincs lehetősége az egyezség tartalmát ellenőrizni, és nem rendelkezik az egyezség jóváhagyására vagy jóváhagyásának elutasítására vonatkozó hatáskörrel sem)

- a FOGASA szervezetéről és működéséről szóló 505/1985. sz. királyi rendelet szerint, a garancia rendszer rendeltetésszerű működése érdekében, el kell utasítani a joggal való visszaéléshez vagy a törvény kijátszásához vezető kérelmeket, illetve azokat, amelyek esetében a kifizetés nem indokolt, mivel a munkavállaló és a munkáltató közös érdeke, hogy jogszerű fizetéseket keltsék a bér garancia-alap juttatásának a megszerzése érdekében.

A normatív háttér vizsgálatánál lényeges változásként kell értékelnünk, hogy Spanyolország az előző ügyben meghozott ítéletben foglaltaknak megfelelően, megváltoztatta belső jogi rendelkezéseit, és immáron nemcsak az ítélet, vagy közigazgatási határozat által megállapított kártérítési juttatásokat vonta a bér garancia hatálya alá, hanem a perbeli egyezséggel megállapított kártérítési összegeket is (illetve a végzésben szereplőket).

A munkavállaló keresetet nyújtott be a FOGASA döntésével szemben, melyben azt kifogásolta, hogy az elutasította az egyezségben előírt juttatás kifizetését.

A tagállami bíróság szükségesnek tartotta fenti belső jogi rendelkezéseket átszűrni a közösségi jogon, azok megfelelőségét vizsgálva, ezért eljárását felfüggesztve, az Európai Bírósághoz fordult.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a bíróság azt szeretne tudni, hogy a rendkívüli felmondás miatti juttatásnak a garanciából való kizárása a közösségi irányelv 10. cikke a) pontjában³⁷⁸ említett, visszaélések elkerüléséhez szükséges intézkedésként objektíve indokolt-e, ha az említett kártérítést peren kívüli egyezség ismeri el.

³⁷⁷ A FOGASA munkajogi eljárásokban való részvételével kapcsolatban az LPL 23. §-a úgy rendelkezik, hogy a bér garancia-alap félként bármikor részt vehet olyan eljárásban, amely a munkavállalók számára az említett bér garancia-alap általi fizetés vagy kártérítés fizetéséhez vezethet; az eljárást nem késleltetheti vagy függesztheti fel a bér garancia-alap részvétele.

³⁷⁸ 10. cikk „Ez az irányelv nem érinti a tagállamoknak azt a lehetőségét, hogy a) megtegyék a visszaélések elkerüléséhez szükséges intézkedéseket...”.

A spanyol kormány az ügyben előterjesztett, általam is osztott álláspontja szerint a peren kívüli egyezség esetén, nincs kellő garancia a visszaélések elkerüléséhez. Megítélésem szerint, egy ilyen helyzetben a feleknek már semmi sem drága, a megállapodásukban rögzítendő kártérítési összeg meghatározása során a határ a „csillagos ég” lehet. A munkavállaló oldaláról tekintve, számára a minél nagyobb összeghez hozzájutás a cél – tulajdonképpen munka-ellentételezés nélkül –, a munkáltató helyett pedig már a garanciaintézet teljesít, tehát számára alapvetően semmiféle anyagi hátrányt nem hordoz magában az indokoltnál nagyobb kártérítési összegben való megegyezés. Ez az összjáték pedig nagyon könnyen eredményezheti a bérgarancia juttatás rendeltetésellenes felhasználását, az erre a célra rendelkezésre álló állami források leszívását. Azt gondolom, itt már semmiképpen sem teljesül az irányelvben rögzített cél, a munkavállalók szociális biztonságának védelme.

A fentiekkel szemben a Bizottság az ügyben azon az állásponton volt, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban előadott eltérő bánásmód objektíve semmiképpen sem indokolt. A FOGASA-nak megfelelő és elegendő eszköze van a visszaélések konkrét esetekben történő felderítésére és megakadályozására.

Az EB eljárása során a döntését determináló tényállási elemek közül emlékeztetett arra, hogy

- az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a peren kívüli egyezsége irányuló eljárás során kötött megállapodás mindenféle bírói beavatkozás nélkül jön létre (a választottbírónak nincs olyan hatásköre, amely lehetővé tenné számára, hogy az egyezsége irányuló eljárásba beavatkozzék), ezen egyezséget nem követi bírói felülvizsgálat
- a spanyol szabályozás nem rendelkezik a FOGASA peren kívüli egyezsége irányuló eljárásba történő beavatkozásáról (a perbeli egyezsége irányuló eljáráshoz képest ez egy lényeges különbség), így a FOGASA gyakorlatilag nincs abban a helyzetben, hogy a körülmények alapján visszaélésről vagy a törvény kijátszásáról tudomást szerezzen
- a FOGASA részvétele az érintett munkáltató fizetésektelenségének a megállapítása iránti eljárásban szintén nem teszi lehetővé számára, hogy a végkielégítés (kártérítés) iránti igény ellen tiltakozzék, ha gyanítja, hogy azt visszaélésszerűen állapították meg

- ami pedig a királyi rendelet azon intézkedését illeti, hogy a bérgarancia intézet ténylegesen csak akkor utasíthatja el a kifizetés iránti kérelmet, ha például egy lehetséges későbbi bírósági eljárásban bizonyítékot tud szolgáltatni olyan körülményekről, amelyekből levonható az a következtetés, hogy fennáll az e rendelkezés értelmében vett visszaélés esete, a gyakorlatban nehezen elképzelhető, hogy a szóban forgó garanciaintézet adott esetben ilyen körülményeket állapít meg és bizonyít, ha a peren kívüli egyezsége irányuló eljárásban nincs joga részt venni.

Fentiek alapján, az eljárás eredményként az eljáró közösségi bírói testület, a 2008. február 21-én hozott ítéletében megállapította, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésre azt a választ kell adni, hogy *a tagállamnak lehetősége van kizárni a rendkívüli felmondásért járó kártérítést a garanciaintézetek által biztosított kifizetések garanciájából, ha azt peren kívüli egyezségben ismerték el, és hogy ez az objektíve indokolt kizárás ugyanezen irányelv 10. cikkének a) pontja alapján visszaélések elkerüléséhez szükséges intézkedésnek minősül.*

Ezen ítéleteknek üzenete lehet a magyar érintettek számára, amennyiben a közösségi jogi döntésekben középpontba került, kártérítésként definiált juttatásokhoz hasonló magyar jogintézmény, a munkáltatói jogellenes megszüntetés esetén szabályozott 2-12 havi juttatás, illetve az ilyenkor kártérítésként megfizetésre kerülő összegek bérgarancia vetületeit vizsgáljuk.

Ha ugyanis elfogadjuk a fentebb felvázolt azon megközelítést mely szerint, tekintettel arra, hogy ez esetben is átlagkereset-alapú juttatásról van szó, az ezen a jogcímen alapuló munkavállalói követelés bérgarancia kifizetés tárgya lehet, az államnak, illetve a bérgarancia alaprésznek – a felek visszaélés jellegű magatartását megakadályozandó – nincs helytállási kötelezettsége akkor, ha a felek mintegy maguk között, a bírói út igénybevétele és kontrollja nélkül állapodnak meg a juttatás, a kártérítés összegében. Márpedig ez a szituáció – a felek megállapodása (sok esetben nem vagyoni) kár megtérítéséről - a munkajogi viták igen gyakori kifutása, hisz az ilyen jogcímen, még a perbe való bocsátkozás előtt történő kifizetésben való megállapodás (tipikusan akkor, ha a munkáltató számára nyilvánvaló a pervesztes pozíció) mindkét fél számára kedvezőbb adó és járulékjogi szempontokra figyelemmel (legalábbis az adott pillanatban, hisz a

munkavállaló számára a későbbiekben számos hátránya származhatik abból, hogy részére kártérítésként fizet a munkáltató és nem munkabéreként).

A **szociális juttatások** alcím alatt a Munka Törvénykönyve azon túl, hogy kimondja azok nyújtható jellegét (a munkáltató tehát diszkrecionális jogkörében eljárva dönt arról, hogy adja – e juttatást, avagy sem), valamint rögzíti azok célját - támogatni a munkavállalók kulturális, jóléti, egészségügyi szükségleteinek kielégítését, életkörülményeik javítását - két speciális kérdéskört szabályoz:

- a kötelező munkaruha-juttatás kérdéskörét, amikor arról rendelkezik, hogy ha a munka a ruházat nagymértékű szennyeződésével vagy elhasználódásával jár, a munkáltató a munkavállalónak munkaruhát köteles biztosítani, valamint,
- az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárban tag munkavállalói tagdíjfizetési kötelezettségének részbeni vagy egészbeni átvállalási lehetőségét.

Úgy ítélem meg, **a munkáltató által a munkavállalókról való többlet-gondoskodás terhe, illetve annak költsége nem hárítható az államra**, és mindemellett ezen juttatások téríthetősége eredményezhetne olyan joggal való visszaélést, hogy a felszámolási eljárás előtt / alatt hoznának olyan munkáltatói intézkedéseket, melyek a juttatások körét bővítenék (mondván, hogy az alaprészből lehívható a juttatás a támogatási összeg maximumáig).

Egy juttatási elem, a kötelező munkaruha bérgarancia-körbe vonása felvetődhet, az utazási költségtérítésnél leírt gondolatfonal mentén. Ugyanakkor itt nem forintösszegben, hanem természetben adandó juttatásról van szó, ami speciális helyzetet teremt. Egyrésztől ugyanis, ha már megszűnt jogviszonyról van szó, avagy ugyan a jogviszony fennáll, de nincs munkavégzés a felszámolási eljárás alatt (esetleg a munkavállaló felmentési idejét tölti), okafogyottá válik a munkaruha juttatása. Másrésztől pedig, ha a felszámolási eljárás alatt munkavégzés folyik – mivel a munkáltató terheit átszállnak a felszámolóra -, a felszámoló kötelezettsége lesz a munkaruha biztosítása.

Mindezekre tekintettel, véleményem szerint nem indokolt a szociális juttatások bérgarancia rendszerbe illesztése.

Összefoglalva a leírtakat, álláspontom szerint³⁷⁹ a Bérgarancia törvényen belül jogalkotási-, jogpontosítási szükséglet mutatkozik a tekintetben, hogy mely munkavállalókat megillető juttatások képezhetik az alaprészből való kifizetés tárgyát. Ezen szükséglet kielégítése a norma egységesebb, biztonságosabb, egyértelműbb alkalmazását segítené elő a mindennapi jogalkalmazók körében.

2.2. A követelés számításának módja: bruttó, avagy nettó követelés finanszírozható a támogatási összegből

A garancia tárgyánál maradva, a kifizethető / ki nem fizethető juttatások témaköréhez szorosan kapcsolódva, szót kell ejteni arról a dilemmáról, hogy a támogatási összeg számítása, megállapítása és folyósítása során a munkavállalói követelést

a) bruttó, avagy

b) nettó

összegben kell –e figyelembe venni.

A bizonytalanság annak okán vetődhet fel, hogy a Bérgarancia törvény nem tartalmaz és soha nem is tartalmazott arra vonatkozó rendelkezést, hogy a bérkövetelés alatt nettó, avagy bruttó követelést kell –e érteni.

Mögöttes jogszabályi rendelkezésként ugyanakkor meg kell említeni, hogy maga a fizetésektelenségi eljárás, illetve az arra vonatkozó szabályozás, a sorrendi szabályok figyelembe vételével megfizetni rendeli a bérterheken túl a járulékterheket is, illetve a közterheket szabályozó normák sem mentesítenek azok megfizetése alól felszámolási eljárás esetére.

A Cstv. 57. §-ában tehát rendelkezik e tárgykörben, mégpedig úgy, hogy a gazdálkodó szervezetnek a felszámolás körébe tartozó vagyonából a tartozásokat oly sorrend figyelembevételével kell kielégíteni, hogy a felszámolás költségei elsőként kifizetendők (57. § (1) bekezdés a) pont). Ezek között pedig ugyanezen paragrafus (2) bekezdésében ott találjuk:

³⁷⁹ E tekintetben eltérő állásponton vagyok Dr. Prugberger Tamástól, aki szerint a törvény „precízen megmondja, hogy mi tartozik a „bértartozás” fogalma alá”(Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetésektelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 30. o.

- az adóst terhelő munkabért és egyéb bérjellegű juttatásokat (ideértve a munkaviszony megszűnésekor járó végkielégítést, valamint a kollektív szerződésben, illetve a munkaszerződésben meghatározott juttatásokat is), továbbá
- ha a felszámolás kezdő időpontját megelőzően esedékessé vált munkabért és egyéb bérjellegű juttatásokat a felszámolás kezdő időpontja után fizették ki, az ezeket terhelő adó- és járulékfizetési kötelezettséget is (ideértve az egészségügyi hozzájárulást, illetve a magánnyugdíj-pénztári tagdíjat is)
- a felszámolás kezdő időpontja után az adós gazdasági tevékenységének ésszerű befejezésével, továbbá vagyonának megőrzésével kapcsolatos költségeket, ideértve az adósnak azokat a hiteltartozásait, adó- és járulékfizetési (ideértve az egészségügyi hozzájárulást, illetve a magánnyugdíj-pénztári tagdíjat is), kártérítési kötelezettségeit, amelyek a felszámolási eljárás kezdő időpontja utáni gazdasági tevékenységből keletkeztek, kivéve a nyereségből fizetendő adókat.³⁸⁰

Hátrébb sorolva ugyan de ugyancsak ott találjuk a felszámolási költségek között (57. § (1) bekezdés e) pont) a társadalombiztosítási tartozásokat és a magán-nyugdíjpénztári tagdíj tartozásokat, az adókat és adók módjára behajtható köztartozásokat. Ha az ezen pontba tartozó hitelezők teljes kielégítésére nincs elegendő fedezet, a csoporton belül először a társadalombiztosítási tartozásokat kell kielégíteni teljes egészében, majd pedig a többi hitelezőt követeléseik arányában.

Az adó- és járulékterhek tehát a bérgarancia kifizetés alapját képező juttatások körében is élnek, a kérdés pedig visszatérve az alcímben megfogalmazott alapl dilemmához: szolgálhat / szolgál – e a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprésze a közterhek megfizetésének forrásául, avagy csak a nettó munkavállalói követelések kielégítésére használható fel.

A kérdésre adható egyes válasz-alternatívák, a következő tartalmakat és következményeket hordozzák magukban.

a) Abban az esetben, ha bruttó összegből indulunk ki, a felszámoló a támogatás iránti kérelemben – mely egyébként nem tartalmaz a munkabérre vonatkozó számítást, levezetést, csupán a végösszeget várja el közölni munkavállalónként: a bér-és végkielégítés

³⁸⁰ Juhász László: A magyar fizetésképtelenségi jog kézikönyve iNovotni Alapítvány Miskolc 2006.; 439-443. o.

tartozás együttes összegét, illetve annak az alaprészből igényelhető összegét - a bruttó munkavállalói követeléseket tünteti fel és a folyósított támogatásból:

- a munkavállalót terhelő közterheket – személyi jövedelemadó előleg, egészségbiztosítási járulék, nyugdíjjárulék, munkaerőpiaci-járulék - levonásba helyezi és gondoskodik azok a megfelelő szervek irányába történő bevallásáról, illetve az összeg előírt számlákra történő utalásáról és

- kifizeti a munkavállaló számára járó, a levonások után fennmaradó nettó juttatást.

Ez azt jelenti tehát, hogy a felszámoló *a támogatási összegből finanszírozza a munkavállalót terhelő adó- és járulékterheket, azaz tulajdonképpen a támogatási összeg egy jelentős hányada vonatkozásában nem történik más, mint vándorlás az egyes költségvetési „zsebek” között: a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprésze megfinanszírozza a járulékokat, majd azokat a felszámoló visszafizeti a költségvetésbe.*

Megjegyezhető, hogy ez az egyesek által kritikával illetett metodika – pénzösszegek utaztatása a különböző költségvetési tételek között -, a munkaerőpiaci szervezetet egyébként is jellemző, aktív munkerőpiaci eszközöknél is előforduló megoldás: egyes járuléktámogatásoknál a munkáltató megfizeti a foglalkoztatott munkavállalói után a járulékot majd utólag visszaigényli azt, annak egy részét az illetékes munkaügyi központtól, annak kirendeltségétől ahelyett, hogy eredetileg is nem, vagy csökkentett összegben fizetné azt.

Ez a megoldás álláspontom során minden érintett szereplőnél – a munkáltatónál éppúgy, mint a támogatást nyújtó munkaügyi központnál (tág értelemben az államnál) - erőforrás-pazarlást eredményez, mivel a bevallási-, befizetési procedúrát követi egy támogatás-igénylési, folyósítási procedúra, aminek az eredménye ugyanaz, mintha a munkáltató eleve csökkentett összegű járulékot fizetne.

E tekintetből üdvözlendő, hogy mára már akadnak a foglalkoztatáspolitikai aktív eszköztárában olyan megoldások, amikor a támogatásnyújtás egy lépcsőben, járulékkedvezmény (eleve a kedvezménnyel csökkentett összegű járulék megfizetése) formájában realizálódik, mint például a START (pályakezdők számára), 2007. július 01-től a START PLUSZ (GYES-ben, GYED-ben, GYET-ben, ápolási díjban részesültek, tartós álláskeresők számára) és a START EXTRA (50. életévet betöltöttek, legfeljebb alapfokú

iskolai végzettséggel rendelkező tartós álláskereső számára) kártyák³⁸¹ esetén, melyek tulajdonosait foglalkoztatók az általánoshoz képest kisebb, a vonatkozó törvény által rögzített járulékokat vallják és fizetik be.³⁸²

Ennek a bruttó-típusú jogértelmezésnek és alkalmazásnak az a következménye, hogy *a ténylegesen a munkavállaló kezeihez jutó összeg – esetenként jelentősen – csökken a támogatási összeg egészéhez viszonyítva, a garancia-rendszer nemcsak a munkavállalót, hanem a költségvetés különböző részeit is támogatja és védi.*

A bruttó alapú gondolkodás útján haladva még tovább léphetünk, és ekkor felvethető egy olyan alternatíva, melyben a felszámoló a bérgarancia alaprészből folyósított támogatást a következőkre használja fel:

- munkavállalót sújtó adó- és járulékkerhek
- *munkaadót sújtó adó- és járulékkerhek*
- munkavállalónak a fentiek levonása után fennmaradó összeg kifizetése.

Ebben a konstrukcióban *az adó- és járulékkerhek még tovább csökkentik a munkavállalónak ténylegesen kifizethető összeget* és immáron nemcsak a munkavállalói, hanem a munkáltatói közterhek finanszírozásának forrásául is a bérgarancia alaprész szolgál.

b) Amennyiben a nettó megközelítést alkalmazzuk, a felszámoló az irányadó jogszabályok figyelembevételével kiszámítja a munkavállalót megillető munkabér illetve végkielégítés juttatás nettó összegét és *a bérgarancia keretében megkapott támogatás egészét a nettó összeg kifizetésére fordítja, azaz azt teljes egészében a munkavállalónak juttatja.*

Ez a megoldás a munkavállaló szemszögéből nézve a legoptimálisabb, hisz ez biztosítja számára a neki ténylegesen járó juttatás legnagyobb hányadú megtérülését.

Konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában, *a különböző jogértelmezési módszerek eredményeit összevetve, azok fentiekben leírt következményeit is mérlegelve, véleményem szerint a támogatási összeg a következőkre használható fel:*

- *munkavállalói adó-és járulékkerhek megfizetése*

³⁸¹ A kedvezmények érvényesítésének alapvető szabályait a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény tartalmazza.

³⁸² Csehné dr. Papp Imola - Horesnyi Julianna (szerkesztők): Munkaerőpiaci ismeretek Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Gödöllő 2009.; 65-67. o.

- *nettó bér- végkielégítés összeg munkavállalónak való megfizetése.*

Hasonló megközelítést alkalmaz Dr. Kiss Ferenc munkajogi szakértő is, aki a „Felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket”³⁸³ című írásában úgy nyilatkozik, hogy a munkabértartozás összegének meghatározásakor figyelembe kell venni a munkabért, a betegszabadság idejére járó térítést mellett a munkabér terheit is. Bár a szerző nem rögzíti egyértelműen, hogy a munkabér munkavállalók által megfizetendő terheiről van szó, az írás egészét tekintve ez a következtetés vonható le.³⁸⁴

Semmiképpen sem tartom tehát megfelelően azon felszámoló eljárását, akik a munkáltatói terheket is a támogatásból finanszírozzák, tekintettel arra, hogy a Bérgarancia törvény egyértelműen nyilatkoztatja ki: a bérgarancia-eljárás keretében a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnek a munkavállalóval szemben fennálló, kiegyenlíthetetlen bértartozása előlegezhető meg.

A támogatás alapja tehát a munkavállalóval szemben fennálló tartozás, mely fogalomba a költségvetés részre fizetendő munkáltatói közterhek nem férhetnek bele, hisz az nem a munkavállalóval, hanem az államkasszával szembeni, munkáltatói tartozást jelent. Véleményem szerint tehát a bérgarancia-rendszer nem rendeltetésszerű használatát jelenti, ha annak forrásait munkáltatói közterhek finanszírozására használják fel.

Az ilyen tartalmú alkalmazása a jogszabálynak az előbbieken említett nyelvtani jogértelmezésen túl (hogy tudniillik a szavak általánosan elfogadott nyelvtani értelmét tekintve a „munkavállalóval szemben fennálló” szókapcsolat okán csak és kizárólag a munkavállaló részesülhet a támogatásból, a munkáltató nem), a célkutató és a történeti értelmezésből is levezethető. A Bérgarancia törvény indoklását tekintve ugyanis, azt látjuk, hogy egy olyan központi Alap létrehozását tűzte ki a jogalkotó, amely a felszámolás alá került cégek dolgozóinak munkabér kifizetéseit – és nem a munkáltató terheinek megtérítését - hivatott biztosítani.

Ezen jogértelmezés alátámasztására a bírói esetjog is felhívható, tekintettel arra, hogy a Szegedi Munkaügyi Bíróság a 2.Mv. 521/2004. számú ügyben megnyilatkozott a témában. A jogeset a következőkben foglalható össze.

³⁸³Új Jogtanácsadó XXXIII. évfolyam 2006. áprilisi szám 56-66. oldalig.

³⁸⁴ A szerző a Foglalkoztatási Hivatal szakmai tanácsadójaként, azonos tartalmú véleményét fogalmazta meg a Jogszabályfigyelőben megjelent „Változott a Bérgarancia Alapból nyújtott támogatás szabálya” című írásában.

Az ügyben kijelölt felszámoló (a továbbiakban jelen ügyleírásnál: Felszámoló) 2003. májusában a Munkaügyi Központnál (a továbbiakban jelen ügyleírásnál: Munkaügyi Központ) kérelmet nyújtott be a felszámolási eljárás alatt álló munkáltatóval (a továbbiakban jelen ügyleírásnál: Munkáltató) szemben fennálló bér és végkielégítés tartozások a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészből történő kiegyenlítésére. A kérelemhez csatolta a jogszabályban meghatározott 2. számú melléklet Adatlapot, valamint a felszámolást elrendelő végzés hiteles másolatát. A Munkaügyi Központ a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján, a kérelemnek a határozatával helyt adott, és rendelkezett a kérelemben szereplő összeg, mintegy nyolcmillió forint visszatérítendő támogatás kifizetéséről.

A támogatás felhasználása jogszerűségnek vizsgálatára 2003. október hónapban hatósági ellenőrzés foganatosítására került sor a Felszámolónál. Az ellenőrzés során megállapítást nyert, hogy a Felszámoló a munkavállalókat érintő bruttó bértartozáson felül a Munkáltatót terhelő járulékok összegét is megigényelte. Ezen tényállás alapján, a bizonyítékok egyenként és összességében történő értékelését követően, a Munkaügyi Központ határozatával a Munkáltatót a jogosulatlanul igénybe vett támogatás, több mint kettőmillió forint visszafizetésére, valamint egy további határozatával a Felszámolót a jogosulatlanul igénybe vett támogatást terhelő kamat, mintegy hatszázezer forint megfizetésére kötelezte.

A Felszámoló (aki jogorvoslati jogát mind saját jogán, mind a Munkáltató felszámolójaként származtatott jogon gyakorolta) által a törvényes határidőn belül benyújtott fellebbezés elbírálására indult másodfokú eljárás eredményeként, a Foglalkoztatási Hivatal megállapította, hogy az elsőfokú határozatok megfelelnek mind az ügyben irányadó eljárásjogi, mind az anyagi jogi normáknak, így határozatával azok helybenhagyásáról rendelkezett.

Ezt követően a Felszámoló keresetet nyújtott be az illetékes munkaügyi bírósághoz. Beadványában előadta, hogy a határozatok azért sérelmesek számukra, mert a támogatást nem jogosulatlanul vették igénybe, azt jogszerűen használták fel, a támogatási összeget a kérelmezett céloknak megfelelően fizették ki a munkavállalóknak, illetve fizették be az államháztartásba. Hivatkozott továbbá arra, hogy a Munkaügyi Központ miután a jogerős és végrehajtható határozat alapján kiutalta a támogatási összeget, utóbb az arra való jogosultságot nem ellenőrizhette volna. Mindezekre tekintettel a határozatok hatályon kívül helyezését kérte az eljáró bíróságtól.

A bírósági ügyszakban a Foglalkoztatási Hivatal mint másodfokú határozatot hozó szerv meghatalmazása alapján eljáró Munkaügyi Központ, a keresetlevélre tett észrevételében a Bérgarancia törvény releváns rendelkezéseire hivatkozott az alábbiak szerint.

A Felszámoló alapkötelezettségeinek egyikét a Bérgarancia törvény 2. § (1) bekezdése a következők szerint tartalmazza:

„ 2. § (1) Ha a felszámoló a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatott **munkavállalókkal szemben fennálló bértartozást a felszámolási eljárás kezdő időpontját követően a felszámolási költségek fedezetét jelentő bevételek hiánya miatt a bérfizetési napon nem tudja kielégíteni, haladéktalanul kérelmet nyújt be az illetékes megyei (fővárosi) munkaügyi központhoz visszatérítendő pénzügyi támogatás iránt.**”

A bértartozás fogalmának tartalommal történő kitöltéséhez a Btv. 1. § (1) bekezdését, valamint az értelmező rendelkezéseket tartalmazó 1. § (2) bekezdését kell figyelembe venni, melyek az alábbiak szerint rendelkeznek:

„ 1. § (1) A Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészből a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnek **a munkavállalóval szemben fennálló, kiegyenlíthetetlen bértartozása előlegezhető meg.**”

(2) E törvény alkalmazásában

...b) bértartozás a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetet - **mint munkáltatót - terhelő minden munkabértartozás - ideértve a betegszabadság időtartamára járó térítést - és a munkaviszony megszűnésével összefüggésben járó, a Cstv. 57. §-ának (3) bekezdése szerint elszámolható végkielégítés tartozás,...**”.

Fenti rendelkezések cogens jelleggel határozzák meg a fogalom tartalmát, annak kiterjesztő – a munkáltatót terhelő járulékokat is magában foglaló - értelmezésére nem adnak jogalapot. A munkabér ugyanis a munkavállaló részére fizetendő, munkája elvégzéséért járó díjazás (azaz, ahogy a fent idézett szakasz szól, a munkáltatót annak megfizetése a munkavállalóval szemben fennálló kötelezettségként terheli), mely nem tartalmazza a munkáltatót terhelő adó és járulék összegét.

Tekintettel arra, hogy jelen ügyben az ellenőrzés megállapította, hogy a Felszámoló a bérgarancia alaprészből igényelhető támogatás iránti kérelem 2. számú mellékletében az egyes munkavállalók bérkövetelését a munkáltatót terhelő adó és járulékfizetési kötelezettség összegével megnövelve vette figyelembe, tehát munkabérnek nem minősülő

összegeket emelt be a támogatási összeg számításakor, az ennek okán jogosulatlanul igénybe vett támogatási összeg visszakövetelésére keletkezett jogalap. E tekintetben a Munkaügyi Központ álláspontja szerint nem bír jogi relevanciával az a keresetlevélben hivatkozott, és a hatósági ellenőrzés során is megállapított tény, hogy a Felszámoló a támogatási összeget a munkavállalóknak és az adóhatóságnak átutalta, illetve kifizette.

A Btv. fent részletezett jogsértő magatartás jogkövetkezményeire vonatkozó rendelkezése az alábbi:

„ 8. § (1) A jogosulatlanul igénybe vett, vagy nem jogszerűen felhasznált támogatást a jegybanki alapkamat kétszeresével megnövelt összegben azonnal vissza kell fizetni.

(2) Az (1) bekezdés szerinti visszafizetésből a kamatrész a felszámolót, a támogatás összege a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet vagyont terhel.”

Fentiekben részletezett tényállásra, valamint normatív rendelkezésekre tekintettel, a Munkaügyi Központ véleménye szerint a másodfokú közigazgatási határozat jogszerű volt, ezért kérte a kereseti kérelem elutasítását.

Az eljáró bíróság ítéletével a felperes keresetét mint megalapozatlant teljes egészében elutasította, amivel

- egyrészt kifejtette azon álláspontját, hogy a közigazgatási szerv jogerős határozata nem jelenti azt, hogy a megítélt támogatás jogszerűen is jár a kérelmezőnek, hiszen jogszerűnek látszó körülmények alapján tudja csak a közigazgatási szerv a jogosultságot megítélni
- másrészt elfogadta a támogatási alap azon számítási metodikáját, melynek értelmében a támogatás a nettó munkavállalói követelések és a munkavállalói közterhek fedezetéül szolgálhat, azaz az igényelhető munkabér nem tartalmazza a munkáltatót terhelő adó-és járulék összegét.

Amennyiben a fenti okfejtést elfogadva, a munkáltatói közterheket nem vesszük figyelembe a bér garancia rendszer által finanszírozható követelés (nem munkavállalói lévén) körben, nem marad más hátra, mint annak alátámasztása, hogy a támogatás iránti kérelemben bruttó összeget kell figyelembe venni, azaz az alaprészből finanszírozhatóak a munkavállalói közterhek.

Ennek érdekében a rendszertani értelmezés módszerét alkalmazva (mivel munkaviszonyból származó követelések vannak középpontban), a mögöttes joganyagként aposztrofálható, a munka világát, a munkaviszonyt szabályozó munkajoghoz, pontosabban a Munka Törvénykönyvéhez kell segítségül fordulnunk. A munkabér mint bruttó (és nem nettó) összegű járandóság kifejezetten nincs deklarálva a törvényben, de a munkabér védelmére vonatkozó szabályok között, a 161. § (1) bekezdésben a következőket olvashatjuk: „A munkabérből való levonásnak csak jogszabály, végrehajtható határozat vagy a munkavállaló hozzájárulása alapján van helye; ettől érvényesen eltérni nem lehet³⁸⁵.” Márpedig a különböző munkavállalói közterheket jogszabály alapján kell levonni a munkabérből, mely ezen rendelkezésekre tekintettel nem jelenthet mást, mint levonás előtti, bruttó juttatást. Ezen értelmezést alkalmazza következetesen munkajogi perekben a hazai bírói gyakorlat is, mint az számos ítéletből kitűnik. Példaként hozhatjuk azon döntést – BH 1996/4/235/I. -, mely szerint a bíróságnak a munkáltató által fizetendő összeget bruttó összegben kell meghatároznia, nem kell azonban rendelkeznie a kifizetendő összeget a jogszabálynál fogva terhelő levonásokról. Ezeket – a jogszabályok alapján – a jogerős ítéletet teljesítőnek kell kiszámítania, levonnia és átutalnia a levont összeg jogosultjának.

A jogi környezet alapján tehát, véleményem szerint a bruttó összeg megigénylése, utalása és felhasználása a követendő út, ugyanakkor ez a fentiekben már említett anomáliát eredményezi, miszerint a költségvetésből megigényelt és ott kiadási oldal növelő tételt képező támogatási részösszegek visszautalásra kerülnek a költségvetésbe – bár kétségkívül annak más részébe -, növelve ezáltal a bevételi oldalt.

Ezen oda-vissza folyamat teljesen kiküszöbölhető lenne, ha a támogatási összeg egésze a munkavállalók számára, nettó járandóságuk fedezeteként kerülne kifizetésre és az adó-és járulékterhek más – a felszámolási eljárásban rendelkezésre álló - forrásból kerülnének finanszírozásra. Ez a megoldási alternatíva a munkavállalók szempontjából is a legkedvezőbb lenne, hisz így magasabb összegek juthatnának kezeikhez, mint a jelenleg a gyakorlatban alkalmazott bruttó-alapú megoldásnál. Ugyanakkor kérdésként vetődhet fel, hogy mi történik akkor, ha egyéb források a munkavállalói közterhek megfizetésére nem

³⁸⁵ Dr. Jakab András: A Munka Törvénykönyve és a kapcsolódó munkaügyi jogszabályok Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest 2001.; 68. o.

állnak rendelkezésre. Egyrészt a különböző járulékokkal kapcsolatba hozható ellátásokra való jogosultságnak bizonyos esetekben nem feltétele a járulékfizetési kötelezettség teljesítése (pl. álláskeresői járadéknál a munkaviszony meghatározott minimum-ideig való fennállta – több konjuktív feltétel között - a feltétel és nem a járulék megfizetése) és így a munkavállalót a közteher meg nem fizetése miatt e tekintetben hátrány nem érheti. Másrészt azonban a személyi jövedelemadó esetén már problémák forrása lehet az adóelőleg meg nem fizetése (év végén a hiányzó adóelőleget a bruttó összeget figyelembe véve a munkavállalónak meg kellene fizetni), illetve az egyenlő elbánás oldaláról tekintve megkérdőjelezhető ezen munkavállalók járulékterhekből való nem részesedése, még ha az önhibájukon kívül történik is. Mindezek okán ezen megoldás jogszabályi rögzítését nem támogatnám. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a felszámolók a munkavállalók érdekeire hivatkozva esetenként alkalmazták a módszert: nettó követelésre vonatkoztatni a támogatás iránti igényt (ezt az eljáró munkaügyi központ az alap-eljárásban nem észleli, mivel a Bérgarancia törvény melléklete szerinti nyomtatvány, mint már említésre került, csupán a munkavállalói követelés összegét, illetve a támogatási igény mértékét kéri megjelölni és ezen túl egyéb dokumentumok becsatolását sem követeli meg). Ezen gyakorlatot empirikus tapasztalatok alapján, adott esetben sem az Adó - és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (erre vonatkozóan Csongrád megyében működő felszámolók nyújtottak tájékoztatást), sem a munkaügyi központ - ha hatósági ellenőrzés során észlelte - nem szankcionálta.³⁸⁶

Az oda-vissza utalás folyamatát tehát, a kérdéskört körbevevő, fentebb részben meghivatkozott jogszabályi környezetet (adó-és járulékszabályok) is tekintve, jelenleg nem látom kiküszöbölhetőnek, legfeljebb leegyszerűsíthetőnek. Véleményem szerint ugyanis a támogatást megállapító munkaügyi központ közvetlenül intézkedhetne a közterhek megfelelő számlára való utalása iránt, és a felszámoló már csak a nettó járandóságok összegét kapná meg. Ez persze megkövetelné a jogszabályban rögzített nyomtatványok tartalmi változtatását: indokolt lenne a bruttó követelést és az abból eszközendő levonásokat is a munkaügyi központ tudomására hozni. Ez megítélésem szerint üdvözlendő lenne abból a szempontból is, hogy az esetenként igen nagy összegű

³⁸⁶ A Csongrád Megyei Munkaügyi Központ által realizált hatósági ellenőrzések során készült ellenőrzési jegyzőkönyvek alapján.

támogatási igények számítása már a megítélés előtt kontrollálásra kerülhetne, így vélhetőleg csökkenne a jogalap nélkül kiutalt támogatások összege.

Mindezeket összegezve, a jelen szabályozás mellett, álláspontom szerint jogalkotási szükséglet mutatkozik a követelések bruttó, avagy nettó jellegére vonatkozó szabályozás tekintetében: egyértelműen, egzakt törvényi szabályozással kellene megválaszolni a kérdést. Mert bár a munkaügyi központok eljárást szabályozó Eljárásrend 2009. október 01. napjától hatályos változata – reagálva a jelzett szabályozási igényre – egzakt rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a támogatás megállapítása a bruttó bértartozások figyelembevételével történik³⁸⁷, véleményem szerint nélkülözhetetlen a kérdéskör jogszabályi keretek közötti rendezése. Ez valamennyi jogalkalmazó számára lehetővé tenné az egyértelmű jogértelmezést, az egységes jogalkalmazást és így a minden érintett munkavállaló egyenlő elbánását.

Végezetül megjegyzendő, hogy a szabályozási technikához mintát is találunk a '90-es évek – jelen dolgozat tárgyköréhez szorosan kapcsolódó - jogalkotásából. A munkabér kifizetésének elmaradása miatti foglalkoztatási válsághelyzet esetén a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészéből nyújtható támogatásról szóló, 2004. augusztus 15-től hatálytalan Kormányrendelet ugyanis e tekintetben konkrétan rendelkezett:

„5. § (1) E rendelet alkalmazásában...

c) a kérelmezőnek a személyi jövedelemadóról szóló törvény és az adózás rendjéről szóló törvény adóelőlegfizetési szabályai tekintetében, valamint a vonatkozó jogszabályokban előírt - a munkavállalót terhelő - járulékok, levonások tekintetében a munkáltató számára előírt rendelkezések szerint kell eljárni;

d) a kérelmező a munkaadó járulékfizetési kötelezettségeit nem veszi át”.

A minta tartalma egyértelmű és tulajdonképpen megegyezik a ma fő szabályként alkalmazott gyakorlattal: a munkavállalói közterhek támogatási alapot képeznek, a munkaadói fizetési kötelezettségek pedig nem.

³⁸⁷ Eljárásrend II. TÁMOGATÁS FORRÁSA, FORMÁJA ÉS MÉRTÉKE fejezet 2.2. A támogatás mértéke alfejezet utolsó bekezdés.

3. További anomáliák, kérdőjelek

Mint azt a fenti két alfejezet megkísérelte bemutatni, számos problémát látunk a magyar bérgaranciában, annak működésében már akkor is, ha az alany és a tárgy elemeket vesszük szemügyre. Ha pedig tovább vizsgálódunk, további kérdőjelekkel találjuk magunkat szembe. Ugyanakkor semmiképpen sem szabad arról megfeledkezni, hogy az egyes szabályozás-elemek végül külön-külön hibáik ellenére, azokkal együtt, rendszerré állnak össze és akként funkcionálnak, biztosítva a magyar munkavállalók védelmét munkáltatójuk fizetéseképtelensége esetére.

A következőkben néhány további, valamilyen szempontból problémát felvető – avagy korábban illetően – elemét helyezem nagyító alá a magyar bérgarancia szabályozásnak.

3.1. A követelés érvényesítésének időtényezői

3.1.1. A munkavállalók és követeléseik helyzete a felszámolási eljárás megindulása előtt, valamint annak lezárása után

A Bérgarancia törvény alaptézise, hogy az alaprészből a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek, a munkavállalókkal szembeni kiegyenlíthetetlen bértartozása előlegezhető meg.³⁸⁸

Ezidáig ezen mondat számos összetevőjét – gazdálkodó szervezet, munkavállaló, bértartozás – elemzés tárgyává tettem már, mely elemeket jelen alpontban a felszámolási eljárás, pontosabban annak kezdő és végpontjának nagyító alá helyezésével szándékolom kiegészíteni.

Kiindulópontként az alaptézis okán le kell szögezni, hogy a bérkövetelések ezen forrásból való kiegyenlítésére csak akkor van lehetőség, ha az illetékes bíróság – már - jogerősen elrendelte a felszámolást. Ezen tényt, a rendszer egyik hiányosságaként nevesíti Wagner Ildikó is, hogy tudniillik nem ad lehetőséget az alaprészből történő kifizetésre a

³⁸⁸ Dr. Jakab András: A Munka Törvénykönyve és a kapcsolódó munkaügyi jogszabályok Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest 2001.; 327. o.

fizetéseketelenség beállta előtt³⁸⁹. A munkavállalói problémák kezelésére való alkalmasság megkérdőjelezése vetődött fel Dr. Kiss György írásában³⁹⁰ is, aki úgynevezett látens fizetéseketelenségről beszél, melyet a munkavállalók egy későbbi fizetés reményében sokszor eltűnnek, nem indítják meg a folyamatot. A gyakorlat bebizonyította – folytatja -, hogy a Cstv-ben szabályozott fizetéseketelenség alapvetően a gazdasági partnerekkel, a hitelező pénzügyintézetekkel szemben bír relevanciával, és az előbbiektől okán a munkavállalók számára nem jelent megoldást.

Az időhorizont ellenkező végét tekintve ugyanakkor, ténykérdés továbbá, hogy csak addig van lehetőség az alaprészből való finanszírozásra, amíg a szervezet – még - felszámolás alatt áll, azaz amíg a bíróság nem rendelkezett az eljárás befejezéséről és a cég nyilvántartásból való törléséről.

A következőkben az ebből származó (volt) anomáliákat és azok (lehetséges) felszámolási módjait törekszem bemutatni.

A felszámolási eljárás kezdő időpontjával kapcsolatos gyakorlati probléma számos esetben, hogy a munkáltató akár már több havi munkabérral tartozik munkavállalóinak, de **a jogerős felszámolási döntés hiányában a bérgarancia alaprész nem tud a munkavállalók segítségére sietni**. Ennek tapasztalataim szerint, több oka lehet.

1. A munkavállalók sok esetben nincsenek tisztában azzal, hogy követeléseiket ők hitelezőként éppúgy érvényesíthetik felszámolási eljárás keretében, mint munkáltatójuk bármely beszállítója, szolgáltatója. Ezen információhiány okán nagy számosságú ügyben, csak akkor kerülhet sor a garanciarendszer közbelépésére, ha valamely más hitelező megindítja a felszámolási eljárást. Ezzel a munkavállalók helyzete megoldódik, hisz a korábbival szemben, a jelenleg hatályos szabályozás értelmében, forrás hiányában a felszámolónak kötelezettsége („a munkabérek biztosítására vonatkozó rendelkezések csak a már megindult felszámolási eljárásban alkalmazandók, ezért a kötelezettségek a felszámolót terhelik”³⁹¹) – és nem csupán lehetősége – a támogatás iránt kérelmet benyújtani.³⁹²

³⁸⁹ Wagner Ildikó: A munkáltatói és munkavállalói fizetéseketelenség összefüggései in THEMIS Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata, 2007. december; 125. o.

³⁹⁰ Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetéseketelensége esetén in Magyar Jog 2/99.; 75. o.

³⁹¹ Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kiss György: A munkáltató fizetéseketelensége in Az Európai Unió szociális dimenziója, OFA Kht., Budapest 2004.; 141-143. o.

³⁹² Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 59. o.

Úgy gondolom, ezen tényhelyzetekben, a munkavállalók helyzetbe hozásában, fontos szerep juthat a munkavállalói érdekképviselői szervezeteknek, mint ahogyan az az MSZOSZ keretei között is megfogalmazásra került, azon elvárással, hogy a szakszervezetek a csődközeli helyzetekben – az érintett ágazatok szintjén is – fordítsanak figyelmet az alábbiakra:

- a munkahelyi szakszervezetek rendszeresen éljenek az információhoz való jogukkal annak érdekében, hogy időben ismerjék fel és tájékozódjanak a csőd közeli helyzetekről, és kellő időben tájékoztassák már ezen esetek első jeleiről is az ágazati szakszervezeteket
- az összes – szakszervezet számára rendelkezésre álló – eszközzel szakszervezetszerűen élve a munkahelyi és az ágazati szakszervezetek hatékonyabban védjék a felszámolási eljárás alá került vállalkozások munkavállalóinak érdekeit
- az Ágazati Párbeszéd Bizottságok által megkötendő ágazati kollektív szerződésekben igyekezzenek rögzíteni az ezen a szinten szabályozható, szükséges prevenciós, kezelési, ellenőrzési és szankcionális eszközöket.³⁹³

Semmiképpen sem tartom ugyanakkor elfogadhatónak azon érdekképviselői oldalról megfogalmazott követelést, hogy a szakszervezet is kezdeményezhesse a támogatás nyújtását³⁹⁴.

Itt kell megjegyezni, hogy egyes megközelítések szerint a fenti út hosszadalmassága miatt, nem biztosít kellő biztonságot a munkavállalók számára. Prugberger Tamás felvázolja például írásában³⁹⁵ azon szituációt, melyben a munkáltató szabadságra küldve munkavállalóit leállítja üzeme működését. Majd amikor a munkavállalók letöltötték szabadságukat, „mit sem sejtve zárt ajtókkal és leszerelt üzemmel és egy ismeretlen helyre távozott munkáltatóval találják szembe magukat”. Ilyenkor, mivel maga ellen a munkaadó csődeljárást nem indított és, ha mindemellett felszámolási eljárás sem indult ellene, „a munkavállalók csak hosszadalmas időkivárás után juthatnak hozzá a ki nem fizetett illetményeikhez

³⁹³ Szabó Julianna: A bér garancia rendszerről in MSZOSZ Infó Szakszervezeti információs folyóirat Tizenötödik évfolyam 2004. júniusi szám; 3-5. o.

³⁹⁴ Rózsáné dr. Lupkovics Marianna: Az inszolvenca irányelv (fizetése képtelen munkáltatók munkavállalóinak védelme) in Az Európai Unió munkügyi irányelvek és érvényesítésük a hazai kollektív tárgyalásos gyakorlatban - Kézikönyv, Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége, Budapest, 2003.; 51. o.

³⁹⁵ IV. Magyar Munkajogi Konferencia C3 szekció – Garancia – a bér garancia (Visegrád, 2007.)

akkor, ha felszámolást indítanak volt munkáltatójuk ellen”, ami viszont hosszadalmas eljárás. Ezért veti fel a szerző, hogy egy újabb jogszabály módosítással lehetővé kellene tenni, hogy a munkavállalók közvetlenül is igényelhessék elmaradt járandóságukat a bérgarancia alaprészből.

Hasonló felvetést fogalmaz meg Wagner Ildikó, aki szerint „segítene az elmaradt bérükre hónapok óta váró munkavállalók helyzetén, ha az alapból történő kifizetés egyből részükre történne, a felszámoló közbeiktatása nélkül³⁹⁶”.

A magam részéről olyan felvetéssel – bár kétségkívül az időtényező lerövidítését eredményezhetné – nem tudok azonosulni, mely a munkavállalót tenné a közigazgatási hatósági eljárás alanyává, olyan anyagi (például támogatási összeg kiszámítása) és eljárásjogi (például hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság) ismeretet elvárva tőle, ami megítélésem szerint nem elvárható. Ez a megoldás, véleményem szerint az igényérvényesítés hibái miatt – például rosszul kiszámított támogatási összeg, nem megfelelő hatósághoz benyújtott kérelem, mellékletek csatolásának elmaradása -, eredményezne annyi, sőt esetlegesen hosszabb időbeli elhúzódást, mint amennyit időbeli megtakarítás a felszámoló „kiiktatásából” következne. Mindemellett meg kell említeni azon momentumot is, hogy összességében a bürokrácia növekedne, hisz munkavállalónként indulnának és folynának le a közigazgatási hatósági eljárások.

A Wagner Ildikó által felrajzolt alternatíva – a kérelem felszámoló általi benyújtását, a támogatás munkaügyi központ általi megállapítását követően közvetlen folyósítás a munkavállaló/k részére – megítélésem szerint megfontolásra érdemes. Ugyanakkor alkalmazásának következményei között számba kell venni egyrészt a munkaügyi központok adminisztrációs terheinek jelentős növekedését, másrészt a támogatás folyósítással kapcsolatos pénzügyi terhek megjelenését (munkavállalók lakcímére történő utalás, munkavállalók lakcímkutatása stb.). Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy ez utóbbi költségek fedezetére a jelenlegi jogi környezet mellett nincs jogalap, hisz a Foglalkoztatási törvény 39. § (3) d) pontja értelmében a Munkaerőpiaci Alap bérgarancia alaprészt a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvényben meghatározott támogatás finanszírozására kellett

³⁹⁶ Wagner Ildikó: A munkáltatói és munkavállalói fizetésképtelenség összefüggései in THEMIS Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata, 2007. december; 126. o.

elkülöníteni. Nem szerepel tehát a normaszövegben olyan fordulat, mely a támogatás juttatásával kapcsolatos postaköltségek alaprészből való finanszírozását tenné lehetővé. Mindezek okán, a közvetlen munkavállalói kifizetés a Bérgarancia törvény módosításán túl, szükségessé tenné a Foglalkoztatási törvény pénzügyi jellegű átalakítását is.

2. Hosszú ideig gondot okozott a felszámolási eljáráshoz kapcsolódó illetékfizetési kötelezettség. Hiába voltak tisztában a munkavállalók azon jogosítványukkal, hogy felszámolási eljárást kezdeményezhetnek nem fizető munkáltatójuk ellen, az 50.000.-Ft-os illeték megfizetése számukra – sok esetben még akkor is, ha többen voltak és így esetleg összeadhatták volna az illetéket -, anyagi helyzetükre tekintettel lehetetlen volt (hisz éppen azért voltak ezen nem kívánatos helyzetben, mert munkáltatójuk nem fizette ki, esetenként már több hónapja bérüket).

Ezen problémát feloldotta az 2007. évi XIX. törvény, annak az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt (Illetéktörvény) módosító paragrafusa. Egyetérttek a Munkaadó Lapjában megjelent azon megállapítással, miszerint a bérköveteléssel fellépő munkavállalók könnyebben megindíthatják a felszámolási eljárást a tárgyi illetékfeljegyzési jog segítségével.³⁹⁷

Az Illetéktörvény módosult rendelkezése alapján ugyanis a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül illetékfeljegyzési jog illeti meg a munkaviszonyból származó munkabér- és egyéb követelésre tekintettel indított felszámolási eljárásokban, valamint a csőd-, a felszámolási és a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása alatt a vagyonfelügyelő, a felszámoló, illetve a pénzügyi gondnok által indított bírósági eljárásokban. Ezen, a munkaviszonyból származó munkabér- és egyéb követelésre tekintettel indított felszámolási eljárás esetén az illeték viseléséről a bíróság az eljárást megszüntető vagy a felszámolást elrendelő végzésében dönt.

A munkavállalók helyzetét jelentős mértékben javító tárgyi illetékfeljegyzési jog – mely a per tárgyára tekintettel érvényes³⁹⁸ - azt jelenti, hogy a munkavállalónak az

³⁹⁷ A Munkaadó Lapja – Jogszabályfigyelő 2007/4.

<http://a-munkaadó-lapja.cegnet.hu/2007/4/jogszabalyfigyelo>; letöltés időpontja: 2008.11.22.

³⁹⁸ Bragyova András – Kincses László – Lamm Vanda – Lőrincz Lajos – Peschka Vilmos – Péterfi Zoltán – Sárközy Tamás – Szamel Lajos – Wiener A. Imre – Zlinszky János (szerkesztők): Jogi lexikon KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000; 270. o.

eljárás megindításakor, annak megindulásához nem kell megfizetnie az illetéket, annak lerovására a bíróság döntése alapján utólag kerül sor.

3. További nehézség, hogy az eljárás megindul ugyan, de az adott gazdálkodó szervezet - esetenként csupán az időhúzást szolgáló - jogorvoslati kérelme okán, az azt elrendelő végzés nem emelkedik jogerőre. Márpedig a jogerősen elindult eljárás, illetve az azt deklaráló végzés a bérgarancia támogatás iránti kérelemhez csatolása, az alaprészből való támogatás-megítélés szükségképpen feltétele.

Ezen helyzeteket a jelenlegi jogi háttér, illetve a gyakorlat nem tudja kiküszöbölni, a probléma igazi megoldását a rendeltetésszerű joggyakorlás és a jóhiszemű eljárás követelményének minden körülmények közötti érvényesítése jelenthetné minden az eljárásban érintett szereplő részéről, amely elvárás álláspontom szerint jelen viszonyok közepette utópisztikus.

Arra az esetre, ha a jogerős felszámolási eljárás hiányában nem juthatnak a munkavállalók juttatásaikhoz, esetenként a munkaerőpiac (a munkáltatón, a munkavállalókon, az államot megtestesítő munkaügyi központon túl eső) ***más szereplőinek a folyamatba lépése jelenthet megoldást. Ez a szereplő lehet például az önkormányzat***, akinek szintén érdekkörébe esik a foglalkoztatási válsághelyzetek kezelése. Példaként említhető Komló város, ahol 2005. decemberében sajátos konstrukció alkalmazásával oldották meg azon problémát, hogy a jogerősen elrendelt felszámolás hiányában, állami támogatás nyújtásához hiányzott az egyik konjuktív feltétel.

Az eset kiinduló tényállása szerint egy 215 megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztató cégnél gondok akadtak

- a munkavállalók bár munkavégzési kötelezettségüknek maradéktalanul eleget tettek, bérüket több hónapon keresztül nem kapták meg
- a cég elnevezésében és tulajdonosában – a viszonyok követését nehézkessé téve – többször is változás következett be

- a munkáltató két vezetőjét elfogta és őrizetbe vette a rendőrség, majd a bíróság elrendelte előzetes letartóztatásukat.³⁹⁹

Az ügyben a felszámolási eljárás jogerős elrendelése, a bérgarancia helytállása késlekedett (valószínűsíthető volt, hogy a munkavállalói érdekképviselő hamarosan megindítja a felszámolási eljárást) ezért az Önkormányzat Képviselőtestülete 2005. december 20-i rendkívüli ülésén sajátos döntést hozott:

a 223/2005.(XII.20.) számú határozatának mellékletét képező szerződés aláírásával, kezességet vállalt 9.245.000 forint kölcsöntartozás és járulékai erejéig a szerződés elválaszthatatlan mellékletét képező listán szereplő 215 fő magánszemély hitelfelvételéhez kapcsolódóan.

A konstrukció lényege, hogy az Önkormányzat megkeresett egy pénzügyintézetet annak érdekében, hogy nyújtson a munkavállalóknak hitelt. Az Önkormányzat ezen hitel tekintetében készfizető kezességet vállalt a pénzügyintézet felé úgy, hogy a hiteltartozás rendezésére elsődlegesen a Bérgarancia Alapból folyósított, az adósságot (a munkavállalót) megillető elmaradt bér nyújt fedezetet. Az adós kötelezettséget vállalt arra, hogy e forrásból kapott bevételét elsődlegesen a hitel visszafizetésére fordítja. Arra az esetre, ha ezen elsődleges kielégítés nem teljesült, vállalta az Önkormányzat, hogy kezességvállalása a hitelező pénzügyintézet által lehívásra kerül azzal a feltétellel, hogy ezen lehívástól számított 15 napon belül az adóssal szemben minden további felszólítás és feltétel nélkül kezdeményezi a fennálló adósság rendezését. További az Önkormányzat szempontjából biztosítékjellegű rendelkezése volt még a megállapodásnak, hogy a munkavállalók

- mint adósok visszavonhatatlanul hozzájárulásukat adták ahhoz, hogy a Bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 74. § hatálya alá tartozó járandóságaik tekintetében fennálló védelemtől lemondanak és így hozzájárulnak, hogy bármely folyó jövedelmükből az Önkormányzat követelését kielégítse,

- büntetőjogi felelősségük teljes tudatában – a hitelszerződés és a csatlakozó okiratok aláírásával egyidejűleg - nyilatkoztak valamennyi számlavezetőjéről és számlaszámáról

- kötelezettséget vállaltak arra, hogy az azonnali inkasszót lehetővé tevő felhatalmazó levelet ezen bankszámlák tekintetében meghatározott határidőben az Önkormányzathoz

³⁹⁹ <http://www.digitalcity.hu/digitalcity/entity/entityNews.jsp?dom=AAAABIOO&egd=>; letöltés időpontja: 2008.06.12.

benyújtják, vagy intézkednek valamennyi folyó jövedelmüknek az adott pénzügyintézetnél vezetett számlájára történő átirányításáról.⁴⁰⁰

A megoldás – melynek igénybevétele természetesen csak lehetőség volt a munkavállalók számára, és amelyről munkásgyűlésen tájékoztatták az érdekelteket⁴⁰¹ – bár bizonyos biztosítékokat megkövetelt az érintettektől, de lehetőséget nyújtott arra, hogy a felszámolási eljárás jogerős megindításával jelen szituációban együtt járó többhónapos időbeli késedelem kiiktatódjék, és így a munkavállalók a lehető legrövidebb időn belül hozzájussanak bér-követelésükhöz, vagy legalább annak egy részéhez.

A felszámolási eljárás befejező időpontjához kapcsolódóan, szintén fel kell vázolni egy problémát, mely mára már, köszönhetően az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2007. évi XIX. törvénynek, indokolatlanul hosszú idő után ugyan, de megoldódott.

Fenti idő-tényező alapszabály következtében a módosítás hatályba lépéséig dilemmát okozott azon munkavállalók helyzetének rendezése, akik jogviszonyának megszüntetéséről a munkáltató, illetve a felszámoló nem rendelkezett, mégpedig azért nem, mert a vonatkozó munkajogi szabályok alapján – a felmondás védelmi rendelkezésekből fakadólag – nem volt jogszerű lehetőség a munkaviszony egyoldalú jognyilatkozattal, munkáltatói rendes felmondással való megszüntetésre. A Munka Törvénykönyve 90. § (1) bekezdése alapján ugyanis - a nyugdíjasnak minősülő munkavállalók kivételével - az ott meghatározott időtartamok alatt, a munkáltató – illetve a felszámolási eljárásban annak pozíciójába lépő felszámoló - nem szüntetheti meg rendes felmondással a munkaviszonyt.⁴⁰² A jelenlegi szabályozást tekintve a joghely által taxált védettségi intervallumok:

⁴⁰⁰ Jegyzőkönyv Komló Város Önkormányzat Képviselő-testülete 2005. december 20-i rendkívüli üléséről <http://216.239.59.104.search?q=cache:v-nleZQnUygJ:www.komlo.hu/docs/jegyzokonyv> letöltés időpontja: 2008.06.12.

⁴⁰¹ Komló Online: Fizetés helyett személyi kölcsön Karácsonyra – önkormányzati kezességgel <http://www.helyilapok.hu/digitalcity/entity/entityNews.jsp?dom=AAAALZHH&egd=AAAAMFHW&prt=AAAAYQV&efm=AAAABIR&hir=AAAAPNLP> letöltés időpontja: 2008.06.12.

⁴⁰² Dr. Cséffán József: a Munka Törvénykönyve és magyarázata Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged 2007.; 204. oldal

- a betegség miatti keresőképtelenség, legfeljebb azonban a betegszabadság lejártát követő egy év, továbbá az üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés miatti keresőképtelenség alatt a táppénzre való jogosultság,
- a beteg gyermek ápolására táppénzes állományba helyezés,
- a közeli hozzátartozó otthoni ápolása vagy gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság,
- a külön törvény szerinti emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelés, a terhesség, a szülést követő három hónap, illetve a szülési szabadság,
- a gyermek ápolása, illetve gondozása céljára kapott fizetés nélküli szabadságnak, illetve a gyermek hároméves koráig - fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül is - a gyermekgondozási segély folyósításának
- a sor- vagy tartalékos katonai szolgálatnak a behívóparancs, a polgári szolgálatnak a teljesítésre vonatkozó felhívás kézhezvételétől számított
- a külön törvény szerinti rehabilitációs járadékban részesülő személy esetén a keresőképtelenség teljes

időtartama⁴⁰³.

A gyakorlatban a problémával leginkább, legnagyobb számban érintett munkavállalók a gyermek gondozása céljából fizetés nélküli szabadságon lévő kismamák, kispapák (sőt a védettség mint látható a GYES mellett a munkaerőpiacra visszatérőket is megilleti a gyermek 3 éves koráig), illetve a hosszabb ideig keresőképtelen állományban lévők voltak. Az ő esetükben ugyanis, a fentiek szerinti felmondási védelem akadályozza meg a felszámoló működési okban rejlő rendes felmondását, ami kizárta a rendes felmondáshoz kapcsolódó járandóságokhoz a bérgarancia alaprészből – a munkáltató más munkavállalóihoz hasonlóan – való hozzájutást (erősen sértve az esélyegyenlőség elvét). Ez esetben a munkaviszony megszűnésének módja általában – hacsak a felek közös megegyezéssel meg nem szüntették azt, ami viszont a Munka Törvénykönyvéből fakadólag bizonyos, a rendes felmondáshoz tapadó juttatások (végkielégítés, felmondási időre járó juttatás) elvesztését eredményezhette – a munkáltató jogutód nélküli megszűnése volt. Ilyenkor azonban, mivel a jogutód nélküli megszűnés a bíróság felszámolási eljárást megszüntető és a cégnyilvántartásból való törlést elrendelő jogerős végzésével történik

⁴⁰³ Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Nemzeti Pályainformációs Központ: Információk Magyarországról A munka világa 2. A foglalkoztatás klasszikus formái FSZH Budapest 2009.; 12-13. o.

meg, a cég már nem áll felszámolási eljárás alatt, azaz jogszabályi feltétel hiányában a bér garancia alaprészből támogatás folyósítására nem volt lehetőség. Ez rendkívül hátrányos helyzetet jelentett ezen munkavállalók számára, hisz míg a gazdálkodó szervezet más alkalmazottjai a törvényi limitig hozzájutottak járandóságukhoz, ők elestek ettől a lehetőségtől.

A Csongrád megyében működő *egyed- egyes felszámolók* beszámolóiban alapján, ők, érzékelvén a szabályozás anomáliát, illetve az érintett munkavállalók szociális helyzetét, esetenként sajátos – jogi alapokról kiindulva sokszor megkérdőjelezhető - *megoldási alternatívákat dolgoztak ki és alkalmaztak.*

Egyrészt, miután elmagyarázták a védettség alatt lévő munkavállalóknak, hogy a szabályozási konstrukcióból kifolyólag – megvárva a jogutód nélküli és ezzel együtt a munkaviszony megszűnését -, rosszabb helyzetbe kerülvén, mint más munkavállalók, nem lesz lehetőségük a bér garancia alaprészből hozzájutni követelésükhöz, a munkaviszony közös megegyezéssel megszüntetésre került még a felszámolási eljárás aktív szakaszában. Így mód volt arra, hogy ezen munkavállalók a támogatás alanyivá váljanak és bár így a végkielégítés, illetve felmondási időre járó juttatás kiesett – voltak felszámolók, akik más juttatási jogcímen még ezeket az összegeket is biztosították -, az egyéb követelések, ha részben is, de kielégítésre kerülhettek az alaprészből. Ez egy kedvezőbb munkavállalói helyzetet teremtett, hisz ha nem lett volna jogviszony megszüntetésre irányuló kétoldalú írásos jognyilatkozat, a fent leírt okokból egyáltalán nem részesülhettek volna ezek a munkavállalók a támogatásból.

Másrészt, a jogutód nélküli megszűnés előrevetítésének módszerével éltek egyes felszámolók, és megigényelték a támogatást a függő helyzetben, amikor még létezett a szervezet. A támogatás szempontjából mintegy bontó feltételként kezelték a jogutód nélküli megszűnést, hisz ha a megszűnés mégsem következik be – érveltek -, a támogatást a felszámolót terhelő további szankciók mellett vissza kell fizetni, de ha a gazdálkodó szervezet végül mégis jogutód nélkül megszűnik, a védett pozícióban lévő munkavállalók sem esnek ki a bér garancia védelemből.

Ez a megoldás semmiképpen sem jogszerű, mivel a támogatás igénylésének egyik alapfeltétele a lejárt esedékességű bértartozás, márpedig ezekben a tényhelyzetekben még csak „várható jogutód nélküli megszűnés”-ről volt szó, amiből kifolyólag a megszűnéssel

együttjáró juttatások nem minősíthetők lejárt esedékességűnek. Ugyanakkor ezek a tényállási elemek a támogatás iránti kérelemből, annak mellékleteiből nem megállapíthatóak, így az eljáró munkaügyi központok rendelkezettek ezen összegek megállapításáról és kiutalásáról egyéb jogszerű követelések fedezetével együtt. Ezekben az esetekben tehát a felszámolók – a munkavállalói érdekek védelmében – felvállalták annak a kockázatát, hogy egy munkaügyi központ által fogantatosított hatósági ellenőrzés során feltárásra kerül a jogalap nélküli igénylés ténye, és ennek hátrányos jogkövetkezményeként kötelezik őket a támogatási összeg után a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű kamat megfizetésére.

A felmondási védelem alatt állókat érintő probléma, a szabályozási anomália súlyos voltára enged következtetni, hogy a kérdéskörrel – bár érdemben sajnos nem – foglalkozott az *Alkotmánybíróság*, mely alkotmányjogi panasz tárgyában 2006. december 19-én, 1145/D/2005. szám alatt végzést hozott, a következő tényállás mellett, az alábbiak szerint⁴⁰⁴.

Az Alkotmánybíróság eljárását indítványozó, felszámolóként a Bérgarancia törvény alapján, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatott munkavállalókkal szemben fennálló bértartozás kiegyenlítése érdekében nyújtott be támogatás iránti kérelmet az illetékes munkaügyi központhoz. Az eljáró hatóság a kérelmet azzal az indokkal utasította el, hogy a Bérgarancia törvény 1. § (1) bekezdése alapján a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet bértartozása előlegezhető meg, a felszámoló azonban a felszámolási eljárás befejezését követően terjesztette elő kérelmét. Az első fokon eljáró munkaügyi központ határozatát a felszámoló fellebbezése alapján eljáró Foglalkoztatási Hivatal helybenhagyta, mely másodfokú közigazgatási határozat ellen a felszámoló keresetet nyújtott be az illetékes munkaügyi bírósághoz. A bíróság a keresetet jogszabálysértés hiányában jogerős ítéletével elutasította.

Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben előadta, hogy a bértartozás kielégítésére irányuló pénzügyi támogatást a gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonya megszűnésével összefüggésben igényelte, erre azonban a felszámolási eljárás ideje alatt nem volt lehetősége. Az érintett munkavállalók gyermek ápolása illetve gondozása céljára biztosított

⁴⁰⁴ <http://www.mkab.hu/content/hu/frisshat/11450504.htm>. letöltés időpontja: 2008.03.25.

fizetés nélküli szabadságon voltak, a Munka Törvénykönyve 90. § (1) bekezdés e) pontja alapján felmondási tilalom alatt álló munkavállalók munkaviszonya rendes felmondással való megszüntetéséről tehát nem intézkedhetett, a munkaviszonyok megszűnése a Munka Törvénykönyve 86. § b) pontja alapján, a munkáltató jogutód nélküli megszűnésével következett be. A Munka Törvénykönyve 97. § (2) bekezdése alapján a munkaviszony megszűnésekor a munkavállaló részére az utolsó munkában töltött napon⁴⁰⁵ kell kifizetni a munkabért és egyéb járandóságokat, ami az érintett munkavállalók esetében a munkáltató jogutód nélküli megszűnésének napját jelenti. A Munka Törvénykönyve fenti rendelkezéseivel ellentétben a Bérgarancia törvény 2. § (1) bekezdése a visszatérítendő pénzügyi támogatás iránti kérelem benyújtását a bérfizetési napon ki nem elégíthető bértartozás megfizetése érdekében teszi lehetővé. Tekintettel arra, hogy a panasz előterjesztése alapjául szolgáló ügyben a kifizetés esedékességének időpontja egybeesik a munkáltató jogutód nélküli megszűnésével, a felszámoló már nem igényelheti a pénzügyi támogatást, mert a gazdálkodó szervezet addigra elveszti jogalanyiságát.

A felszámoló mint panaszos álláspontja szerint, a fenti rendelkezések „egymagukban és önállóan” nem alkotmányértők, az azonban, hogy a Bérgarancia törvény 2. § (1) bekezdése ellentétben áll a Munka Törvénykönyve 86. § b) pontjában, a 90. § (1) bekezdés e) pontjában, és a 97. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, azonos szintű jogszabályok összeütközését jelentő helyzetet eredményez, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését⁴⁰⁶. Az alkotmányértő helyzet megszüntetése érdekében a panaszos kérte, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával kötelezze az Országgyűlést a törvényi összeütközés feloldására, utalt továbbá arra, hogy a panaszolt alkotmányellenes helyzet feloldására és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására alkalmas lenne a támogatás nyújtásának eljárási szabályait, felhasználásának rendjét szabályozó rendelet is. Az indítványozó kérte továbbá annak megállapítását, hogy a Bérgarancia törvény 2. § (1) bekezdése – az egymással ellentétes törvényi rendelkezések folytán előállt alkotmányellenesség következtében – „az adott törvényi formában” a konkrét peres ügyben nem alkalmazható.

⁴⁰⁵ Megjegyzés : a jogesetben releváns időpillanatban hatályos normaszöveg ezt a határidőt deklarálta kifizetési időpontként.

⁴⁰⁶ „2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

Az ügy felszámolói attitűdjét a fentiekben vázolt azon magatartáshoz hasonlítva, ahol a felszámoló mintegy megelőlegezi a munkáltató jogutód nélküli és a munkaviszony ezen alapuló megszűnését, és a törvényi határidőhöz képest korábban igényel támogatást, véleményem szerint párhuzamot fedezhetünk fel. Addig ugyanis, míg ez utóbbi felszámoló a jogszabályi anomáliát feloldandó „előre hozta” a támogatás igénylését, az Alkotmánybírósághoz fordult felszámoló „hátra vitte” azt a felszámolási eljárás jogerős befejezése utáni időpontra. *Az irányadó normatív rendelkezéseknek egyik eljárás sem felel meg, ugyanakkor mindkettő célja minden kétséget kizáróan, a munkavállalók érdekeinek védelme.* Az eljárások eredményességét tekintve – hogy tudniillik a munkavállalói követelések kielégüljenek – a két metodika közötti alapvető különbség, hogy

- az „előbbre hozó” módszer, mint arról már volt szó az eljárás kérelem elbírálási szakában nem ismerhető fel, és így annak kimenete lehet az igény-kielégítés,
- a „hátra vivő” alternatíva ugyanakkor, igazán – mint a konkrét esetben is láthattuk – nem működőképes, mivel az eljáró munkaügyi központ, ha ez a tény az ügy irataiból nem derül is ki, a cégnyilvántartás rendszerében kontrollálhatja az adós munkáltató adatait, annak létezését / nem létezését és „f.a” státuszát.

Az alkotmánybírósági ügy kimenetét tekintve érdemi döntés nem született a végzés indokolása alapján, a következők szerint és okán.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ezen rendelkezés alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következék be. Mindemelllett az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az alkotmányjogi panaszok esetében azt vizsgálja, hogy a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály sérti – e az Alkotmány valamely rendelkezését.

Az indítványozó ugyanakkor az ügyében alkalmazott törvényi rendelkezéseket nem tartotta alkotmányellenesnek. Alkotmányjogi panasza a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet bértartozása kiegyenlítésére vonatkozó jogi szabályozás ellentmondásainak és hiányosságainak kiküszöbölésére, ennek érdekében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint a konkrét ügyében hozott döntés

alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára irányult. Mindezek okán az Alkotmánybíróság, mivel az nem felelt meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek, az indítványt visszautasította.

Az Alkotmánybírósági eljárás ugyan érdemben a problémás jogszabályokat, jogszabályhelyeket nem világította át, de talán szerepe volt abban, hogy a jogalkotó figyelmét ráirányítsa ezekre. *Az anomáliás helyzetet ugyanis 2007. április 01. napjával feloldotta az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2007. évi XIX. törvény*, amikor beillesztette a Bérgarancia törvény rendelkezései közé – 7. § (4) bekezdés -, hogy *azon munkavállalókkal szembeni bértartozást, akiknek munkaviszonya a munkáltató jogutód nélküli megszűnése miatt szűnik meg, illetőleg azt a bértartozást, amely a gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszűnésének időpontjában válik esedékessé, a felszámoló köteles rendelkezésre álló fedezet hiányában – a munkavállaló külön igénybejelentése nélkül – a felszámolási zárómérleg elkészítését megelőzően az alaprészből megigényelni és azt a munkavállaló részére kifizetni.*⁴⁰⁷

Ezzel felszámolásra került a bérgarancia rendszer működése szempontjából ezidáig meglévő súlyos hiányosság: jogszerű, más munkavállalókkal azonos garancia-védelmet kaphatnak azok a munkavállalók is, akik speciális helyzetükből, körülményeikből adódóan munkajogi védettséggel bírnak és így nem lehetnek munkáltatói rendes felmondás alanyai.

3.1.2. További, az időtényezőket érintő felvetések

A bérgarancia támogatáshoz való hozzájutás folyamatában az első kérdés az lehet, hogy mennyire biztosított a jelenlegi rendszerben, hogy a felszámoló a lehető leggyorsabban, késedelem nélkül nyújtsa be a kérelmet, megindítva ezzel a munkaügyi központ hatósági eljárását.

A Bérgarancia törvény hatályos rendelkezése értelmében, a törvényi feltételek ismertett fennállásakor, a felszámolónak haladéktalanul be kell nyújtania a kérelmet⁴⁰⁸. Ezt a kötelezettséget, annak teljesítési időpontját jelentősen befolyásolja a gyakorlatban az, hogy a felszámoló a rendelkezésére álló, vagy éppen nem álló bizonyítási eszközök alapján (az erre vonatkozó problémák leírását a 3.7. alfejezet tartalmazza) mikor kerül olyan

⁴⁰⁷ Horesnyi Julianna: Módosult a bérgarancia törvény in Munkaügyi Szemle 51. évfolyam 7-8. szám; 75. o.

⁴⁰⁸ Bérgarancia törvény 2. § (1) bekezdés.

helyzetbe, hogy a követelések nagyságát pontosan meg tudja határozni és ennek alapján kérelmet megfelelően ki tudja tölteni. További befolyásoló tényező, hogy ehhez a felszámolónak számba kell venni a cég esetlegesen meglévő forrásait, mivel a törvény alapján legfeljebb olyan mértékű támogatás igényelhető, amennyivel a gazdálkodó szervezetnek a munkavállalóval szemben a bérfizetés napján fennálló bértartozása meghaladja a gazdálkodó szervezetnél a bérfizetés napjáig és azt követően – a kérelem benyújtásáig – keletkezett forrás együttes összegét⁴⁰⁹. Ezek a tevékenységek pedig esetenként hosszabb időt – akár több hetet is – vehetnek igénybe.

Az időtartam lerövidítésére megfogalmazódtak, ezen utóbbi idő-szakasz kiiktatását célzó felvetések, oly módon, hogy a felszámolás elrendelését követő – az igényfelmérésre alkalmas – meghatározott napon belül lenne indokolt a felszámolót a szükséges intézkedésre kötelezni. A munkavállalók mielőbbi igény-kielégítését célzó javaslatuk kapcsán *Dr. Prugberger Tamás, Dr. Csák Csilla és Dr. Tóth Hilda* kifejtették⁴¹⁰, hogy ez esetben igényfelmérés alatt nem a felszámolási költségeket kellene érteni, hanem csupán a munkavállalói igények számbavételét, ami egyszerűbb és ezáltal gyorsabb eljárást eredményezhet. A pénzügyi elszámolás sem szenvedne csorbát azáltal - folytatják a szerzők -, hogy a munkavállalók hamarabb és esetlegesen a felszámolási költségek által egyébként fedezett munkabérüket kapnák meg. Felvetődhet ugyanis az az aggály, hogy ilyen esetben esetleg olyan munkavállalói követelések is finanszírozásra kerülnének az alaprészből, melyekre egyébként meg volt a gazdálkodó szervezet saját forrása (csak az az idő rövideje okán nem került feltárássra). Erre azonban csak átmenetileg kerülne sor, hiszen a felszámolási költségek között az alaprész úgyszólván visszakapja a pénzösszeget, ha arra van / lesz forrás, és mint *Dr. Prugbergerék* hangsúlyozzák, mindez a munkavállalók érdekeit szolgálja.

Fenti felvetéssel nem tudok azonosulni, mivel olyan esetekre is alkalmazná az alaprész – nagyrészt a munkavállalók, munkáltatók, vállalkozók mint önfoglalkoztatók járulékai által keletkező - forrásait, amikor annak indoka nincs meg. Ez pedig azt jelentené, hogy a járulékfizetők befizetései indokolatlanul kerülnének elköltésre. Abban az esetben, ha ténylegesen visszafolyik az összeg, ez minősíthető lenne egyfajta ideiglenes forráskihelyezésnek, melynek nem szükségszerű jellegét ellensúlyozza a munkavállalók gyors követeléshez való hozzájutása, de ha nem történik visszafizetés, álláspontom szerint

⁴⁰⁹ Bérgarancia törvény 7. § (3) bekezdés.

⁴¹⁰ *Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 5/2002.; 85. o.*

nem rendeltetésszerűen történik a források felhasználása, a gazdálkodó szervezet – vagy valaki más – jogosulatlanul gazdagodik.

Az időtényezőt nagyító alá helyezve, a fentiekén túl, további kérdésként vetődhet fel a közigazgatási hatósági eljárás megindításától a munkavállalók részére történő kifizetésig eltelt idő, annak rövidítési lehetősége.

Amennyiben a törvényben rögzített határidőket vizsgáljuk, a következő kép tárul elénk:

- a támogatásról a munkaügyi központ *8 napon belül határozattal dönt* (speciális, az általánosnál lényegesen rövidebb ügyintézési határidő)
- támogatás megállapítása esetén a kérelem átvételétől számított *15 napon belül intézkedik a folyósításról*
- a felszámoló fő szabályként *a támogatás megérkezésétől számított három munkanapon belül gondoskodik a bértartozás kifizetéséről*⁴¹¹.

A fentiek alapján alapesetben – hisz például az esetleges hiánypótlás csúszást eredményezhet -, a munkavállalók a kérelem benyújtásától számított körülbelül három héten belül hozzájuthatnak a bérgarancia alaprészből folyósított összeghez. Ez az időintervallum viszonylagosan rövidnek minősíthető, de ha figyelembe vesszük, hogy az érintett munkavállalók esetleg már több hónapja nem kapták meg bérüket, szociális biztonságukat fokozottabban szolgálná, ha lerövidülhetne.

Wagner Ildikó – elismerve a jelenlegi határidő „meglehetősen rövid” jellegét – javasolja írásában⁴¹² a 15 napos határidő 7 napra (3+4 nap) / 8 napra történő kurtítását. Úgy ítéli meg ugyanis, hogy a „globális méretű válsághelyzeteket nem számítva a munkaügyi központokra nehezedő ügyteher mellett nagy valószínűséggel ilyen rövid határidőt is elbírnának”.

Hasonló gondolatok kerültek megfogalmazásra 2002-ben Bankó Zoltán és Gyulavári Tamás által, amikor a bérgarancia rendszer néhány koncepcionális kérdésének átgondolását látták indokoltnak, köztük az eljárás egyszerűsítését, az igények

⁴¹¹ A felszámoló adminisztratív terheit csökkentendő rendelkezik kivétel-szabályként a Bérgarancia törvény 5. § (3) bekezdésének második fordulatában úgy, hogy ha a támogatás beérkezésétől számítva a következő bérfizetési napig öt munkanapnál kevesebb van hátra, a bértartozások kifizetése a következő bérfizetési napon történik.

⁴¹² Wagner Ildikó: A munkáltatói és munkavállalói fizetésképtelenség összefüggései in THEMIS Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata 2007. december; 121. és 126. o.

érvényesítésének meggyorsítását⁴¹³, illetve Dr. Fazekas Judit és Dr. Mátyás Imre által 2005-ben, akik szintén felvetették a rövidebb igényérvényesítés lehetőségét⁴¹⁴.

Dr. Prugberger Tamás, Dr. Csák Csilla és Dr. Tóth Hilda szintén kifejtették ezzel kapcsolatos álláspontjukat is, mivel mint írják a félhónapos várakozási idő önmagában nem lenne sok, csakhogy csődeljárással összefüggő okokból, a munkavállalók a legtöbb esetben hosszabb ideje tartó bérelmaradást szenvednek el. Ezért egy olyan határidő rövidítést látnának indokoltnak, amely az elbírálásra 3 napot⁴¹⁵, az átutalásra pedig további 4 napot, azaz az egész ügyintézésre összesen csak 7 napot állapítana meg.⁴¹⁶

Ezen felvetésekkel a támogatás biztonsági funkcióját tekintve egyetértek, és lehetséges szabályozási tartalomként jelölöm meg a következőket: a munkaügyi központ a kérelem benyújtását követő 8 napon belül határozattal dönt a támogatásról és intézkedik az átutalásról (nem tartom szükségesnek a döntési és átutalási határidők egymástól való elválasztását). Így az optimális esetet tekintve, biztosítható lenne a munkabér a kérelem benyújtásától számított két héten belüli eljutása a munkavállalókhöz.

A hazai szabályozás időintervallum elemei vonatkozásában felvetődhet végezetül a kérdés, hogy a közösségi irányelv által lehetőségként biztosított igényérvényesítés időbeli korlátozásának elmaradása hogyan értékelhető.

A 2008/94/EK irányelv 3. cikkében foglaltak szerint ugyanis a garanciainstítet által átvállalt követelések azok a fennálló fizetési követelések, amelyek a tagállamok által meghatározott időpont előtti és / vagy – adott eseten –utáni időszakra vonatkoznak. A 4. cikk alapján a felelősség korlátozható, ilyenkor a tagállamoknak meg kell határozni azon időszak hosszát, amely alatt a garanciainstítet köteles kifizetni a követeléseket. Ez azonban nem lehet kevesebb, mint a munkaviszony utolsó három hónapjára járó fizetési igényre vonatkozó időszak. „A tagállamok ezt az időtartamot beilleszthetik egy hat hónapos

⁴¹³ Bankó Zoltán – Gyulavári Tamás: Jogukban áll – avagy a munkavállalók helyzete és jogai az EU-ban A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, Budapest 2002.; 15. o.

⁴¹⁴ Dr. Fazekas Judit – Dr. Mátyás Imre: A fizetésképtelenség szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon in Bér garancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Miskolc 2005.; 64. o

⁴¹⁵ Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetésképtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében in Bér garancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 28. o.

⁴¹⁶ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bér garancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 4/2002.; 90. o.

hivatkozási időszakba”⁴¹⁷. A legalább 18 hónapos referencia-időszakot előíró tagállamok nyolc hétre korlátozhatják azt az időszakot, amely alatt a garanciaintézet teljesíti a követeléseket. Ebben az esetben a munkavállaló számára kedvezőbb időszakokat alkalmaznak a minimális időszakok kiszámítására. Magyarország ezen korlátozással azonban nem élt, mintahogyan a 80/987/EGK irányelv által korábban – lényegesen összetettebb, bonyolultabb szabályozás mentén – deklarált eltérési lehetőséget sem használta ki.

Megítélésem szerint, a *megszorítás elmaradása pozitív sajátossága a magyar garancia-rendszernek*, ezért e tekintetben jogalkotási szükségletet nem látok kirajzolódni, sőt egy esetleges *referencia-időszak beillesztés a munkavállalók hátrányára lenne elképzelhető, ezért semmiképpen sem javasolt*.

3.2. A Bérgarancia törvény és az eljárási törvény találkozása - A szankciós visszafizetési kötelezettségre vonatkozó szabályozás

A munkaügyi központok bérgarancia támogatással kapcsolatos tevékenységére irányadó eljárási szabályokat tekintve utaló szabályt alkalmazott és alkalmaz jelenleg is a Bérgarancia törvény. Hatályba lépésétől 2005. november 01. napjáig az Áe. szabályainak alkalmazását rendelte a benne foglalt, fentebb részletezett eltérésekkel (például eltérő – tehát nem a 30 napos⁴¹⁸, 2009. október 01-től 22 munkanapos⁴¹⁹ - ügyintézési határidő). Hivatkozott dátumtól kezdve, a törvény expressis verbis rendelkezése folytán, a támogatás iránti kérelem elbírálására vonatkozó eljárásra - ezen törvényben foglalt eltérésekkel - a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait kell alkalmazni, azaz fő szabályként a vonatkozó eljárásjogi norma a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

Ezen törvényi szabályok értelmezése és alkalmazása során a gyakorlatban nagy hangsúly helyeződött a releváns joghely azon szövegrészére, mely „a támogatás iránti kérelem elbírálására” vonatkozó eljárásra rendeli alkalmazni a Ket. (korábban az Áe.) szabályait. Ezen normaszövegből fakadóan többen – a témával foglalkozó szerzők, valamint a

⁴¹⁷Kiss György: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában OSIRIS Kiadó, Budapest 2001.; 298. o.

⁴¹⁸Dr. Zsuffa István: Az elsőfokú eljárás in Dr. Petrik Ferenc (szerkesztő): A közigazgatási eljárás szabályai Kommentár a gyakorlat számára HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 1995.; 55. o.

⁴¹⁹Dr. Barabás Gergely: Tansegédlet a Ket.-novellához Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Budapest 2009. augusztus; 79. o.

gyakorlati szakemberek egyaránt - szakaszokra bontották az eljárást és arra a következtetésre jutottak, hogy a törvényszövegnek abszolút értelemben vett szűkítő értelmezést adva, az eljárás egyéb szakaszaiban félre kell tenni a Ket-t (korábban az Áe-t). Ez az értelmezés – amely véleményem szerint a jogszabály-értelmezést, annak típusai közül a nyelvtani értelmezésre szűkíti le, megfelelően az egyéb típusokról – azt eredményezi, hogy a folyamat további potenciális létszakai tekintve, például a támogatás visszakövetelése esetén a polgári jog általános szabályihoz kell nyúlni, és az egyébként hatóságként eljáró munkaügyi központ elveszítve ezen pozícióját, kivonul az általános jogalanyok közé.

Ezen gondolatfonalat viszi végig Dr. Funtig Zoltán „A felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek bértartozásának támogatása a Munkerőpiaci Alap bérgarancia alaprészéből” című írásában⁴²⁰. A dolgozat fontos megállapítása, hogy a kérelem elbírálása a kérelem benyújtásától a kérelemnek (részben) helyt adó avagy elutasító határozat jogerőre emelkedéséig, illetve a támogató határozatban foglaltak teljesítéséig tart (megítélésem szerint a szerző ezen utolsó fordulattal maga is kitágította az általa előzőleg meghúzott határt, hisz a teljesítés már nem az elbírálás, a döntés része). A Ket. alkalmazására vonatkozó törvényi szűkítő feltétel azt jelenti – folytatja a szerző -, hogy csak a kérelem elbírálása tekintetében alkalmazhatóak a szabályai. Dr. Funtig Zoltán szerint ez a rendelkezés összhangban van a Cstv. 38. § (3) bekezdésében foglaltakkal, mely szerint a felszámolási eljárás kezdő időpontját követően, a gazdálkodó szervezet ellen a felszámolás körébe tartozó vagyonnal kapcsolatos pénzkövetelést csak a felszámolási eljárás keretében lehet érvényesíteni. S szűken a visszakövetelésre vonatkozó része az érvrendszernek:

„A Bat. 8. § (1) bekezdése rendelkezik a jogosulatlanul igénybe vett (vagy nem jogszerűen felhasznált) támogatás visszaköveteléséről. A Bat. 8. § (3) bekezdés és a Cstv. 51. és 54. §-ban meghatározott felelősségi szabályokat rendeli alkalmazni. A fentiekből következik, hogy a visszakövetelés közigazgatási úton nem érvényesíthető.

...A kötelezettségzegés esetén a Ket. szabályai nem alkalmazhatók, az igény érvényesítésére a Ptk., Pp. és a Cstv. megfelelő szabályait kell alkalmazni”.

Hasonló eljárási metodikát rendelt alkalmazni a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Miniszter által az állami irányítás egyéb jogi eszközeként aláírt, és az Állami

⁴²⁰ In LIBER AMICORUM Studia Ida Hágelmayer dedicata – Ünnepi dolgozatok Hágelmayer Istvánné tiszteletére ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest 2005., 161-174. o.

Foglalkoztatási Szolgálaton belül, az eljáró munkaügyi központokra kiterjedően 2006. január 01. napjával hatályba léptetett eljárásrend⁴²¹ (a továbbiakban: Eljárásrend).

A releváns szövegrészek alapján, kötelezettségszegés esetén a Ket. szabályai nem alkalmazhatók, az igény érvényesítésére a Ptk. és a Cstv. megfelelő szabályait kell alkalmazni. Az Eljárásrend értelmében a munkaügyi központ a folyósított támogatás visszafizetése iránti igényét polgári peres úton tudja érvényesíteni, tekintettel arra, hogy a Bérgarancia törvény visszafizetésre vonatkozó szabályai közigazgatási jogviszony keletkezését nem írják elő, határozat meghozatalára nem adnak felhatalmazást. A jogosulatlanul igénybe vett, vagy nem jogszerűen felhasznált támogatást és az esetleges kamatokat fizetési meghagyással, illetve kereset benyújtásával polgári peres eljárás során lehetséges visszakövetelni. A szabályozás érdekessége, hogy hivatkozik ugyan a Cstv. rendelkezéseire, de az általa szabályozott és a Bérgarancia törvény 8. § (3) bekezdése által a meghivatkozott 51. §-beli kifogás jogintézményéről nem ejt szót.

Álláspontom szerint ezen érvrendszer egyes elemeiben és így végkövetkeztetéseiben megkérdőjelezhető az alábbiak szerint és okán.

A vizsgálandó Bérgarancia törvénybeli normatív rendelkezések szövege a következő:

„4. § (1) A támogatás iránti kérelem elbírálására vonatkozó eljárásra - az e törvényben foglalt eltérésekkel - a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait kell alkalmazni.

...8. § (3) A Cstv. 51. és 54. §-ában meghatározott, a felszámolóra vonatkozó felelősségi szabályokat a felszámolónak a támogatás igénybevételével kapcsolatos eljárására is alkalmazni kell.”

Véleményem szerint a törvény szövegének rendszertani, történeti és teleologikus értelmezését hozzátéve a szavak nyelvtani értelméhez, arra a következtetésre juthatunk, hogy a visszakövetelési szakaszban is hatóságként viselkedik a munkaügyi központ, tehát közigazgatási hatósági eljárást folytat le és határozatot hoz. Ez a hozzátevés pedig szükségszerű, hisz pusztán a jogszöveghez való igazodás csak akkor elégséges, ha a szöveg egyértelmű, mivel a világos szöveg az, ami nem szorul értelmezésre (clara non sunt interpretanda).

⁴²¹ Az eljárásrend pontos címe: HEF OP 1.2. Intézkedés 1.1.2.4. Projekt: A hatósági és ellátási tevékenység adminisztrációjának korszerűsítése 2.0 Verzió Válságkezelő támogatások – Bérgarancia támogatás, Csoportos létszámleépítések hátrányos következményeinek enyhítését célzó támogatás, Munkahely megőrzés támogatása, Képzési támogatás munkaadón keresztül.

A **rendszertermi megközelítés** alapján, az eljárást a munkaügyi központok tevékenységrendszerébe helyezve azt láthatjuk, hogy a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei, azaz a támogatások, illetve az ellátások (a jogszabályi terminológia 2005. november 01-től álláskeresési támogatások) tárgyában lefolytatott eljárásokra fő szabályként a Ket. rendelkezéseit alkalmazzák. Ennek normatív alapját a hatályra vonatkozó szabályok jelentik.

Az alapszabályt a 12. § (1) bekezdése tartalmazza, mely szerint a közigazgatási hatóság eljárása során a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni⁴²². A következő, definitív jellegű bekezdés értelmében *közigazgatási hatósági ügy* egyrésztől minden olyan ügy, *amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg - mint a támogatás visszafizetési kötelezettség megállapítása -*, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, másrésztől bizonyos feltételek mellett a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés a fegyelmi és etikai ügyek kivételével.

Kifejezetten a vizsgált ügytípusra illeszthető speciális szabályként hívhatjuk fel a 13. § (2) bekezdésének b) pontját, mely szerint *a Ket. rendelkezéseit az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Közösségek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel és a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap – s mint ilyen a Munkaerőpiaci Alap - terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásokban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg*⁴²³.

Esetünkben az ügyfajta vonatkozó törvény a Bérgarancia törvény, mely álláspontom szerint a visszakövetelési eljárásra eltérő szabályokat nem állapít meg.

A 8. § (3) bekezdése ugyanis a következők szerint fogalmaz: „A Cstv. 51. és 54. §-ában meghatározott, a felszámolóra vonatkozó felelősségi szabályokat a felszámolónak a támogatás igénybevételével kapcsolatos eljárására is alkalmazni kell”. Ezen *normaszövegből véleményem szerint az következik, hogy a felszámolóra vonatkozó felelősségi szabályok alkalmazandóak a bérgarancia eljárásban, amelyek nem*

⁴²²Dr. Kilényi Géza: Alapelvek és alapvető rendelkezések in Dr. Kilényi Géza (szerkesztő): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 64. o.

⁴²³Dr. Kilényi Géza: Alapelvek és alapvető rendelkezések – Dr. Kilényi Géza (szerkesztő): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 70. o.

azonosíthatóak az igényérvényesítési, eljárási szabályokkal. Ez annyit jelent, hogy az 54. § alapján a felszámoló a felszámolás során az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható gondossággal köteles eljárni, és a kötelezettségeinek megszegésével okozott kárért a polgári jogi felelősség általános szabályai szerint felel. Mindemellett a felszámoló felelőssége az adósnak a felszámolás kezdő időpontjában meglévő - illetve a felszámolás alatt szerzett - vagyonára terjed ki, és a felszámoló elvárható gondosságának körébe tartozik, hogy amennyiben a fizetéseképtelenség bírósági megállapítása előtti időszakban jogszabályellenes vagyonkimentés történik, és a felszámoló úgy látja, hogy az ilyen vagyonkimentéssel szembeni fellépéssel a felszámolói vagyon növelhető, köteles az eljárásokat megindítani, tájékoztatva erről a hitelezői választmányt is.

A normaszöveget tekintve, ezen logikai vonalat követve, ellentmondásosnak látszik az 51. § meghivatkozása, hisz ez a paragrafus kifejezetten a kifogás mint igényérvényesítési mód jogintézményét vázolja fel, melynek lényege, hogy a felszámoló jogszabálysértő intézkedése vagy mulasztása ellen a tudomásszerzéstől számított 8 napon belül a sérelmet szenvedett fél a felszámolást elrendelő bíróságnál kifogással élhet. *Ugyanakkor tekintve, hogy a Bérgarancia törvény a felszámoló felelősségének csődtörvénybeli szabályait rendeli alkalmazni, továbbra is úgy ítélem meg, hogy a külön jogszabály (Bérgarancia törvény) nem deklarálna a visszakövetelésre, mint eljárási mozzanatra eltérő szabályokat, így a Ket. szabályaira tekintettel, érdemi döntésről⁴²⁴ lévén szó, határozatot kell hozni.*

A rendszertani értelmezés egy további szegmenseként említhető meg, hogy nem indokolható az eljárások összessége rendszerét mint a munkaügyi központok tevékenység-halmazának fenti vizsgálatát követően, az egy eljárás rendszerét / egészét tekintve sem a különböző mozzanatok eltérő jogviszonyra minősítése és így eltérő alapszabály – Ket.; Ptk.; Cstv. - hatálya alá vonása.

A **történeti értelmezés** keretében a jogalkotó jogalkotáskori szándékát vizsgálva, véleményem szerint szintén nem tűnik ki az igényérvényesítés vonatkozásában az általános eljárási szabályok hatálya alól való kiemelés törekvése, hisz a Bérgarancia törvény indoklásában a következőket olvashatjuk:

„A gyakorlatban előfordulhat, hogy a támogatást jogosulatlanul veszik igénybe. Ilyen esetben kötelező a kapott támogatást azonnal visszafizetni. Természetesen ebben az

⁴²⁴ Kalas Tibor: Az elsőfokú hatósági eljárás. A hatóság döntései in Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános rész, Osiris Kiadó, Budapest 2006.; 457. o.

esetben - az egyébként kamatmentes támogatást - büntetőkamattal terheltlen kell visszafizetni.

A felszámoló Csódtörvényben megfogalmazott felelőssége a Bérgarancia Alap vonatkozásában is fennáll.⁴²⁵

Ezen forrás esetében is *a felszámoló felelőssége és nem annak érvényesítése került megfogalmazásra.*

Amennyiben a **teleologikus (célorientált) értelmezést** alkalmazzuk, a jogszabálysöveget a jogszabály céljára tekintettel töltjük meg tartalommal. Ezen értelmezés során azon célokhoz visszanyúlva, melyeket a megalkotott törvény szolgál – a felszámolás alá került gazdálkodó szervezetek legalább korlátozott mértékben ki tudják elégíteni munkavállalóik bérkövetelését az állami pénzalap mint forrás segítségével⁴²⁶ -, megítélésem szerint szintén nem levezethető az a megközelítés, hogy a támogatás megítélése során más eljárási metodikát alkalmazzon az eljáró szerv, mint annak esetleges visszakövetelése során.

A célt eljárásilag az szolgálhatja leginkább, ha a hatóság mindvégig hatóság marad, és mint ilyen általános eszközeivel hatékonyan tudja visszaszerezni a jogalap nélkül kiutalt, vagy nem jogszerűen felhasznált támogatást és nem veszélyezteti az igényérvényesítést a kifogás 8 napos határideje, illetve a fizetési felszólítás a határozat „erejét” el nem érő hatása lévén, hogy nem közigazgatási hatósági aktusról van szó.

A bírói joggyakorlat – több döntés tartalmát értékelve elmondhatóan -, illetve a megelőző jogorvoslati szakban a másodfokon eljáró hatóság e tekintetben *arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bérgarancia ügyben eljáró munkaügyi központ mindvégig – azaz az esetleges visszakövetelési szakban is – hatóság marad és mint ilyen, a támogatás visszakövetelése tárgyában határozatot hoz.*

Ezen értelmezés szellemében hozott döntést például 2005-ben a Szegedi Munkaügyi Bíróság egy olyan – a 2.2. alpontban elemzett – perben, ahol a per tárgyát képező azon kérdés megválaszolásához, hogy a Csongrád Megyei Munkaügyi Központ jogszerűen követelt – e vissza támogatást, dönten kellett – jogot kellett értelmezni – a tekintetben, hogy a támogatás megállapításának és folyósításának bruttó avagy nettó összegben kell e történnie azaz, hogy a támogatási összeg felhasználható közterhek finanszírozására, vagy csupán a nettó munkavállalói követelések kielégítésére. A jogvita által érintett - akkor még

⁴²⁵ 1994. évi LXVI. törvény indokolása a bérgarancia alapról – Részletes indokolás A 8. §-hoz

⁴²⁶ 1994. évi LXVI. törvény indokolása a bérgarancia alapról – Általános indokolás

államigazgatási – határozatot a bíróság jogszerűnek találta, a határozati forma alkalmazását nem kérdőjelezte meg⁴²⁷.

Hasonló jogértelmezésen alapuló döntésként hívható fel a BDT 2006/4/75 számú döntés (Fővárosi Ítéltábla 12. Fpkf. 43.020/2005/4.), melyben kimondásra került, hogy a Munkaügyi Központnak a jogosulatlanul igénybevett támogatás visszafizetéséről hatósági jogkörben kell határoznia. Alkalmazásában ugyanis a Cstv. 51. §-ban szabályozott kifogás jogintézménye arra ad lehetőséget a kifogással élő Munkaügyi Központ számára, hogy a hatósági jogkörében meghozott, a jogosulatlanul igénybevett támogatás visszafizetéséről rendelkező jogerős határozatban foglaltakkal összefüggő felszámolói intézkedést, illetve mulasztást sérelmezze. (Kifogásolható továbbá részéről egyéb, a Bérgarancia törvényben szabályozott felszámolói kötelezettséggel kapcsolatos intézkedés, illetve mulasztás is.) Nincs lehetősége a bíróságnak a Munkaügyi Központ helyett a Bérgarancia Alapból történt támogatás jogosulatlan igénybevételéről, és ennek következményeként a visszafizetésről határoznia.

Pozitív változás, hogy ezen bírói gyakorlatot látszik követni a jogalkalmazás szakmai irányítása is. Ugyanis, a normatív háttér többszöri, jelentős változásának köszönhetően megvalósult felülvizsgáló munka során, a korábbi, fentebb hivatkozott, eljárásrendben rögzített visszakövetelési szabályokhoz képest, igen jelentős változásokat eszközölt a 2007. augusztusában hatályba lépett új eljárásrendben⁴²⁸, annak „A bérgarancia támogatás megszüntetése, visszakövetelés” címet viselő 5.4. alpontjában, a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal melyeket alapvetően – néhány lentebb jelzett, szükséges módosítástól eltekintve - a 2009. október 01. napjától hatályos Eljárásrendben is fenntartott⁴²⁹, a következők szerint.

A Btv.⁴³⁰ 8. § (1) bekezdése rendelkezik a jogtalanul igénybe vett (vagy jogtalanul felhasznált) támogatás visszaköveteléséről. A Btv. 8. § (3) bekezdése és a Cstv. 51. és 54. § -ában meghatározott felelősségi szabályokat rendeli alkalmazni.

A többször módosított Cstv. 51. §-ban szabályozott kifogás jogintézménye a felszámoló támogatás igénybevételével kapcsolatos eljárását érintően arra ad lehetőséget a munkaügyi

⁴²⁷ Szegedi Munkaügyi Bíróság 2.Mv. 521/2004/. sz. Ítélete

⁴²⁸ Állami Foglalkoztatási Szolgálat: Eljárési rend a bérgarancia támogatásról Budapest 2007. augusztus

⁴²⁹ Foglalkoztatási és Szociális Hivatal: Eljárásrend a bérgarancia támogatásról V. Eljárési szabályok 5.4. A bérgarancia támogatás megszüntetése, visszakövetelés (Budapest, 2009. szeptember 28.)

⁴³⁰ A Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. tv. eljárásrendbeli rövidítése.

központ számára, hogy a jogosulatlanul igénybevett támogatásról és annak visszafizetéséről rendelkező jogerős határozatban foglaltakkal összefüggő felszámolói intézkedést sérelmezze. A Cstv. 51. § (1) bekezdés szerint a felszámoló jogszabálysértő intézkedése vagy mulasztása ellen a tudomásszerzéstől számított 8 napon belül a sérelmet szenvedett fél a felszámolást elrendelő bíróságnál kifogással élhet.

Mindez azt jelenti, hogy a jogosulatlanul igénybevett támogatásról és annak visszafizetéséről, a Btv. alapján közigazgatási határozatot kell hozni, és amennyiben a jogerős határozatban foglalt fizetési kötelezettségének a felszámoló határidőben nem tesz eleget, akkor kell a mulasztástól számított 8 napon belül a kifogást a bírósághoz benyújtani. A kifogáshoz mellékelni kell a közigazgatási határozato(ka)t. A kifogás benyújtását és a határozat végrehajtását nem befolyásolja az, hogy a felszámoló a jogerős közigazgatási határozatot bíróság előtt megtámadja-e.

Vagyis amennyiben a munkaügyi központ ellenőrzése során megállapította, hogy a támogatás igénybevétele jogosulatlanul történt, erről a tényről továbbá a felszámolót terhelő fizetési kötelezettségekről közigazgatási határozatot kell hozni, mely határozatot másodfokon eljárva a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal vizsgálja meg.

A Btv. 8. § (3) bekezdésének helyes értelmezéséhez a törvény indoklásából kell kiindulni. Az indoklás az alábbiak szerint rendelkezik: „A felszámoló Csődtörvényben megfogalmazott felelőssége a Bérgarancia Alap vonatkozásában is fennáll.”⁴³¹ Mindez az jelenti, hogy a felszámoló saját vagyonával akkor is köteles helytállni a jogosulatlanul igénybevett támogatás (tőke összeg) maradéktalan visszafizetéséért, ha a felszámolási eljárás során a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet vagyonából a munkaügyi központ nem nyer teljes kielégítést. Az ilyen igényt polgár peres úton kell érvényesíteni.

Ez utóbbi – felelősségre vonatkozó – 2007-től hatályos eljárásrendbeli rendelkezésekhez egy kritikai észrevétel megtétele mindenképpen szükséges volt, azon rendelkezésre vonatkozóan, melynek értelmében a felszámoló saját vagyonával akkor is köteles helytállni a jogosulatlanul igénybevett támogatás (tőke összeg) maradéktalan visszafizetéséért, ha a felszámolási eljárás során a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet vagyonából a

⁴³¹ 1994. évi LXVI. törvény indoklása a bérgarancia alapról – Részletes indoklás A 8. §-hoz

munkaügyi központ nem nyer teljes kielégítést. Megítélésem szerint, a meghivatkozott törvényi indokolásból - „A felszámoló Csődtörvényben megfogalmazott felelőssége a Bérgarancia Alap vonatkozásában is fennáll”⁴³² – az következik, hogy a felszámoló a Ptk. szabályai szerint köteles helytállni a jogosulatlanul igénybevett támogatás (tőke összeg) maradéktalan visszafizetéséért. Azaz abban az esetben, ha a felszámolási eljárás során a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet vagyonából a munkaügyi központ a felszámoló neki felróható, jogszabályellenes intézkedése vagy mulasztása miatt nem nyer teljes kielégítést.

Az ezen szabályozási tartalomra irányadó, eljárásrendre vonatkozó módosítási igényt annak alkotója akceptálta, így a 2009. október 01-től hatályos eljárásrend már úgy rendelkezik, hogy: „a felszámoló a Ptk. szabályai szerint köteles helytállni a jogosulatlanul igénybevett támogatás (tőke összeg) maradéktalan visszafizetéséért, ha a felszámolási eljárás során a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet vagyonából a munkaügyi központ a felszámoló neki felróható, jogszabályellenes intézkedése vagy mulasztása miatt nem nyer teljes kielégítést”.

Tartalmazza még az aktualizált Eljárásrend, hogy a Cstv. 54. § - a szerint a felszámoló a felszámolás során az ilyen tisztséget betöltő személytől (még korábban az adott helyzetben általában) elvárható gondossággal köteles eljárni. A kötelezettségeinek megszegésével okozott kárért a polgári jogi felelősség általános szabályai szerint felel. A felszámoló felelőssége az adósnak a felszámolás kezdő időpontjában meglévő - illetve a felszámolás alatt szerzett - vagyonára terjed ki.

Itt jegyzem meg, hogy a bérgarancia ügyekkel kapcsolatos esetjog összegyűjtése és az Eljárásrend mellékleteként való közzététele, álláspontom szerint segítené a munkaügyi központok ezen ügycsoporttal foglalkozó jogalkalmazóinak munkáját. Így például a felszámolói felelősség szemléltetésére jó például szolgálhat a Fővárosi Ítéltábla 15.Fpkf.43.236/2005/5. sz. döntése⁴³³, mely szerint a kifogásolási eljárásban a felszámolót az adós vagyona tekintetében csak a Csődtörvényben foglalt intézkedésre lehet kötelezni és a felszámoló kifogáson alapuló kötelezhetősége csak az adós vagyonára vonatkozóan, s e vagyon erejéig áll fenn. Ha azonban a felszámoló intézkedése kárt okoz, a felszámoló polgári jogi kártérítési felelősségének a megállapítása, a vele szembeni igény elbírálására

⁴³² 1994. évi LXVI. törvény indokolása a bérgarancia alapról – Részletes indokolás A 8. §-hoz

⁴³³ BDT.2006/3/55.

nem a felszámolási eljárásban, hanem az általános hatáskörrel rendelkező bíróság előtt történhet.

Az alapul fekvő ügyben a felszámoló bérgarancia támogatást vett igénybe. A felszámolási eljárás során elért 105.000.- Ft pénzbevételből kifizetett saját magának 76.000. Ft-ot, mert ezen összeget a felszámolási eljárás során az adósnak a felszámolási költségek fedezésére meghitelezte (ezen összeg erejéig kölcsönből eredő hitelezői igénye állt fenn). A munkaügyi központ jogosulatlan igénylést állapított meg és kifogást nyújtott be. Az elsőfokú bíróság arra kötelezte a felszámolót, hogy a saját pénztárából (azaz a saját vagyonából) fizesse vissza a 76.000. Ft-ot az adós pénztárába, majd utalja ki a munkaügyi központnak. A felszámoló fellebbezése folytán eljárta Ítélet tábla a végzést megváltoztatva a felszámoló kötelezését mellőzte. A kifogás benyújtásakor ugyanis az adósnak a 76.000.- Ft már nem volt a vagyona, amiből a felszámoló a kifogásban megjelölt visszatérítési igényt érvényesíteni tudná. A felszámoló bíróság pedig a felszámolót csak az adós vagyonára vonatkozóan kötelezheti és csak a vagyon erejéig. A felszámoló kárigényének az elbírálása pedig csak az általános hatáskörű bíróság előtt érvényesíthető.

A fentiekén túl, véleményem szerint az igényérvényesítés módja, annak lépései az egyes munkaügyi központok egységes gyakorlata érdekében további kifejtést tennének szükségessé az Eljárásrendben, mivel a vonatkozó fejezetben nehezen érthető az a levezetés, amely a visszakövetelő határozat mint közigazgatási hatósági döntés és az ehhez kapcsolódó igény érvényesítésének speciális módja (kifogás) közötti kapcsolatot fejt ki (például hogyan hat a határozat jogorvoslati eljárása a kifogásra).

Összegezve az igényérvényesítéssel kapcsolatosan leírtakat, az értelmezési bizonytalanságot megszüntetendő, az alkalmazandó jogág – közigazgatási jog, illetve polgári jog / csődjog – egyértelmű meghatározását jelenthetné, ha – amennyiben ilyen jogalkotói szándék van - a Bérgarancia törvény releváns szakasza módosulna úgy, hogy a támogatási ügyre generálisan, beleértve a visszakövetelési eljárást is⁴³⁴, rendelné alkalmazni a Ket. szabályait. Abban az esetben pedig, ha a jogalkotói törekvés a kérelem elbírálását – határozat meghozatalát – követő kiterelés a Ket. hatálya alól, azt expressis

⁴³⁴ Az eljárás szakaszolását tekintve meg kell jegyezni, hogy a munkaügyi szervezetben tevékenykedő szakemberek álláspontja nem egységes a tekintetben, hogy a támogatás visszakövetelése, majd esetlegesen végrehajtás foganatosítása esetén önálló közigazgatási hatósági ügy indul, avagy ugyanazon támogatási ügyről van szó, csupán annak egy újabb létszakasza kezdődik meg.

verbis, az alkalmazandó jogterület és ahhoz kapcsolódó alaphatározás megjelölésével kellene megtenni a normaszövegben.

3.3. Kérelmet előterjesztő személy, szervezet

A kérelmet előterjesztő személlyel kapcsolatos felvetés forrása, hogy az eljárás megindítójának személyére vonatkozóan, két rendelkezéssel is találkozunk a Bérgarancia törvényben.

A 2. § (1) bekezdése, valamint a 3. § (1) bekezdése egyértelműen a *felszámoló, illetve meghatalmazottja* személyét jelöli meg a kérelem előterjesztőjeként (mint kötelezettséget aposztrofálva a kérelem-benyújtást), a 2/B. § (1) bekezdésében viszont azt olvashatjuk, hogy az eljáró munkaügyi központnak a támogatást meg kell állapítania, és a megállapított támogatást ki kell utalnia, ha a *gazdálkodó szervezet* által benyújtott kérelem a törvényi feltételeknek megfelel.

Fenti kettőség Prugberger Tamás által, a Garancia – e bérgarancia című írásában, a „vagy” kötőszó alkalmazásával alternatívát foglal magában. A szerző ugyanis a rendszer egyik problematikus elemeként jelöli meg, hogy a magyar jog szerint csak a munkáltató vagy a felszámoló jogosult megigényelni a bérgarancia alaprészből az elmaradt munkabérek kifizetésére szóló hitelt. A probléma felszámolására tett javaslata pedig: az érintett munkavállalók maguk – közvetlenül – is igényelhessék elmaradt járandóságukat az alaprésztől, ne csak a munkáltató vagy a felszámoló. Ez a gondolat megjelent Dr. Csák Csillával és Dr. Tóth Hildával közös írásában is, amikor úgy fogalmaztak, hogy „azon az állásponton vagyunk, hogy helyes volna, ha az új magyar szabályozás akként alakulna, miszerint ha a munkáltató fizetéseképtelenné válásának igazolt ténye alapján a munkavállalók képviselői az illetékes munkaügyi központot megkeresnék, ez már olyan aktusnak minősülne, amely megalapozná az alaprésztől való részesedést”. Számomra ez a felvetés azon okból elgondolkodtató, hogy alkalmas lenne a munkavállalókat sújtó felszámolói nem jogszerű magatartások, mulasztások - például a bérgarancia eljárásban előírt határidők be nem tartása – kiküszöbölésére, melyek sok esetben fakadnak abból, hogy a felszámolók olyan szereplői az eljárásoknak, akiknek egyszerre túl sok eltérő és

ütköző érdekeket kellene képviselnie⁴³⁵. Megoldást kínálna továbbá ez a metódus arra az időnként – bár más relációban - felbukkanó dilemmára is, hogy a felszámolói igényérvényesítés esetén az ezzel járó tevékenységet nem az fizeti meg, akinek érdekében a tevékenységet a felszámoló végzi⁴³⁶. Mert mintahogyan Miskolczi Bodnár Péter írja, az eljárásban való arányos teherviselés első lépése lehetne, ha - a hitelezőkön kívüli - érdekelt személyek viselnék azon költségeket, amely az eljárásban olyan cselekményekkel összefüggésben vetődtek fel, amelyek az ő érdekeiket szolgálják⁴³⁷.

Én magam végül mégis úgy gondolom, hogy az alany meghatározása szempontjából a kérelem-benyújtási kötelezettséget meghatározó 2. §-t kell kiindulópontul tekinteni, és így a kérelem, jog szerinti előterjesztőjeként a felszámolót, illetve meghatalmazottját aposztrofálni. Nem terhelném tehát a munkavállalókat az igényérvényesítési eljárással, és a munkáltató sajátos – „f.a” - helyzetéből fakadón, a munkaadót sem jelölném meg kérelem benyújtóként. A vonatkozó Eljárási rend is ez utóbbi álláspontra helyezkedett, amikor a kérelemre, annak előterjesztésére vonatkozó szabályok között rögzítette, hogy a bérgarancia támogatás iránti kérelmet a felszámoló terjeszti elő⁴³⁸. Ezen eljárás mellett a munkavállalói érdekek érvényesítését, védelmét segíthetné az a Miskolczi Bodnár Péter által az osztrák jogból átemelésre javasolt megoldás, mely szerint a hitelezői választmány egyik tagja az adós cég munkavállalóinak érdekét képviseli⁴³⁹.

Mindazonáltal mindenképpen szükségesnek és indokoltnak tűnik a következő jogalkotási lépésnél a normaszöveg pontosítását megejteni, s a vonatkozó szövegrészt az alábbiak szerint módosítani:

„2/B. § (1) Az állami foglalkoztatási szerv köteles a támogatást megállapítani és a megállapított támogatást az 5. § (1) bekezdése szerint a felszámolás alatt álló gazdálkodó

⁴³⁵ Dr. Miskolczi Bodnár Péter: Igények és javaslatok a fizetésképtelenségi jog magyarországi újraszabályozására in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 340. o.

⁴³⁶ Dr. Miskolczi Bodnár Péter: Igények és javaslatok a fizetésképtelenségi jog magyarországi újraszabályozására in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 347. o.

⁴³⁷ Dr. Miskolczi Bodnár Péter: A szerződések sorsa a magyar és a német fizetésképtelenségi jogban in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 211. o.

⁴³⁸ Eljárási rend V. Eljárási szabályok 5. 1. Tájékoztató, a bérgarancia támogatás kérelmének benyújtása

⁴³⁹ Dr. Miskolczi Bodnár Péter: Igények és javaslatok a fizetésképtelenségi jog magyarországi újraszabályozására in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 361. o.

szervezet bankszámlájára⁴⁴⁰ átutalni, ha a felszámoló által benyújtott kérelem az e törvényben foglaltaknak megfelel’.

Mindemellett a feloldott anomáliák sorában szükségesnek tartom megemlíteni, hogy a 2009. október 01-től hatályos Eljárásrend kibővült az ügyfél fogalmával: „a Ket. szerinti ügyfél a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet”. Ez egy véleményem szerint, szükséges kiegészítése volt a szabályozásnak a következők szerint és okán.

A módosítás előtt pontosítási, harmonizációs igényt láttam azon a III. Fejezetben (Az eljárás alanyai) rögzített eljárásrendi meghatározás vonatkozásában is, mely szerint az *eljárás alanyai* a regionális munkaügyi központ és a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet, ugyanis ebből következhetne a szervezet kérelmet benyújtó pozíciója. Ugyanezen fejezetben aztán megjelenik a felszámoló is az érintettek sorában, mivel a bér garancia támogatás eljárásban *érintettek*: az eljárás alanyain túlmenően a munkahelyüket elvesztő munkavállalók az elmaradt munkabérük kifizetése tekintetében, továbbá a felszámoló szervezet, a felszámoló.

Azt láthatjuk tehát, hogy az eljárási rend megalkotói a Ket-beli fogalmakhoz képest új fogalmakat generáltak, illetve az ott használt terminus technikusokat összegyűrték. A eljárási törvény ugyanis alapvetően az *ügyfél* fogalmával operál, és 15. §-ában úgy rendelkezik⁴⁴¹, hogy ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti⁴⁴². Az érintettség, tehát az ügyféli pozíció összetevője és nem önálló pozíció.

Az eljárásrend készítői talán ehelyütt az ügyfél fogalom definiálását, illetve a támogatásra vonatkozó konkrét tartalommal való megtöltését kívánták megkerülni ezen új fogalmi elemek bevezetésével. Hisz az eljárásrend többször használja az ügyfél kifejezést, elsősorban a különböző ügyféli jogosítványok felemlítése során, arra vonatkozóan viszont, hogy akkor ki is az ügyfél a hatásköri, illetékességi szabályok között ad választ: „A támogatás megállapítására irányuló hatósági eljárásban ügyféli pozícióban a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet áll”. Itt tartom szükségesnek megjegyezni, hogy az egyéb –

⁴⁴⁰ Ezen szövegrész módosítására vonatkozó javaslatot lsd. lentebb.

⁴⁴¹ Meg kell jegyezni, hogy a fogalom a Ket-ben folytatódik, de jelen résznél a folytatásnak nincs relevanciája, ezért annak beemelését mellőzöm.

⁴⁴² Paulovics Anita: A közigazgatási eljárásjog elvi, történeti alapjai, alapvető jogintézményei in Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános rész; Osiris Kiadó, Budapest, 2006.; 381. o

alapvetően egyidőben, a Ket. hatályba lépésére való felkészülés keretében⁴⁴³ elkészült - eljárásrendek mindegyike használja az alany, érintett kifejezéseket⁴⁴⁴, a bérgarancia eljárásrend tehát ezen eljárásrend struktúrához igazodott.

Mindazonáltal véleményem szerint, a tisztánlátást segíti, hogy ***Ket-analóg fogalomhasználat mellett, immáron egzakt választ ad az eljárásrend az alanyokra vonatkozó szabályok között arra kérdésre, hogy ki az ügyfél.***

Fontos ez azért, mert az ügy egésze szempontjából egy alapkérdésről van szó, hisz az ügyfélnek vannak különböző jogai (például gondoljunk az irat-betekintési jogra, vagy éppen az eljárás megindításáról való értesítéssel kapcsolatos jog stb.). Márpedig, az ügyféli jogok biztosítása nem lehet kérdés. Ehhez viszont nélkülözhetetlen, hogy a hatóságok ügyintézői egyértelmű meghatározást kapjanak ahhoz egyrészt, hogy kik tartoznak ebbe a körbe, másrészt, hogy kik esnek kívül rajta.

3.4. Transznacionális esetek

A határidőre megtörtént implementáció következtében, a hazai szabályozás történetét, és ezen belül a harmonizációs módosításokat végigkövető részben már említettek szerint, *Bérgarancia törvényünk* tartalmaz transznacionális esetekre vonatkozó rendelkezést, amikor megmondja mi a teendő akkor, ha *a munkavállaló több tagállam területén végez munkát*. Alaprendelkezései között ugyanis deklarálja, az egyéb jogszabályi rendelkezések fennállása esetén, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatott, *szokásos magyarországi munkavégzési hellyel rendelkező munkavállalók* követelése kielégíthető a bérgarancia alaprészből.

Emlékeztetőül, a *közösségi jogi* norma szerint, ha egy, legalább két tagállam területén tevékenykedő vállalat fizetéseképtelenségéről van szó, a munkavállalók követeléseinek teljesítéséért annak az a tagállam felelős, amelynek területén az érintett munkavállalók a

⁴⁴³ Programkeret, melynek termékét képezték ezen eljárásrendek: HEF OP 1. 2. Intézkedés 1.1. 2.4. projekt, „A hatósági és ellátási tevékenység adminisztrációjának korszerűsítése”

⁴⁴⁴ Az eljárásrendek készítésekor szakmai vita tárgyát képezte, hogy a különböző munkaerőpiaci támogatások estén ügyfelek – e a munkáltató kérelmére, a munkáltató számára, de a munkavállaló foglalkoztatásához megállapított támogatással érintett munkavállalók (a munkáltató részére megállapítható foglalkoztatás bővítését szolgáló bértámogatás vonatkozásában például ügyfél – e az az álláskereső, akinek a foglalkoztatásához a munkaügyi központ, annak kirendeltsége a támogatást megállapítja, illetve folyósítja).

2002/74/EK irányelv⁴⁴⁵ megfogalmazásában rendszeresen – szokásosan - dolgoztak, vagy dolgoznak, a 2008/94/EK irányelv⁴⁴⁶ fordított szövege szerint, munkát végeznek, vagy szokásosan munkát végeznek.

Az irányelvi rendelkezés tehát irányt szab a szabályozási tárgyát képező határokon átívelő esetekre: a rendszeres munkavégzés helye szerinti állam jár el. Ám az irány egyértelmű volta – esetenként - csak látszólagos, mint azt egy az Európai Bírósághoz benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem⁴⁴⁷ is mutatja.

Az adott történeti tényállásban, nemzetközi szállításban tevékenykedő és így Európa több országában folyamatosan úton lévő tehergépkocsi-vezetők voltak a támogatással potenciálisan érintett munkavállalók (áru fuvarozást végeztek Svédországból Olaszországba Németországon és Ausztrián való átutazással, úgy, hogy az áruk ki- illetve berakodását nem ők, hanem minden esetben a megrendelők alkalmazottai végezték, a rendeltetési helyen lévő eszközökkel). A munkáltatónak egyetlen telephelye volt Svédországban, külföldi fiókteleppel nem rendelkezett. A helyzet értékelése és annak eldöntése, hogy mely tagállam bér garancia intézménye kell, hogy eljárjon és helytálljon, kétségkívül nem egyszerű feladat, hisz több tagállamban végeztek rendszeresen / rendszerint munkát a munkavállalók, a tekintetben pedig, hogy milyen szempontok alapján lehet eldönteni, hogy mit értünk rendszerinti munkavégzés alatt (avagy mit nem), az irányelv iránymutatást nem tartalmaz.

Ezen problémakör vonatkozásában az alapügyben eljáró svéd bíróság a következő kérdéseket terjesztette az EB elé. Az ügyben döntés is született, de ennek ismertetése mellett az egyes kérdések kapcsán saját, releváns gondolataim kifejtésére is sor kerül.

1. A legutóbb a 2002. szeptember 23-i 2002/74/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1980. október 20-i 80/987/EGK tanácsi irányelv 8a. cikke azt mondja-e ki, hogy valamely vállalkozás csak akkor tekinthető valamely tagállamban tevékenységet folytatónak, ha ott fiókteleppel vagy állandó telephellyel rendelkezik?

A válasz, álláspontom szerint – a jogi norma nyelvtani értelmezését alkalmazva - nem, hisz a kérdésben hivatkozott 8.a cikk – annak (1) bekezdése – legalább két tagállam területén

⁴⁴⁵ 8.a cikk (1) bekezdés

⁴⁴⁶ 9. cikk (1) bekezdés

⁴⁴⁷ C-310/07 ügy

tevékenykedő vállalkozásról rendelkezik, tehát a tevékenységről, annak a helyéről / helyeiről van szó és nem arról, hogy ott a vállalkozásnak fiókteleppel, állandó telephellyel kellene bírnia.

Szükségesnek tartom ugyanakkor megjegyezni, hogy valószínűleg a jogalkotásnál pontosan ez a szituáció került előtérbe: több tagállamban fiókteleppel, telephellyel bíró munkaadók azon munkavállalóinak helyzete, akik váltakozóan hol egyik, hol másik – szék-, fióktelep-, állandó telep – helyen végzik jogviszony keretében munkájukat. Ha ezt a szándékot tételezzük jogalkotói szándéknak és azt mondjuk, hogy csak akkor lesz a vállalkozás valamely tagállamban tevékenységet folytató, ha ott fióktelepe, állandó telephelye van – tehát a feltett kérdésre igennel válaszolunk -, a vizsgált esetben okafogyottá válnak a további kérdések, hisz nincs transznacionális eset. Ez véleményem szerint optimális kimenete lehetne egy olyan ügynek, ahol valamely tagállamban székhellyel bíró szállítási vállalkozás munkavállalóiról van szó, hisz ők az adott tagállam joga alá tartozván, egy adott munkáltatóval állnak jogviszonyban, egy adott tagállam büdzséjébe fizetnek járulékokat és a bérgarancia-rendszer szempontjából helyzetük rendezett. Ebbe az ügybe vizsgálandó elemként bevonni a munkavégzési helyet, megítélésem szerint nem indokolt. Ezen gondolatmenethez, annak megalapozásához azonban hiányzik az – ebből a szempontból - egzakt jogalkotói szándék, hisz a norma preambulumban sem mond többet mint rendelkező részében: „több tagállamban tevékenykedő vállalkozások fizetésektelensége esetében és a munkavállalók jogainak az Európai Bíróság joggyakorlatával összhangban való megerősítése érdekében a munkavállalók jogbiztonságának szavatolásra olyan rendelkezéseket kell hozni, amelyek egyértelműen meghatározzák, hogy melyik intézet felelős ilyen esetekben a követelések kifizetéséért...⁴⁴⁸”.

2. Ha az előbb kérdésre nemleges válasz adandó, milyen feltételeknek kell teljesülniük ahhoz, hogy valamely társaságot a tevékenységét több tagállamban folytatónak tekinthessünk?

Ha az 1. pont szerinti „nem” választ követően, tovább akarunk lépni a jogeset megoldásában, kétség kívül kérdésként vetődik fel, hogy egyáltalán mikor van szó

⁴⁴⁸ 2002/74/EK Irányelv Preambulum (7) első fordulat.

transznacionális esetről. Tekinthető – e az Unió több államába / azokon keresztül szállítási tevékenységet végző vállalkozás legalább két tagállam területén tevékenységet végzőnek. Ennek a kérdésnek a megválaszolása szintén több nehézséggel jár és véleményem szerint, több megközelítést kínál.

Az egyik értelmezés alapján ebben az esetben a vállalkozás több tagállam területén fejt ki tevékenységet, végez szolgáltatást, a munkavállalója pedig munkát (megvalósító, realizáló megközelítés). A másik megközelítés értelmében a komplex, koordinációs, irányítást is magában foglaló tevékenységet csak egyetlen államban fejt ki (komplex megközelítés), és a több tagállam területén való áthajtása a járműveknek csupán technikai jellegű részlet.

Az első két kérdésről az alábbiak szerint döntött a Bíróság.

- A Bíróság többes indokrendszer alapján ebben a kérdésben olyan tartalmú döntést hozott, hogy ahhoz, hogy a másik tagállamban is tevékenységet folytató vállalkozásnak legyen tekinthető az adott munkáltató, az *irányelv 8a cikke nem követeli meg, hogy az fiókteleppel vagy állandó telephellyel rendelkezzen az adott tagállamban.*

Ezen döntésének egyik indokaként hozta fel, hogy a transznacionális esetekre megalkotott közösségi szabályozás fent idézett preambulumbeli célkitűzése csak akkor valósítható meg, ha a „legalább két tagállam területén tevékenykedő” fogalom tágan értelmezendő (egyfajta célkutató értelmezést alkalmazott tehát a Bíróság). Szükségesnek tartotta továbbá a testület utalni a vonatkozó irányelvbeli rendelkezés keletkezés-történetére (történeti elemeket is beemelve az ítékezésbe). Tartalmazza ugyanis a döntés azon körülményt, hogy a 80/987 irányelv módosítására vonatkozó eredeti javaslatban a „legalább két tagállam területén telephellyel rendelkező vállalkozás” kifejezés szerepelt, valamint hogy e javaslat úgy határozta meg a telephely fogalmát, mint „bármely olyan működési hely, ahol a munkáltató emberi és tárgyi erőforrások igénybevételével, nem átmeneti jelleggel, gazdasági tevékenységet folytat”. Emlékeztetett továbbá egyrészt arra, hogy e javaslatnak az Európai Unió Tanácsa általi vizsgálatokor a Bizottság javasolta ezen irányelv 8a. cikkében szereplő „telephely” kifejezés felváltását a „tevékenykedő” kifejezéssel, és végül ez a változat maradt meg, másrészt pedig arra, hogy a fent említett meghatározás a 2002/74 irányelv végleges változatában már nem jelent meg. Az említett 8a. cikk szövegének ez a módosítása a törvényhozó azon szándékára utal, hogy kibővítse e cikk hatályát, és ne szűkítse le azokra a

vállalkozásokra, amelyek több tagállamban rendelkeznek fiókteleppel vagy telephellyel.

- A fentiekén túllépve a Bíróság egy mennyiségi elemet is tartalmazó további választ adott. Kimondta ugyanis, hogy nem fogadható el a svéd kormány érvelése, miszerint ahhoz, hogy valamely vállalkozás valamely másik tagállamban tevékenységet folytató vállalkozásnak legyen tekinthető, elegendő, ha egy munkavállaló e másik tagállamban munkáltatója javára, annak szükségletein és utasításain alapuló bármilyen munkát végez. Ahhoz, hogy valamely tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás valamely másik tagállamban tevékenykedő vállalkozásnak legyen tekinthető, annak állandó gazdasági jelenléte szükséges ez utóbbi tagállamban, amelyet a tevékenység folytatását lehetővé tévő emberi erőforrás megléte jellemez.

Márpedig a svéd munkáltató fenti típusú állandó jelenlétéről jelen jogesetben nem beszélhetünk, mivel – mint a Bíróság végkövetkeztetésül kimondta - valamely tagállamban székhellyel rendelkező fuvarozási vállalkozás esetében önmagában abból a körülményből, hogy az általa foglalkoztatott munkavállaló az említett tagállamban teherfuvarozást végez ezen állam és valamely másik tagállam között, nem lehet az említett vállalkozás másik tagállamban való állandó gazdasági jelenlétére következtetni.

Fenti ítéletelemek okán, jelen *ügyben transznacionális tényállásról beszélni*, és így a svéd garanciarendszer helytállási kötelezettségét megkérdőjelezni *nem lehet*.

Bár a harmadik kérdést⁴⁴⁹, az első és a második kérdésekre adott válaszokból következően nem kellett megválaszolni, az arra adott felelet a tagállami joggyakorlat szempontjából fontos lett volna, hisz a kérdés:

3. Ha a vállalkozás a tevékenységét több tagállamban folytatónak tekintendő, és részére munkavállalója több tagállamban végez munkát, mely szempontok alapján határozható meg a munkavégzés szokásos helye?

⁴⁴⁹ Kérdésként tette még fel a tagállami bíróság, hogy a 2002/74/EK irányelvvel módosított 80/987/EGK irányelv 8a. cikke közvetlen hatállyal rendelkezik – e . De erre szintén nem kellett felelnie a Bíróságnak.

Az alapvető probléma véleményem szerint: mit tekintünk összehasonlítási alapnak, például az időtartamot (melyik tagállamban mennyi időt tölt / töltött a munkavállaló), a gyakoriságot (melyik tagállamban hányszor dolgozik / dolgozott egy intervallumon belül), vagy egyéb objektív módon kezelhető tényezőket, de melyeket ?

Az első ránézésre a jogalkalmazó munkáját segítő szabály, látható módon számos kérdést és értelmezési alternatívát hordoz magában.

A közösségi jogi és belső jogi szabályokat egymás mellé helyezve és alkalmazva ugyanis, azt láthatjuk, hogy a magyar jog alkalmazása sem alkalmas eszköz arra, hogy egyértelműen, egy lépcsőben megoldja a transznacionális eseteket (mintahogyan fentebb láttuk, az uniós norma szövege is vet fel kérdéseket).

Abban az esetben ugyanis, ha a munkavállaló szokásos munkavégzési helye nem Magyarországon van, a bérgarancia támogatás iránti kérelemre támogatást a munkaügyi központ nem állapíthat meg, illetve a felszámoló már a kérelmet sem terjesztheti elő (ez véleményem szerint egy sajátos megoldás, mivel első lépésben a felszámolóra és nem a hatóságra helyezi a döntés terhét). Ugyanakkor arra vonatkozóan, hogy mikor, a Ket. figyelembevételével milyen bizonyítási eszközök alapján mondhatja ki a munkaügyi központ, ha a felszámoló mégis benyújtja a kérelmet, hogy ez az elutasítási indok fennáll – mint hogyan a közösségi jog sem, a rendszerinti munkavégzési hely tekintetében -, sem a normatív szint, sem a vonatkozó Eljárási rend nem tartalmaz iránymutatást. (Ez utóbbi aktus csupán azon, véleményem szerint érdemi segítséget nem nyújtó fordulatokat tartalmazza, hogy egyrészt a szokásos munkahely az, ahol a munkavállaló a munkáját napi rendszerességgel végzi, másrészt a változó munkahely esetén szokásos munkahelynek a munkaadó azon telephelye minősül, ahol a munkavállaló a munkáját beosztása szerint végzi.⁴⁵⁰)

Pontosabban a Bérgarancia törvény annyit mond, vitás esetben a munkaügyi központ, a felszámoló, vagy a munkavállaló kérelmére a munkaügyi bíróság tizenöt napon belül, nemperes eljárásban dönt arról, hogy a munkavállaló szokásos munkavégzési helye Magyarországon található. Ez a megoldás számomra azért megnyugtató, mert annak a

⁴⁵⁰ Eljárási rend IV. A TÁMOGATÁS MEGÁLLAPÍTÁSÁNAK FELTÉTELEI 4.1. A bérgarancia támogatásra vonatkozó anyagi jogszabályok vizsgálata Az esedékes és kiegyenlített tartozás

munkaügyi bíróságnak a kompetenciájába helyezi a döntést, aki a munkajogi kérdésekben dönt, és így megfelelő tudás, tapasztalat birtokában van.

Ugyanakkor gyorsabb, egyértelműbb megoldást eredményezhetne, ha azon kritériumok, melyek alapján ebben a kérdésben lehetne dönteni, jogszabályban is megjelenének. Megoldási alternatíva lehetne például, ha azon szempontok amelyek mérvadóak ezen kérdés eldöntésénél, magában a Bérgarancia törvényben szerepelnének. Bár meghatározásuk kétségkívül nem jelentene könnyű feladatot, iránymutatásul tudnának szolgálni mind a potenciálisan érintett munkavállalók, mind a felszámolók, mind pedig a hatóságként eljáró munkaügyi központok számára.

A határon átnyúló esetek kezelése, mint ebből az egyetlen példából is kitűnt számos kérdőjelet hordoz magában, mely kérdőjelek jellegükből következően alapvetően nem a magyar jogalkotás hiányosságaként keletkeztek. Ebből következően, véleményem szerint, a végső megoldást a közösségi szabályozás egyértelművé tétele jelenthetné, de minthogy ez, ha arra irányuló szándék lenne is, rendkívül hosszú időt venne igénybe, belső jogi eszközökkel haladéktalanul rendezni kellene a kérdést. Ez azt jelenti egyrészt, hogy – jogszabályi rendelkezés hiányában - a Bíróság által megadott válaszokat be kellene iktatni a vonatkozó eljárási rendbe, másrészt pedig abban egyértelműen deklarálni kellene a „szokásos munkavégzési helyé” minősítés kritériumait.

3.5. A támogatás pénzügyi bonyolításával kapcsolatos kérdőjelek

A most vázolandó problémák a bérgarancia-ügy azon szakaszában vetődnek fel, amikor a munkaügyi központ meghozta a 8 napos határidőt betartatva döntését és intézkedni kell – a kérelem benyújtásától számítva 15 napon belül – a támogatás kiutalásáról, folyósításáról.

3.5.1. Bérgarancia támogatás pénzügyi és létszámelszámolása, a támogatás szakmai teljesítésigazolása

A bérgarancia támogatás folyósítása a (részben) helyt adó határozat valamint a melléje csatolt teljesítésigazolás alapján történik. Ez utóbbi mozzanat állami pénzeszközről lévén szó, éppúgy mint a munkaügyi központ által megállapított és folyósított egyéb támogatások esetén, elkerülhetetlen, és ezzel együtt néhány kérdést felszínre hozó. A

teljesítésigazolás célja és ezzel együtt tartalma ugyanis, valamennyi foglalkoztatáspolitikai eszköznél, mint nevében is benne foglaltatik, a támogatás folyósításának szakmai indokoltságát megállapítani (szakmailag teljesültek –e a folyósítás feltételei).

Ez a vizsgálat ezen támogatási formánál érdemben nem tud megvalósulni. A bérgarancia támogatás folyósításához ugyanis, a felszámoló a kérelmen, illetve az ahhoz csatolt, az igényelhető támogatás számításához kitöltött adatlapon kívül nem nyújt be más bizonylatot. Nem kerül tehát beadásra sem olyan dokumentum, mely a munkavállaló/k követelésének létét (illetve ennek kiindulópontjaként a felek között fennálló / fennállt jogviszonyt), sem olyan, ami annak összegét alátámasztaná.

Mindezek okán az eljárási rend iránymutatása szerint, a szakmai teljesítésigazolás során a munkaügyi központ ügyintézőjének azt kell ellenőrizni, hogy

- a határozatban szereplő, a munkaadóra vonatkozó adatok - név, cím, adószám, bankszámlaszám - megegyeznek-e a kérelemben szereplőkkel,
- a kérelemben igényelt támogatás munkavállalónkénti összege nem haladja-e meg a Bérgarancia törvényben meghatározott maximális értéket.

Erről az ellenőrzésről kiállításra kerül egy teljesítésigazoló bizonylat, amely a határozattal együtt a támogatás utalásának bizonylatául szolgál. A bizonylat mindösszesen a következő tartalmi elemekből tevődik össze:

- a támogatás forrása: bérgarancia alaprészt
jellege: rövidlejáratú kamatmentes kölcsön
- a kedvezményezett megnevezése, címe számlaszáma
- a felszámoló neve, címe számlaszáma
- a határozat száma, a határozat kelte
- pénzügyi analitika sorszáma
- a határozat szerinti támogatási összeg
- a teljesítés meghatározott forint összegre vonatkozó igazolása
- a teljesítés határideje
- a teljesítésigazolás dátuma és a teljesítést igazoló aláírása.

Ebben a folyamatban tehát csupán egy a pénzügyi szabályozók által generált *formális / formai ellenőrzésről* van szó alapvetően, az adatok egyeztetésén túlmenően, egyetlen jogszabályi kritérium, a támogatási összeg maximumára vonatkozó rendelkezés megtartása kerül kontroll alá.

Felvetődhet a kérdés, nem lenne – e indokolt egy valóságos kontrollt beépíteni a támogatás folyósítását megelőzően a tevékenység-sorozatba, például úgy, hogy a felszámolótól az egyes munkavállalókat megillető juttatások részletes számítását tartalmazó, illetve a követelés jogosságát bizonyító dokumentumokat, bizonyítási eszközöket is bekérve, ezek, illetve ezeken keresztül a jogszabályi feltételek fennállta kerülne ellenőrzésre, igazolásra. Indokoltnak tűnne ezen lépés azért is, mert a jelenlegi rendszer mellett, a támogatás jogalap nélküli volta fő szabály szerint, csak a folyósítást követő, a munkaügyi központok által lefolytatott hatósági ellenőrzések során állapítható meg.

Ugyanakkor véleményem szerint, az ebből származó jelentős munka / adminisztrációs többlet mind a felszámoló, mind a munkaügyi központok részéről olyan időbeli eltolódást eredményezhetne, ami nem indokolt. Ugyanis a felszámolók részéről – szigorú felelősségi szabályok mellett – minden esetben vélelmezhető a jogkövető magatartás, olyan esetek ahol szándékos jogsértések valósultak volna meg a felszámolók részéről a munkaügyi központok gyakorlatában nem jellemzőek. Az esetleges jogalap nélküli kifizetéseket, ha előfordulnak is, a helytelen, a munkaügyi központokéval nem egyező jogértelmezések idézték elő. Márpedig ezen néhány eset kiküszöbölése érdekében a bizonyítási szakaszt beiktatni a támogatás megállapítási, folyósítási fázisba, álláspontom szerint nem indokolt. Ráadásul a munkaügyi központnak már az ügyintézés folyamatában is megvan a lehetősége arra, hogy hatósági ellenőrzést fogantossítson a jogalap nélküli támogatások megakadályozására, különösen akkor, ha annak gyanúja, konkrét lehetősége az adott ügyben felmerül.

Mindezek következtében, véleményem szerint e területen nincs jogalkotási szükséglet.

3.5.2. A támogatás címzettje

A címzett kifejezés jelen alfejezetben való használata – az ügyfél, alany, érintett kifejezések fentiekben említett és elemzett sorozatát kiegészítve – szándékolt. A probléma ugyanis azzal kapcsolatosan vetődik fel, hogy a megállapított támogatás folyósítása, hova, mely pénzügyi számlára – a felszámolóéra, avagy a felszámolás alatt álló munkáltatóéra - történik.

A Bérgarancia törvény 2/B. § (1) bekezdése e tekintetben egyértelmű instrukciót ad a munkaügyi központok számára: a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet bankszámlájára kell a támogatást átutalni.

Ugyanakkor a gyakorlatban nagy számosságú esetben előfordul, hogy a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek a bérgarancia támogatásra vonatkozó kérelem beadásakor már nem rendelkeznek bankszámlával. Ennek többféle oka is lehetséges. Egyrészt elképzelhető, hogy a felszámoló szünteti meg a számlát. A felszámolónak a Cstv. 54. § alapján ugyanis a lehető legnagyobb gondossággal kell eljárnia, a költségeket minimalizálnia kell, és azokról be kell számolnia. Márpedig egy vállalkozói bankszámla fenntartása költségekkel jár. Másrészt előfordulhat az is, hogy maga a pénzügyintézet szüntette meg a számlát, már korábban. Akár egyik, akár másik okból nincs már számlája a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnek, ilyenkor a felszámolók sok esetben a saját bankszámlájukra kérik a támogatás utalását.

Amennyiben a normatív rendelkezést be akarják tartani a munkaügyi központok, a felszámoló ezen kérését nem akceptelhatják. De akkor, ilyen tényállás mellett, hogyan tud a forrás a munkavállalóhoz eljutni. Ezt a dilemmát oldotta fel az Eljárási rend akkor, amikor kimondta, hogy ilyen esetekben van mód és lehetőség a felszámoló számlájára történő utalásnak. Ehhez azonban két konjunktív feltételt szab a szabályozó:

- a felszámolás alatt álló cégnek nincs bankszámlája, és
- a felszámoló az ő meglévő számláján belül nyitott egy elkülönített (al)számlát az adott cég pénzforgalmára.⁴⁵¹

Ehhez az utaláshoz a munkaerőpiaci szerv számára a szükséges adatok rendelkezésre állnak, tekintettel arra, hogy a kérelem nyomtatvány kötelező tartalmi elemeként a felszámoló saját adatai között közli a számlavezető pénzügyintézet nevét és címét, valamint pénzforgalmi bankszámlája számát.

Ez mint látjuk egy olyan része az eljárásrendnek, ahol nem elégedett meg a vonatkozó jogszabályi rendelkezések becitálásával, hanem a jogértelmező funkción is túllépve „jogot alkotott”, hisz a törvényben foglaltakkal nem egyező gyakorlatot engedélyezett a munkaügyi központok számára.

⁴⁵¹ Eljárási rend V. Eljárási szabályok 5.3. A bérgarancia támogatási kérelem elbírálása A támogatás folyósításának időpontja

Álláspontom szerint ez a lépés, bár kétségkívül valamennyi szereplő szempontjából a kedvező megoldás, nem elfogadható. *A probléma feloldás metódusa ugyanis jogszabály-módosítás kellene, hogy legyen oly tartalmat alkotva, hogy a munkaügyi központ szükség esetén a felszámoló számlájára is utalhassa az összeget.* Ez véleményem szerint nem jelenthet problémát, mivel attól, hogy ezen számlára történik az utalás, annak a címzettje - akinek részére a támogatás megállapításra és folyósításra került - továbbra is a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet.

Mindezek okán *a javasolt normaszöveg:*

„2/B. § (1) Az állami foglalkoztatási szerv köteles a támogatást megállapítani és a megállapított támogatást az 5. § (1) bekezdése szerint a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet bankszámlájára, annak hiányában a felszámoló bankszámlájára átutalni, ha a felszámoló által benyújtott kérelem az e törvényben foglaltaknak megfelel”.

3.6. Visszaélésre lehetőséget adó szabályozási tartalmak

3.6.1. Rövid ideje létrejött munkáltatók felszámolása

A Bérgarancia törvény 2001. év végi módosítása óta, mint a szabályozástörténeti részben említésre került, a támogatás nyújtásának nem feltétele a felszámolási eljárás alá került munkáltató minimum 12 hónapos működése.

Ez munkavállalói érdeket védő megoldás, hisz megakadályozza egyes munkavállalói csoportok garanciából való kirekesztését. Ugyanakkor egyfajta visszaélésre is alapot adhat, és eredményezheti az alaprész forrásainak „leszívását”. Miben állhat ez a visszaélésszerű magatartás? Abban, hogy újonnan – akár ilyenén céllal - alapított cégeket visznek szándékosan fizetéképtelenségbe tulajdonosaik, és így annak munkavállalói, például a tulajdonos(ok) hozzátartozói, ismeretségi körébe tartozók részére források juthatnak az alaprészből.

Megjegyzendő, hogy az uniós szabályozás felhatalmazása alapján egyfajta kizárással ezen tényállások egy része kiküszöbölhető lett volna. Az irányelv kimondja ugyanis, hogy nem érinti a tagállamok azon lehetőségét, hogy a garanciát elutasítsák, avagy korlátozzák, ha a munkavállaló maga vagy közeli hozzátartozóival együtt a munkáltató vállalkozása vagy

üzeme jelentős részének tulajdonosa volt, és jelentős mértékben befolyásolta annak tevékenységeit. Magyarország azonban ezzel a kizárási, korlátozási lehetőséggel nem élt.

Feltehető tehát a kérdés, hogyan egyensúlyozhatóak ki szabályozással a különböző érdekek – a munkavállalók, illetve az alaprész védelme -, ha kiegyensúlyozhatók egyáltalán.

Álláspontom szerint a 2001. előtti szabályozási tartalom nem volt fenntartható, hisz *a szerint tett a munkavállalók között különbséget a védelmi rendszerhez való hozzájárás szempontjából, hogy milyen régen létrejött gazdálkodó szervezettel álltak jogviszonyban.* Ez a fajta megkülönböztetés azonban úgy gondolom, *az arányosság elvének való megfelelés hiányában nem indokolható azzal, hogy az alaprész jogszerűtlen felhasználása elleni védelme teszi azt szükségessé.*

Mindemellett, az állam kezében a jogosulatlanul felvett támogatás kamatos visszakövetelésén mint a közigazgatási ügyszakba tartozó eszközön túl, *büntetőjogi eszközök* is vannak arra a helyzetre, ha esetlegesen látszat-jogviszonyok alapján történik a támogatás igénylése (mert a felszámoló azt vagy nem észleli, vagy – bár ez nehezen képzelhető el - részese, közreműködője a jogértésnek).

A Büntető Törvénykönyv tényállásai között ugyanis, a gazdasági, és ezen belül a gazdálkodási köteleességeket és a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények között ott találjuk a jogosulatlan gazdasági előny megszerzését⁴⁵².

Ezen bűncselekmény tényállása tartalmazza azt az elkövetési magatartást, mely szerint ezen büntettet követi el, aki a központi költségvetésből, a helyi önkormányzat költségvetéséből vagy az elkülönített állami pénzalapokból jogszabály alapján nyújtott pénzügyi támogatást vagy más gazdasági előnyt úgy szerez meg, hogy evégett valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, avagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel. Márpedig a bérgarancia támogatás elkülönített állami pénzalapból – a Munkaerőpiaci Alapból – nyújtott támogatás. Ebből fakadólag, ha az összejátszó szereplők – munkáltató, munkavállaló, felszámoló – megtévesztő magatartása a támogatás, a jogosulatlan gazdasági előny megszerzésére irányul, alkalmazni kell a büntetőjogi következményeket, ami öt évig terjedő szabadságvesztés kiszabását jelentheti. Meg kell továbbá jegyezni,

⁴⁵² 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 288. §

hogyan ugyanígy büntetendő az is, aki a céljelleggel nyújtott támogatást a jogcímétől eltérően használ fel, és az ebből eredő visszafizetési kötelezettségének nem tesz eleget, úgyszintén az, aki a pénzügyi támogatás felhasználásával kapcsolatban előírt elszámolási vagy számadási kötelezettség teljesítésekor valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, illetőleg valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel.

Az kétségtelen, hogy ezen elkövetési magatartások felismerése és bizonyítása nem könnyű, ugyanakkor az államot megtestesítő – közigazgatási, ügyészi, bírói – szervek feladata és felelőssége, hogy mindent megtegyenek a jogsértő magatartások megelőzése, feltárása és a következmények felszámolása érdekében. Az egyes fizetésképtelenségi joggal foglalkozó szakemberek – közöttük Dr. Bíró György⁴⁵³ – szerint fennálló, arányos hátrányos jogkövetkezmény hiányt felszámolva biztosítaniuk kell, hogy a büntető eljárás a csődjog területén mind a generális, mind a speciális prevenciót mint büntetőjogi alapelveket szolgálja.

Az anomáliák felszámolására tehát a rendelkezésre álló eszközök hatékony érvényesítését tartom alkalmas megoldásnak, és nem javasolnám a vezető alkalmazottak garanciából történő kizárását, mint ahogyan azt néhány tagállam teszi⁴⁵⁴.

A garanciát egészében kizáró szabályozás semmiképpen sem elfogadható. Az egyén szempontjából egy általában való jogsértő magatartás feltételezésére ugyanis, álláspontom szerint az nem alapozható (megjegyzendő, hogy ez esetben a vezető állású munkavállaló hátrányos helyzetbe kerülne más munkavállalókhöz viszonyítva, vezető pozíciója okán). Dr. Prugberger Tamás által felvetett azon szabályozási tartalom, hogy a vezető állású munkavállalók fő szabályként részesedhessenek a bér garancia alaprészből, kivéve, ha a szervezet gazdasági helyzetének megromlásában kifejezetten felelősség terheli őket, a szerző szavaival élve méltányosabb és igazságosabb⁴⁵⁵. Ugyanakkor ezen támogatási feltétel vizsgálata, és a kizáró körülmény – a felelősség mint tényállási elem – közigazgatási hatósági eljárás keretében való, támogatás iránti kérelem elutasítását megalapozó bizonyítása, véleményem szerint olyan nehézségeket hordoz magában (milyen bizonyítási eszközök alapján és mikor mondható ki, kell kimondani, hogy a munkavállalót

⁴⁵³ Dr. Bíró György: A felszámoló megbízotti minősége (qui prodest?) in Bér garancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 181. o.

⁴⁵⁴ A spanyol, a portugál, a brit és az ír szabályozás a vezető alkalmazottakat kifejezetten kizárja a bér garanciából. (Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetésképtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében in Bér garancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 22. o.

⁴⁵⁵ Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetésképtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében in Bér garancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 22. o.

felelősség terheli a fizetésektelenség kialakulásában), amelyek indokoltá teszik a kizáró szabályozás mellőzését.

A jelen részben vizsgált támogatási feltétel szempontjából van még egy további – hangsúlyos szempont -, mely nem hagyható figyelmen kívül, ez pedig a *közösségi jogi rendelkezések*.

Az irányelvi szabályozás szerint ugyanis, a tagállamok nem írhatnak elő minimális időtartamot a munkaszerződés, illetve a munkaviszony esetében. Márpedig, ha megköveteljük a felszámolás alá kerülő gazdálkodó szervezet valamilyen minimális ideig – például minimum egy évig – való létezését, ezzel közvetetten kimondva ugyan, de megköveteljük a munkaviszony vonatkozásában is az időtartam alsó limitjét. Márpedig ilyen tartalmú szabályozás egy uniós tagállamban nem megengedett.

Mindezek alapján, a fentiekben említett ***egyensúlyt a meglévő, egyéb eszközök alkalmazásával kell biztosítani, hatékonyan fellépve minden, a bérgarancia alaprész jogszerűtlen felhasználását, „leszívását” célzó magatartással, azok kifejtőivel szemben.***

3.6.2. Tovább működő, felszámolás alatt álló munkáltatók

A problémakör röviden így foglalható össze: újonnan – esetenként a felszámolási eljárás alá vont munkáltatók családtagjaival - létesített munkaviszonyok követelése is megtérítésre kerülnek, ami egyrészt szintén munkavállalói érdeket védő szabály, másrészt ez is visszaélésre adhat alapot.

A kérdés itt is ugyanaz, mint az előbbieken említett új alapítású munkáltatók esetében, hogyan egyensúlyozhatóak ki szabályozással a különböző érdekek, ha kiegyensúlyozhatók. Sőt, véleményem szerint a kérdés megválaszolásához is ugyanazokból a körülményekből, szabályozókból kell kiindulni. Illetve egy momentum tekintetében méginkább „bejátszó” a közösségi szabályozás. Hisz, ha a magyar jogi norma megkövetelné a munkaviszony minimum idejét a támogathatósághoz, akkor ezzel közvetlenül kimondva menne szembe a 2002-es Irányelv 2. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal.

A válasz tehát: ***az érdekek kiegyensúlyozásának semmiképpen sem alkalmazható eszköze a munkaviszony minimum időtartamának mint támogatási feltételnek jogszabályban***

való beemelése, azt az egyéb – alapvetően a közigazgatási jog, illetve a büntetőjog által biztosított – eszközökkel kell és lehet megoldani.

3.7. A követelés, annak mértékének igazolása – rendelkezésre álló / nem álló bizonyítási eszközök

A bér garancia támogatásokkal kapcsolatos eljárások során többször előforduló történeti tényállás-elem, hogy a munkaügyi iratok vagy egyáltalán nem állnak rendelkezésre, avagy hiányosak. Az ilyenkor felvetődő kérdés, mellyel a felszámoló, illetve az eljáró munkaügyi központ szembe találhatja magát: mi, milyen bizonyítási eszközök képezhetik a támogatás, illetve a támogatási mérték igénylésének, megállapításának alapját ?

A kérdés megválaszolása mindkét eljárási szereplő számára fontos, és súlyos következményeket magában hordozó.

Tekintsük először a *felszámolót*, mivel neki döntenie kell arról, hogy az adott bizonyítási eszközök alapján benyújtja – e a kérelmet vagy sem. És neki mindig döntenie kell. Viszont, ha rosszul dönt akár a kérelem benyújtása, akár annak elhagyása mellett, súlyos következményekkel számolhat.

A Bér garancia törvény jelenleg hatályos rendelkezései alapján ugyanis, ha a kiegyenlítetlen bértartozás fennáll, és az egyéb feltételek is fennállnak, a kérelmet be kell nyújtania.⁴⁵⁶ Ha ezt elmulasztja a Foglalkoztatási törvény 56/A. § (1) bekezdés b) pontja alapján rendbírságot köteles fizetni. A rendbírság összege pedig magas lehet, különösen akkor, ha nagyobb, sok munkavállalót foglalkoztató céget érint a felszámolás. A mérték ugyanis 5.000.-Ft-tól 500.000.-Ft-ig terjedhet, és a bírságot munkavállalónként kell kiszabni.

Abban az esetben pedig, ha jogalap nélkül igényel támogatást, mint az előzőekben arról már volt szó, a kamatos visszakövetelésre mindenképpen számíthat (itt nem képezi vizsgálat tárgyát a vétkesség, a jogalap nélküliség önmagában megalapozza a visszakövetelést), ebből pedig a kamatrész őt magát terheli. Nagyobb összegű támogatás

⁴⁵⁶ Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket in Új jogtanácsadó 2006/4.; 60. o.

megállapítása és folyósítása esetén pedig ez jelentős összeget tehet ki, hisz a kamat mértéke a jegybanki alapkamat kétszerese. Még súlyosabb következménye lehet a szándékos jogsértésnek, mely mint láttuk büntetőjogi vetületét tekintve szabadságvesztés büntetést eredményezhet. Ezt a következményt itt azonban alapvetően nem kell figyelembe vennünk, hisz nem szándékosságról van szó a bizonyítási eszközök mérlegelése és a támogatás iránti kérelem benyújtása vonatkozásában, legföljebb gondatlanságról.

A fentiekből láthatóan a kérdésnek a felszámoló szemszögéből súlya van. Ez a – szociális érzékenységből származó - súly még csak fokozódik, ha a munkavállalói érdekeket szem előtt tartó és a legvégsőkig érvényesíteni kívánó felszámolóról van szó, aki mindent megtesz annak érdekében, hogy a munkavállalók hozzájuthassanak követelésükhöz.

A *munkaügyi központ* oldaláról vizsgálva a kérdéskört, ha – egy a döntést megelőző hatósági ellenőrzést követően, az ott tapasztaltak alapján - úgy dönt, nem ítéli meg a támogatást, avagy bizonyítottság hiányában nem az igényelt mértékben, azt megfelelő, a munkavállalók szociális biztonságát, mint a támogatás célját is figyelembe vevő, a Ket-beli követelményeket is kielégítő, a döntést megalapozó és azt elfogadtató indokolással kell ellátnia⁴⁵⁷. Ugyanakkor, ha a támogatás megállapítására és folyósítására kerül sor, alátámasztottnak kell lennie a döntésnek a Munkaröpiaci Alap védelmére vonatkozó követelmény szempontjából. Ugyanezen követelmények vetődnek fel, ha a bizonyítottság kérdése már a támogatás folyósítását követő szakaszban, az igénylés, felhasználás jogszerűségét vizsgáló hatósági ellenőrzést követően úgy vetődik fel, hogy a munkaügyi központ visszakövetelje – e a támogatást, avagy sem.

A probléma forrása, hogy azon közigazgatási hatósági eljárások során, melyek tárgya a bérgarancia támogatás, az alkalmazandó *bizonyítási eszközök* nincsenek taxatív módon rögzítve. Itt is, mint a foglalkoztatáspolitikai eszközöknél általában, a Ket. általános szabályát kell figyelembe venni, amely szerint a hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére⁴⁵⁸. Bármely eszköz tehát, ami alkalmas ennek a célnak az elérésére. A Ket. csupán egy példálózó felsorolást tartalmaz: bizonyíték különösen az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás,

⁴⁵⁷ Dr. Ivancsics Imre: A hatóság döntései in Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános rész Osiris Kiadó, Budapest 2006.; 200. o.

⁴⁵⁸ Dr. Kilényi Géza: Az elsőfokú eljárás in Dr. Kilényi Géza (szerkesztő): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja; KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005.; 151. o.

a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.

Ezen, a szabad bizonyítás elvére épülő szabályozási háttér mellett tehát felvetődik a kérdés, milyen bizonyítási eszközök alkalmasak, használhatóak fel a munkavállalói követelés, illetve annak mértékének igazolására. A fentiek alapján: minden alkalmas eszköz. Akkor, tehetjük fel a kérdést, minden munkaügyi irat hiányában a munkavállaló (magát annak nevező személy) nyilatkozata, esetleg tanúk nyilatkozatával megerősítve (akik munkaviszonyának fennálltáról nyilatkoznak) bizonyíthatja a követelést és alátámaszthatja a támogatási igényt. Álláspontom szerint a munkaügyi központ az alkalmas bizonyítási eszközök egyikét – így ezt - sem utasíthatja el. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a tényállás tisztázási kötelezettsége keretében, a felszámoló tevékenységét e tekintetben esetleg kiegészítve, köteles mindent megtenni a megfelelő bizonyítási eszközök beszerzése érdekében, ami az Alap védelmét szolgálhatja. Így például megkereshet olyan más hatóságot, aki esetleg a jogviszony fennálltáról nyilatkozni tud (például APEH), meghallgathatja a munkavállalót.

Azt gondolom, hogy ezen kérdéskör jogszabályban nem rendezhető / rendezendő, bár ehhez a Ket. jogalapot teremt. Amellett ugyanis, hogy fő szabályként leszögezi, a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt⁴⁵⁹, tartalmaz egy olyan szabályt is, mely szerint törvény előírhatja, hogy a hatóság határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá törvény, vagy kormányrendelet meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását. Jómagam nem értenék egyet egy olyan ezen felhatalmazáson alapuló jogszabályi tartalommal, mely rögzítené a kizárólagosan elfogadható bizonyítási eszközt, eszközöket.

Ugyanakkor az egységes jogalkalmazás érdekében, álláspontom szerint mégiscsak mutatkozik szabályozási szükséglet. Annak érdekében ugyanis, hogy valamennyi munkavállalót érintően azonos elvek mentén szülessenek döntések a bizonyítási eszközök értékelése tekintve, ezeket az elveket rögzíteni szükséges.

Megoldás lehetne a kérdéskör eljárásrendben történő kibontása, de annak hatálya a felszámolókra mint külső pozícióban lévőkre nem terjed ki. Ennek okán, mint lehetséges

⁴⁵⁹ Kalas Tibor: Az elsőfokú hatósági eljárás. A hatóság döntései in Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános rész Osiris Kiadó, Budapest 2006.; 437. o

eszköz említhető az irányelv, mely ajánlást ad a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére (természetesen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseinek figyelembe vételével), avagy közlemény megalkotása a tárgykörben és annak a Szociális és Munkaügyi Minisztérium hivatalos lapjában való közzététele.

3.8. A munkaerőpiaci szervezethez, illetve annak eszköztárához való kapcsolat hiánya

Bérgarancia szabályozásunk egy további – dolgozatomban utolsóként részletezendő - hiányosságaként értékelhető véleményem szerint, hogy *semmilyen kapcsolatban nem áll a támogatás az azt megállapító és folyósító munkaügyi központ egyéb, passzív és aktív foglalkoztatáspolitikai eszközeivel.*

Fakad talán ez abból, hogy a munkaügyi központok tevékenységét vizsgálva, ezt a megosztást – aktív illetve passzív eszközök működtetése – alkalmazva, egyik kategóriába sem sorolható be. Ezen eszközök ugyanis a következő alap-sajátosságokkal írhatóak le.

A munkanélküliség kezeléseinek *passzív eszközei*, az álláskereső vált⁴⁶⁰, korábban munkajövedelemmel rendelkező személyek átmeneti jövedelem pótlását célozzák.

Az álláskeresői támogatások három fő típusát határolhatjuk el: az álláskeresői járadékot, az álláskeresői segélyt és a költségtérítést.

Az *álláskeresői járadék* vegyes típusú, biztosítási és szociális elemeket is tartalmazó támogatás, amely a szociális biztonság javítása mellett erősíti a biztosítási elvet, emellett fokozottan ösztönöz az állások felkutatására és a munkahelyek, munkaalkalmak elfogadására. A járadék - több más feltétel egyidejű fennállása esetén - annak az álláskeresőnek állapítható meg, aki az álláskeresővé válását megelőző négy éven belül legalább 365 nap jogosultsági idővel rendelkezik (munkaviszonyban állt, vagy egyéni illetve társas vállalkozói tevékenységet folytatott, feltéve az utóbbi esetben, hogy vállalkozói tevékenysége alatt járulékfizetési kötelezettségének eleget tett). Tekintettel arra, hogy egy járadéknapi jogosultsághoz öt nap jogosultsági idő szükséges, az

⁴⁶⁰ A munkaügyi központok, azok kirendeltségei által, a Foglalkoztatási törvényben rögzített feltételek fennállása esetén nyilvántartásba vett személyek.

álláskeresési járadék folyósításának legrövidebb időtartama 73 nap, míg leghosszabb időtartama 270 nap.

Az *álláskeresési segélynek* három speciális típusa van, melyek a kötelező legkisebb munkabér 40 százalékának megfelelő mértékű juttatás folyósítása mellett, eltérő alanyi kör – hosszabb ideig álláskeresési járadékban részesülők, kevés munkaviszonynappal rendelkezők, nyugdíj előtt állók - támogatását szolgálják.⁴⁶¹

Az *költségtérítés* keretében az álláskeresőnek az álláskeresési megállapodásban foglaltak teljesítésével, valamint az álláskeresési támogatás megállapításával kapcsolatos, tömegközlekedési eszköz igénybevételével felmerült helyi és helyközi utazási költségeit a munkaügyi központ kirendeltsége megtéríti.

A Foglalkoztatási törvény az *aktív foglalkoztatáspolitiká* követelményét fogalmazza meg azzal a szabállyal, amely elsősorban a munkanélküliség megelőzésére, illetőleg időtartamának csökkentésére irányuló megoldások alkalmazását írja elő. Ez a rendelkezés kifejezésre juttatja, hogy a foglalkoztatáspolitiká nem szűkíthető le az álláskeresővé vált munkavállalók ellátásának biztosítására.

Már a munkaviszony fennállásának időtartama alatt, illetve annak várható megszűnését megelőzően is törekedni kell a munkaerőpiac igényeihez történő alkalmazkodásra. Ugyanez vonatkozik az álláskeresőkre is azzal, hogy a munkanélküliség időtartamának csökkentését például átképzéssel és más, erre alkalmas eszközökkel elő kell segíteni.

Ezen célokat szolgálják a *foglalkoztatást elősegítő támogatások*⁴⁶², melyek jelentős része a feltételek fennállása esetén sem jár alanyai jogon, hanem eljárásaik során a munkaügyi központok, és kirendeltségeik szakmai szempontok alapján mérlegelik, hogy az adott személy számára, illetve foglalkoztatáshoz indokolt –e támogatás nyújtása, és ha igen, mely támogatási forma a leghatékonyabb.⁴⁶³

⁴⁶¹ Dr. Gere Ilona – Szellő János (szerkesztők): Foglalkoztatási rehabilitáció jegyzet; Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány Budapest 2007.; 106. o.

⁴⁶² A támogatásokra vonatkozó alapvető szabályokat a Foglalkoztatási törvényen túl, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet tartalmazza.

⁴⁶³ Juhász Károly – Horesnyi Julianna: Szemelvények a foglalkoztatáspolitiká eszköztárából in Hand out - III. Magyar munkajogi konferencia – Indokokkal vagy indok nélkül? Kiadvány a Munkaügyi Értesítő és a RODIN Management Kft. közös szakmai konferenciájáról; 2006. október

A támogatások egy része közvetlenül az álláskeresők részére állapítható meg, más részük pedig a munkaadóknak nyújtható, a következő szabályok mentén. Az alábbi támogatások csupán példálózó jellegűek, nem kerül bemutatásra a teljes támogatási paletta, csupán annak legjelentősebb elemei, és csak a téma által megkövetelt mélységben.

Foglalkoztatást elősegítő képzésben történő részvétel támogatása

A munkaerőpiaci képzés támogatása olyan foglalkoztatást elősegítő aktív eszköz, amellyel az álláskereső, vagy a munkaviszonyban álló, gyermeknevelő – ápoló feladatot ellátó, de a munkanélküliséggel reálisan veszélyeztetett rétegek átképzésével növelhető az elhelyezkedési esélyük, illetve munkahelyük megtartásának esélye.

Képzési támogatásként kereset kiegészítés vagy keresetpótló juttatás, valamint a képzéssel kapcsolatos költségek részbeni, vagy teljes megtérítése adható.⁴⁶⁴

Önfoglalkoztatás támogatása

A támogatási forma melynek célja, hogy az álláskereső önmaga foglalkoztatását, munkaviszonyon kívüli tevékenységgel oldja meg, tartalmaz beruházási támogatás jellegű elemet (maximum 3 millió forintig), valamint járadék jellegű elemet.⁴⁶⁵

Foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatások

A támogatás célja a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő álláskeresők állásba segítése. A fő szabályként maximum egy évig folyósítható támogatás mértéke a bér- és járulékköltségek legfeljebb 50 %-a, megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása esetén legfeljebb 60 %-a.⁴⁶⁶

Munkahelyteremtés támogatása

Pályázati eljárás keretében vissza nem térítendő – beruházási jellegű - támogatás adható olyan új munkahelyek teremtéséhez, meglévő munkahelyek bővítéséhez, új technológia bevezetéséhez szükséges tárgyi eszközök és immateriális javak beszerzéséhez, amelyek a

⁴⁶⁴ Csehné dr. Papp Imola - Horesnyi Julianna (szerkesztők): Munkaerőpiaci ismeretek Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Gödöllő 2009.; 27. o.

⁴⁶⁵ Juhász Károly – Horesnyi Julianna: Szemelvények a foglalkoztatáspolitikai eszköztárból in Hand out - III. Magyar munkajogi konferencia – Indokokkal vagy indok nélkül? Kiadvány a Munkaügyi Értesítő és a RODIN Management Kft. közös szakmai konferenciájáról; 2006. október

⁴⁶⁶ Dr. Bánsági György: Mentőövek Még egyszer a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról in Humán Szaldó A Munkaügy havi egyenlege 2009. 04. szám; 116. o.

munkavállalók létszámának növelésével tartós foglalkoztatást biztosítanak. A támogatás tárgyában a szociális és munkaügyi miniszter dönt.

Munkahelymegőrzés támogatása

Munkahelymegőrzés támogatásához vissza nem térítendő támogatás annak a munkaadónak nyújtható, aki működésével összefüggő okból a munkavállaló munkaviszonyát rendes felmondással kívánja megszüntetni.

Támogatásként – mely maximum egy évig folyósítható - az érintett munkavállaló munkabére és járulékai együttes összegének 25-75%-a, illetve egyes esetekben, 50-90%-a adható azzal a megkötéssel, hogy a támogatás havi mértéke munkavállalónként nem haladhatja meg a minimálbér 150%-át.⁴⁶⁷

Mobilitási támogatások⁴⁶⁸

A munkába járással kapcsolatos helyközi utazás támogatása keretében a költségek részben vagy egészben megtéríthetőek, legfeljebb 1 éves időtartamra tartós álláskeresők foglalkoztatása esetén. A támogatás megítélése esetén a munkavállalót terhelő költség is megtérítésre kerül.

A csoportos személyszállítás támogatása azon munkaadónak nyújtható a támogatás, aki legalább 4 munkavállalójának lakóhelyük és munkahelyük között történő oda-visszautazását saját vagy bérelt járművel, vagy erre a célra igénybe vett szolgáltatás útján oldja meg feltéve, hogy a munkavállalóknak a lakóhely (tartózkodási hely) és a munkahely közötti, tömegközlekedési eszközzel történő oda-vissza utazása nem, vagy csak aránytalan nehézséggel oldható meg. A támogatás legfeljebb egy évre adható, mértéke a csoportos személyszállításban érintett munkavállalók lakóhelyétől (tartózkodási helyétől) a munkahelyéig tartó útvonalra vonatkozó autóbuszberletek árának a munkaadót terhelő részéig terjedhet.

A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása

A megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiaci hátrányának leküzdéséhez speciális támogatások állnak rendelkezésre. Léteznek mind a beruházási jellegű (befogadó

⁴⁶⁷ Csehné dr. Papp Imola - Horesnyi Julianna (szerkesztők): Munkaerőpiaci ismeretek Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Gödöllő 2009.; 28-30. o.

⁴⁶⁸ A támogatásokra vonatkozó szabályokat a munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról szóló 39/1998(III.4.) Kormányrendelet tartalmazza.

munkahely kialakításának támogatása, rehabilitációs célú foglalkoztatás támogatása), mind a bér- és járulékjellegű formációk (kötségvetési támogatások⁴⁶⁹: bértámogatás, költségkompenzációs támogatás, rehabilitációs költségtámogatás), amelyek működési metodikájukat tekintve a fentiekkel azonos elvek mentén működnek azzal, hogy kedvezőbb feltételekkel – magasabb támogatási mérték, hosszabb időtartam - nyújthatóak.⁴⁷⁰

Munkaerőpiaci programok támogatása

Ezen szabályok alapján olyan előre meghatározott, összetett célok megvalósítása érdekében indított programok támogatására van lehetőség, amelyek a munkaerőpiaci folyamatok befolyásolására, vagy hátrányos helyzetű rétegek foglalkoztatásának elősegítésére irányulnak. A programok keretében a támogatások és szolgáltatások egyidejűleg és egymásra építve is nyújthatók, és a Foglalkoztatási törvény lehetőséget biztosít a foglalkoztatást elősegítő támogatásokra vonatkozó szabályoktól való eltérésre.

Az Európai Szociális Alap forrásainak felhasználása

Magyarország uniós csatlakozása többletforrások megjelenésével járt a foglalkoztatáspolitikai területén. A közösségi pénzeszközök felhasználására – hazai társfinanszírozás mellett - a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP), illetve a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) keretében került és kerül sor. Ezen programokon belül is számos olyan támogatási konstrukció – például munkagyakorlat szerzés támogatása, a minimálbér összegével megegyező mértékű ösztöndíj nyújtása a képzési programokban részt vevők számára - működött és működik, melyek a munkarőpiacon hátrányos helyzetben lévő személyek elhelyezkedését segítik elő.⁴⁷¹

⁴⁶⁹ A támogatásokra vonatkozó szabályokat a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásról szóló 177/2005.(IX.2.) Kormányrendelet, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatás megállapításának részletes szabályairól szóló 15/2005.(IX.2.) FMM rendelet tartalmazza.

⁴⁷⁰ Dr. Bánsági Györgyi: Ránk szorultak Megváltozott munkaképességűek – a foglalkoztatási támogatások új feltételei in Humán Szaldó A Munkaügy havi egyenlege 2009. 02. szám; 52. o.

⁴⁷¹ Juhász Károly – Horesnyi Julianna: Szemelvények a foglalkoztatáspolitikai eszköztárból in Hand out - III. Magyar munkajogi konferencia – Indokokkal vagy indok nélkül? Kiadvány a Munkaügyi Értesítő és a RODIN Management Kft. közös szakmai konferenciájáról; 2006. október

A munkaerőpiaci szervezet a munkahelykeresést, a munkához, valamint megfelelő munkaerőhöz jutást, továbbá a munkahely megtartását az aktív eszközök sorában szolgáltatások⁴⁷²nyújtásával is elősegíti.

A szolgáltatásokat három csoportba sorolhatjuk:

- információt nyújtó szolgáltatások,
- tanácsadás jellegű szolgáltatások, valamint
- munkaközvetítés.

Az *információnyújtás* során – mely történhet önállóan vagy tanácsadás, állásbörze, munkaközvetítés keretében is – az érdeklődők a munkaerőpiac helyzetéről, a munkaerőpiaci szervezet által nyújtható foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, az álláskeresési támogatások igénybevételének feltételeiről, továbbá a foglalkoztatással összefüggő jogszabályokról kaphatnak tájékoztatást.⁴⁷³

A mind egyéni, mind csoportos formában megvalósítható *tanácsadások* formái a következők: *munkatanácsadás, álláskeresési tanácsadás, pályatanácsadás, rehabilitációs tanácsadás, pszichológiai tanácsadás.*

A munkaügyi központok kirendeltségei alapszolgáltatásként végzik a *munkaközvetítést*, melynek célja a munkát keresők – tehát nemcsak az álláskeresők, hanem más közvetítést kérő személyek is pl. munkaviszonyban állók - és a munkát kínálók találkozásának elősegítése.

Speciális – a fenti elemeket magában hordozó – forma a *mentori szolgáltatás*, mely az együttműködési kötelezettség teljesítéséhez, a szolgáltatások, támogatások igénybevételéhez, az állami vagy más szervekkel való kapcsolattartáshoz, az önálló munkába álláshoz, a munkahelyen történő beilleszkedéshez nyújt személyes segítséget.⁴⁷⁴

⁴⁷² A szolgáltatásokra vonatkozó alapvető szabályokat a Foglalkoztatási törvényen túl, a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet tartalmazza.

⁴⁷³ Kun Zsuzsa (szerkesztő): A komplex rehabilitáció szolgáltatási rendszere Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Gödöllő 2009.; 74. o.

⁴⁷⁴ Horesnyi Julianna: A munkaügyi központok szerepe és lehetőségei a megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiaci re/integrációjában in A jelenből induló utak - Regionális Fejlesztési Operatív Program 3.2.2. Helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása intézkedés „Non-profit foglalkoztatási projektek megvalósítása a szociális gazdaságban” „Nappali szolgáltatás kiegészítés fogyatékosok számára” ROP- 3.2.2-05/1-2005-03-0022/34 Progress Vállalkozásfejlesztési Alapítvány, Szeged; 33-34. o.

Amennyiben a bérgarancia támogatást az ezen – illetve hasonló – elemekből összetevődő rendszerbe kívánjuk beilleszteni, a fentiekből is láthatóan, nehéz feladat elé kerülünk. Ezen támogatási formáció ugyanis sem a passzív, sem az aktív eszközök sorába nem illeszthető be, hisz a munkaviszonyból - munkáltató és a munkavállaló jogviszonyából - származó követelések megtérülését, a bérvédelmet szolgálja, a munkavállalók szociális biztonságát szem előtt tartva. Nem irányul tehát sem a munkanélküliség megelőzésére, sem annak kezelésére.

Úgy vélem ugyanakkor, hogy *ezen támogatási formát, mint egyféle krízistompítót, kapcsolatba lehet és kell hozni az aktív munkaerőpiaci politikákkal.* Ennek indoka, hogy azon tényállások jelentős részében, ahol a bérgarancia alaprészéből támogatás kiutalására kerül sor, munkajogi szempontból a végső kimenet a jogviszony megszüntetése, avagy megszűnése. Azaz a munkaerőpiaci végkifejlet a munkahely elvesztése. Márpedig pontosan ez az a tény-helyzet, ahol a munkaerőpiaci szervezetnek be kell avatkoznia.

A kapcsolat hiánya jogszabályi tekintetben véleményem szerint szembeötlő, ugyanakkor a témával foglalkozók közül csak kevesen fogalmazták meg az annak megteremtése iránti igényt.

Dr. Prugberger Tamás, Dr. Csák Csilla és Dr. Tóth Hilda voltak azok, akik 2002-es cikkükben⁴⁷⁵ felvetették a bérgarancia eljárásban – a kötelező jellegű első szakaszt követően - egy úgynevezett fakultatív, kizárólag hitelezési alapon működő második szakasz lehetőségét. Ennek keretében a munkavállalók számára arra kívántak lehetőséget teremteni, hogy felszámolás alá került gazdálkodó szervezetet kivásárolják. Úgy látták ugyanis, vannak olyan esetek, amikor a szervezetet nem szándékos, vagy gondatlan emberi magatartások, mulasztások eredményeként kell felszámolási eljárás alá vonni, hanem olyan külső körülmények miatt, amelyek egyes esetekben kiszámíthatatlanok és elkerülhetetlenek (például körbetartozás). Elképzelhető ugyanakkor, hogy maga a vállalkozás önmagában életképes és lehetőséget magában hordozó. Ezekben az esetekben látták indokoltnak biztosítani állami források felhasználásával, hogy a munkavállalók tovább működtessék a szervezetet.

Ennek számos előnyét sorakoztatták fel: munkahelyeket lehet így teremteni, nem kell munkanélküli ellátást folyósítani, a munkavállalók olyan szférában és körülmények között

⁴⁷⁵ Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban (I.) in Európai Tükör 5/2002.; 86-87. o.

tudnak dolgozni, amit megszoktak, jól ismernek. A munkavállalók – írják – szövetkezet vagy gazdasági társaság formájában működtethetnék tovább a céget, a hitelezőkkel történő megegyezés után. A megegyezés lehetséges formái: vagy a munkavállalói új társulás átvállalja a tartozásokat, vagy csökkentett összegben kifizetik azokat. Erre hitelt mint egyes nyugat-európai országokban a szövetkezeti hitelintézetek, vagy a kereskedelmi bankok, vagy szakosított hitelintézetek folyósíthatnának. A hitel egyik fedezetét a munkavállalóknak kifizetendő bérgarancia támogatás jelenthetné. Ebben a konstrukcióban tehát – amely társítható lenne más kedvezményes hitelkonstrukciókkal - egzisztenciális újrakezdési lehetőséget biztosítanának a munkavállalónak.

Somogyi Ferenc és dr. Andris Ildikó a Cstv. jövőbeni módosításához kapcsolódó javaslataik között⁴⁷⁶ fogalmazták meg azon elvárásukat, hogy a bérgarancia a jövőben a munkahelymegtartást is segítse. A garancia jelenleg ugyanis – mint írják – „az elbocsátandó dolgozók munkabérének és egyéb járandóságainak kiegyenlítésére – azaz a munkahely megszüntetésére szolgál –”.

Fenti gondolatmenetek helytállóságát, a metódusok esetleges hasznosságát, hatékonyságát nem megkérdőjelezve, a kérdéskörrel, a munkaerőpiaci szervezet beavatkozási lehetőségeivel kapcsolatos elképzeléseimet, javaslataimat az alábbiakban foglalom össze.

A *mivel* (kell beavatkozni) kérdését tekintve a preventív, illetve azon eszközök vihetőek be a folyamatba, melyek nemcsak álláskeresőknek nyújthatóak, hisz ezekben az esetekben, döntő részben még fennálló munkaviszonyokról van szó, melyek kereső tevékenység jellegüknél fogva kizárják az álláskereső státuszt.

Jelentheti ez egyrészt az aktívák közül – a passzívákat félre kell tennünk az álláskereső státusz hiányából, azok funkciójából fakadóan – a szolgáltatások nyújtását, másrészt megelőző célokat szolgáló támogatások megállapítását.

A *hogyan* illetően, álláspontom szerint az eljárási metódus hasonlítható azon folyamathoz, megalkotható annak analógiájára, amikor a munkáltató a Munka Törvénykönyve vonatkozó rendelkezéseire tekintettel bejelenti a Munkaügyi Központnak a csoportos létszámleépítést, annak szándékát, majd arra vonatkozó döntését, a munkaerőpiaci

⁴⁷⁶ Somogyi Ferenc - dr. Andris Ildikó: Gondolatok a felszámolói gyakorlatból és a jövő kihívásai a készülő csődtörvény módosítással kapcsolatban <http://www.napi.hu/konferencia/prezik/71/cstv.ppt> letöltési idő: 2009.10.21

szervezetet helyzetbe hozva ezzel. (Itt kell megjegyezni, hogy a Munka Törvénykönyve a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó szabályokat tartalmazó alcíme alatti rendelkezéscsomag 2010. január 01. napjától kiegészült -94/H. §-. Ennek következtében bizonyos esetekben – hasonlóan a csoportos létszámcsökkentésnél eddig alkalmazandó szabályokhoz – a felszámolónak akkor is bejelentési kötelezettsége keletkezik az illetékes munkaügyi központhoz, ha a munkavállalók munkaviszonya a munkáltató jogutód nélküli megszűnése okán szűnik meg.)

Ilyenkor a munkaügyi központok megajánlják szolgáltatásaikat, támogatásaikat és már ekkor sor kerülhet például az egyes munkavállalóknak megfelelő állások legyűjtésére, számukra történő felajánlására (tekintettel arra is, hogy a munkaügyi központok munkaközvetítést nemcsak álláskeresőknek végezhetnek). Ha ekkor még nem is kerül sor új munkaviszony létesítésére, a munkavállalók informálva vannak munkaerőpiaci lehetőségeikről, azon szervezetről, annak eszközeiről és elérhetőségéről, ahol munkanélkülivé válásuk esetén segítséget kérhetnek és kaphatnak.

Meg kell említeni a szolgáltatások sorában, hogy ilyenkor a munkaügyi központ igény esetén tájékoztatást nyújt a jogviszony megszüntetéssel kapcsolatos munkajogi szabályokról is, másrészt pedig informál az álláskeresővé válás, illetve a különböző álláskeresési támogatások feltételeiről, eljárási folyamatáról.⁴⁷⁷

Ami a támogatásokat illeti, beavatkozási és így prevenciós eszközül szolgálhat a képzési támogatás, hisz a Foglalkoztatási törvény alapján a támogatható körben vannak azok a munkavállalók is, akiknek munkaviszonya egy éven belül várhatóan megszűnik.⁴⁷⁸ Így a képzési programban való részvétellel elérhető, hogy a munkavállaló megszerzett új képzettségével már a munkanélkülivé válást megelőzően elhelyezkedjék egy új foglalkoztatónál, de legalábbis a munkanélküliség (álláskereső státusz) időtartama megrövidüljék esetében.

Ugyancsak alkalmas eszköz lehet egyes munkavállalói kör vonatkozásában a munkanélküliség megelőzésére, a foglalkoztatás bővítését szolgáló bértámogatás. A

⁴⁷⁷ Horesnyi Julianna: A csoportos létszámleépítés bejelentése a munkaügyi központok számára – Mit, hogyan, mikor? in Munkaügyi Szemle 2009. II. negyedévi szám; 42. o.

⁴⁷⁸ Horesnyi Julianna: A csoportos létszámleépítés bejelentése a munkaügyi központok számára – Mit, hogyan, mikor? in Munkaügyi Szemle 2009. II. negyedévi szám; 41. o.

támogatásnak 2007. január 01. napjától van ugyanis egy olyan formája⁴⁷⁹, amely olyan munkavállaló foglalkoztatásához nyújtható, akit munkahelyének elvesztése fenyeget és az ötvenedik életévét betöltötte, vagy életkorra tekintet nélkül legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik. A támogatás az új munkáltató általi továbbfoglalkoztatáshoz akkor nyújtható, ha a munkaviszony - a munkaadó működési körébe tartozó okból - rendes felmondással történő megszüntetéséről a munkavállalót írásban tájékoztatták, vagy a határozott időre létesített munkaviszony a támogatás iránti kérelem benyújtását követő kilencven napon belül megszűnik, és a továbbfoglalkoztatást vállaló munkaadó a munkaviszony megszüntetését, illetőleg megszűnését megelőzően, vagy azt követő 60 napon belül a munkavállalóval munkaszerződést köt. Ezzel a támogatással tehát bizonyos munkavállalók vonatkozásában realizálható, hogy a felszámolás alatt álló munkáltatójukkal fennálló jogviszonyuk megszüntetését, megszűnését követően, vagy esetleg már azt megelőzően a munkaügyi kirendeltség segítségével – közvetítésével és támogatásával – új munkaviszony alanyai lehessenek. Ez a gyakorlatban az új munkáltató szemszögéből is vizsgálva, különösen nagy hozadékkal bírhat akkor, ha olyan, egy-egy tevékenység vonatkozásában nagy gyakorlattal rendelkező munkavállalókról van szó (márpedig az 50 éven felüliek körében gyakori), akik már hosszú évtizedek óta ott állnak jogviszonyban a felszámolás alatt álló cégnél és végzik tipikusan ugyanazt a tevékenységet nagy gyakorlatra szert téve ezáltal (például a textiliparban a varrónők, avagy a feldolgozóiparban a különböző betanított munkákat végző munkavállalók).

A javaslatom tehát, a bérgarancia támogatás iránti kérelem benyújtását követően, a felszámolóval ezen támogatási formán túlnyúlóan való kapcsolatfelvétel (tekintettel arra is, hogy a csoportos létszámleépítéshez kapcsolódó bejelentési kötelezettség nem minden esetben terheli a felszámolót, vagy ha igen, esetleg egy a bérgarancia kérelemhez viszonyított későbbi időpontban), szoros együttműködés, a releváns szolgáltatások, támogatások megajánlása, igény esetén, a feltételek fennállásakor, azok nyújtása⁴⁸⁰. Úgy gondolom ugyanis, hogy ezzel a munkaügyi központok prevenciós tevékenységének bővítése következhet be, amely valamennyi munkaerőpiaci szereplőnek közös érdeke.

⁴⁷⁹ Lsd. a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 11. § (2) bekezdés ab) pont, illetve 11. § (7)-(8) bekezdés.

⁴⁸⁰ Az természetesen előfordulhat, hogy mindkét jogintézmény – csoportos létszámleépítés és bérgarancia támogatás – megjelenik egy adott szituációban, és így a csoportos létszámleépítési ágon megvalósulnak a prevenciót szolgáló lépések. Ez tapasztalataim szerint, a gyakorlatban azonban nagyon ritkán áll elő.

A tartalmi kérdéseken túl szót kell még ejteni a szervezeti kérdésekről, illetve a folyamatban történő információáramlásról. A munkaügyi központok tevékenységét hatásköri vonatkozásban szabályozó kormányrendelet szerint ugyanis, a bérgarancia alaprészből nyújtandó támogatással kapcsolatos közigazgatási hatósági ügyek intézése, át nem ruházható hatáskörben a munkaügyi központ központi szervezetének – főosztály, osztály – kompetenciájába tartozik⁴⁸¹. Ugyanezen jogszabály az aktív eszközök jelentős részét – közöttük például a foglalkoztatás bővítő bértámogatást, valamint a képzési támogatást – a kirendeltségekhez telepíti⁴⁸².

Fentiekből kifolyólag a bérgarancia támogatással érintett szituációkba való aktív foglalkoztatáspolitikai beavatkozáshoz, szükséges megteremteni a kirendeltségek információval való ellátást. Azaz a folyamatba be kell építeni egy olyan lépést is, ahol a központi szervezet mintegy helyzetbe hozza a kirendeltséget, eljuttatva számára a releváns információkat, illetve biztosítani kell az egyes szervezeti egységek együttműködését ezen a területen is. A jelenlegi szabályozás és gyakorlat szerint ugyanis, a kirendeltségek ezekben a helyzetekben beavatkozásra többek között azért sem képesek, mert nem rendelkeznek információval a potenciális beavatkozási szükségletről / lehetőségről.

Összefoglalva tehát a fentiekben leírtakat, véleményem szerint szükséges és indokolt lenne megoldani szabályozással és kidolgozott eljárási gyakorlattal, hogy a krízistompító intézkedések keretében nyújtott bérgarancia támogatás szervesen kapcsolódjon ahhoz a rendszerhez, mely a munkavállalók képzésének és elhelyezkedésének támogatását célozza.

⁴⁸¹ Lsd. az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 291/2006.(XII.23.) Kormányrendelet 7. § (2) bekezdés (második) a) pont.

⁴⁸² Csehné dr. Papp Imola - Horesnyi Julianna (szerkesztők): Munkaerőpiaci ismeretek Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Gödöllő 2009.; 23. o.

V. Záró gondolatok

1. Összegzés

A magyar bérgarancia rendszer és az annak normatív alapját képező Bérgarancia törvény, az abban rejlő anomáliák - dogmatikai és történeti megalapozást követő - bemutatása, elemzése, álláspontom szerint kellő bizonyítékul és alapul szolgál a dolgozat bevezetésében megfogalmazott hipotézis alátámasztására. Elismerve a jogszabály keletkezésétől bekövetkezett, a III. fejezetben megjelenített módosítások előrevivő – számos esetben munkavállalói érdekeket védő -, időnként anomáliák felszámolását célzó és eredményező jellegét, kimondható ugyanis, hogy ***a magyar bérgarancia szabályozás továbbfejlesztésére van szükség.***

Ez a fejlesztő munka, a dolgozat írása során feltárt anomáliák eltérő jellege okán, megítélésem szerint kétrétegű kell, hogy legyen.

Egyrészt azon szabályozási tartalmaknál, ahol a szabályozási koncepció és metódus elfogadható, és az anomália a nem kellő mértékben egzakt, normán belüli harmonikus szövegezésből fakad, ***meg kell tennie bizonyos pontosításokat.*** Ezek a pontosítások ugyanakkor további két csoportba tagolhatóak. Egyes esetekben olyan technikai jellegű problémák felszámolását célozzák mint, hogy például a törvényszövegben a bérgarancia támogatás iránti kérelem előterjesztőjeként bizonyos rendelkezésben a felszámoló, míg egy másikban a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet van nevesítve illetve, hogy a jogszabályból hiányzik a támogatás alapját képező bértartozás bruttó avagy nettó jellegére való egzakt utalás. Megfogalmazhatóak továbbá olyan – technikainak semmiképpen sem nevezhető – pontosítási elvárások, melyek a garancia egyes alapelemeit, például annak tárgyát befolyásolják. Azon hiátus – a jogbiztonság elvének érvényesüléséhez elvárható - felszámolása például, melynek okán a jelenlegi jogi szabályozásból nem határozható meg egyértelműen, hogy a Bérgarancia törvény alkalmazása során ***mit értünk munkabértartozás alatt***, érdemi jellegűnek lenne minősíthető. Ez a módosítás ugyanis - azaz annak a törvényben való rögzítése, hogy mely munkavállalókat megillető juttatások képezhetik a bérgarancia alaprészből való kifizetés tárgyát-, a védelem tartalmára, annak terjedelmére hatna ki.

Másrészt a finomító, csiszoló jellegű módosításokon túlmenően, kétség kívül ***szükséges és indokolt néhány nagyobb volumenű, a rendszer működési logikájának mélységéig***

hatoló változtatás kidolgozása, hatályba léptetése és alkalmazása, melyre vonatkozóan a dolgozat egyes alfejezeteiben, a következő főbb javaslatokat fogalmaztam meg.

2. Javaslatok

2.1. Javaslatok a normaalkotók irányába

A garancia rendszer funkciójából fakadólag, annak egésze szempontjából legfontosabb és legjelentősebb jogalkotási szükséglet megítélésem szerint – fenntartva a dolgozatom elején megfogalmazott véleményemet -, a garancia által védett **munkavállalói kör kiterjesztése** érdekében mutatkozik. Az alanyi kör fentiekben megfogalmazottak szerinti bővítése – azon a megközelítésen való túllépés, hogy a garanciával védett munkavállalók köre a felszámolási eljárás alá vonható gazdálkodó szervezetek munkavállalóira korlátozódik - ugyanis, nélkülözhetetlen a Bérgarancia törvény preambulumban rögzített cél eléréséhez, a munkavállalók szociális biztonságának az egyenlő elbánás elvén alapuló elősegítéséhez.

Ugyancsak nem megkerülhető vizsgálati tapasztalataim alapján, a mechanizmusban jelenleg meglévő azon – a védett munkavállalói kör problémájához is kapcsolódó - egyensúlytalanság felszámolása, mely a **garanciához való anyagi hozzájárulás, azaz a járulékfizetési kötelezettség, illetve a garanciából való részesedés, azaz a támogatáshoz való hozzájutás joga**, lehetősége között mutatkozik.

Az igény-sor természetesen messze nem teljes a fenti elemekkel a Bérgarancia törvényen belül, ahhoz kapcsolódóan, az előbbi, általam kardinálisnak minősített módosítási elvárásokon, illetve a már ezidáig felszámolt – a történeti fejezetben felvonultatott - anomáliákon túl is, vannak még a **rendszer jobbítása érdekében való tennivalók**. Ugyanis mint a bevezető részben előrevetítettem, vizsgálat tárgyává tettem még például az alábbi témákat, minek eredményeként további dilemmák, kérdőjelek kerültek feltárára, melyek megszüntetésre irányuló javaslatok megfogalmazására ösztönöztek:

- a munkavállalói követelés fennállásának és mértékének igazolása, azaz rögzíteni lenne szükséges – javaslatom szerint irányelvben, avagy közleményben, esetleg eljárásrendben -, milyen bizonyítási eszközök alapján kerül megállapításra a bérgarancia támogatás

(biztosítva, hogy ezek kellőképpen alátámasszák a követelés létét és annak mértékét, megakadályozva a bérgarancia alaprészszel való visszaélést)

- a bérgarancia támogatás illeszkedése, illetve vizsgálatom eredményeként kimondható, annak hiánya az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által működtetett egyéb munkaerőpiaci eszközökhöz, minek okán a jövőbeni változásoknak biztosítania kellene az illeszkedést a munkavállalókat érintő koordináltabb, rendszerszemléletű problémamegoldás érdekében.

Mindemellett a bevezetőben prognosztizáltak szerint, a dolgozat író, illetve annak alapjául szolgáló kutatómunka, további kérdéseket is felszínre hozott, mint például a transznacionális esetek kezelésének kérdései, avagy a Bérgarancia törvény és az eljárási törvény találkozásából fakadó dilemmák.

A fenti, illetve a IV. fejezetben megjelenített további problémák feltárása, módosítási javaslatok megfogalmazása a fejezet végére megerősítette azon kiinduló álláspontomat, miszerint bár valamennyi anomália felszámolása fejlesztené a rendszert, segítené az egységes jogalkalmazást, a garancia alanyait és tárgyát érintő módosítások realizálása jogi és szakmai szempontból is szükségszerűség.

Ezen alfejezetben a módosítás tartalmi kérdésein túl – miben, milyen tartalmi elemeket érintően kell a szabályozást módosítani -, szólni kell bizonyos módszertani követelményekről is. A rendszer át/alakító munka folyamán ugyanis, semmiképpen sem elegendő a Bérgarancia törvényt önmagában tekinteni és kezelni, ***fokozott figyelmet kell fordítani az egyes csatlakozó jogszabályokkal, jogterületekkel való harmonizációra, az „azonos szellemben”⁴⁸³ való jogalkotásra.*** Adódik ez abból, hogy egy olyan teendőről van szó, mely a számos szorosan, avagy kevésbé szorosan kapcsolódó jogszabály – például Cstv., Ket., Munka Törvénykönyve, Foglalkoztatási törvény, Esélyegyenlőségi törvény, Áht. - okán, mint láttuk, szükségessé teszi a magyar jogrendszer mélyreható, több jogágra, részterületekre kiterjedő ismeretét, annak ellenére, hogy maga a garancia-szabályozás alapvetően egytörvényes.

⁴⁸³ Dr. Miskolczi Bodnár Péter: Igények és javaslatok a fizetésképtelenségi jog magyarországi újraszabályozására in Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet, Novotni kiadó Miskolc 2005.; 364. o.

2.2. Javaslatok a normaalkalmazók irányába

Javaslatok mint a címből is kitűnik nemcsak a normaalkotók, hanem a normaalkalmazók irányába is megfogalmazhatóak. Ugyanis a többsíkú, ***többrétegű ismeret nemcsak a jogalkotó sajátja kell, hogy legyen, hanem a mindennapi jogalkalmazóé is.*** A normatív kereteket ugyanis az alkalmazóknak – hatóságnak és ügyfélnek – lehet, illetve kell kitölteni tartalommal. Ez pedig azt jelenti, hogy az optimális bérgarancia rendszer működtetése érdekében, nem csupán a szabályozást alkotónak vannak feladatai, a szabályozás alkalmazóinak is minden számunkra rendelkezésre álló eszközzel hozzá kell ahhoz járulni. Így például a nem egyértelmű jogszabályi rendelkezések esetén – azok jogalkotó általi egyértelművé tételéig - az Állami Foglalkoztatási Szolgálat keretein belül módszertani útmutatókkal, eljárási rendekkel és az abban foglaltak betartásával kell biztosítani az egyes munkaügyi központok egységes jogalkalmazását, eljárását. Ez ugyanis nélkülözhetetlen a mind garanciavédelmi-, mind eljárásjogi szempontból követelményként megfogalmazódó egyenlő bánásmód biztosításához.

3. Következtetések

A dolgozatomban és annak esszenciájaként a jelen fejezetben kifejtettek okán, **a bérgarancia szabályozás, illetve az annak keretet adó Bérgarancia törvény módosítása felfogásomban feladat és esély, olyan feladat amelyet teljesíteni kell, és ezzel együtt olyan esély, amit meg kell ragadni a szabályozási-, garancia optimum eléréséhez.** Bízom abban, hogy a foglalkoztatáspolitikai jelen téma szempontjából érintettjei élnek az eséllyel - számomra az nem kérdés, hogy a feladatukat a törvény megalkotását követő másfél évtizedben teljesítették, hisz a jogintézmény működik – és így az intézmény minden szereplő szempontjából pozitív irányba való fejlődésével számolhatunk a jövőben.

Ennek a fejlődésnek eredményeként pedig talán kiteljesedhet egy olyan letisztult, egzakt jogi- és intézményi kereteket, tartalmat magában hordozó, a külső- és belső jogharmonizációt egyaránt biztosító bérgarancia szabályozás, mely a megkívánt legtágabb körben és az esélyegyenlőség elvét tiszteletben tartva, biztosíthatja azon munkavállalói bérkövetelések állami forrásokból való kielégítését, melyek a munkáltatónál meglévő fedezet hiányában, annak fizetésre nem képes állapotából fakadólag, egyébként nem

térülnének meg. Ez az ideál-szabályozás – és annak maradéktalan végrehajtása – a fokozottabb bérvédelem, a szociális biztonság felé vezető úton egy nagyon fontos lépés lenne hazánkban. A jogalkotásnak csupán egyetlen – bár kétségkívül nem kis - lépést kellene megtennie, ami ugyanakkor nagyon-nagyon sok munkavállaló számára adhatná meg a saját maga vonatkozásában a szociális biztonság fokozásának irányába való elmozdulás lehetőségét, a munkáltatói fizetéseketelenség esetére szóló állami garancia megteremtésével, illetve kiterjesztésével. Neil Armstrong híres mondatát átalakítva: kis lépés a jogalkotónak, nagy lépés a munkavállalóknak.

Summary

Acknowledging the progressive character – sometimes aiming at or resulting in the liquidation of anomalies, in several cases protecting the interest of employees - of the modifications displayed in Chapter III of the paper since the formation of the legislation, on the basis of chapter IV of the paper we can state that *the Hungarian wage guarantee regulation should be further developed*.

According to my judgement this developmental work – due to the different character of anomalies revealed in the course of this work - should be two-layered according to and due to the followings:

a) Needs for modification and proposals of a clarifying character

On the one hand, with those mandatory contents where the concept and method of regulation are acceptable, and the anomaly is not sufficiently exact, stemming from jarring wording within the norm, certain clarifications have to be made. The relevant proposals, however, can be divided into further two groups.

- The proposals for clarification in single cases take aim at *the liquidation of such problems being technical*, for instance in the wording of the legislation in a certain provision the liquidator, whereas in another one the economic entity under liquidation is denominated as *the submitter of the application* for wage guarantee support.

I consider the modification of the regulation concerning *the addressee of the support* as a similar type of need. Namely, based on the present provision it is necessary to transfer the support to the bank account of the economic entity under liquidation. Whereas in several cases in practice the economic entities under liquidation no longer have a bank account at their disposal at the time of the submission of an application concerning wage guarantee support.

The guiding cooperation procedure for the wage guarantee support, applied by Labour Centres, intended to resolve the dilemma stemming from this, when it stated that in such cases - beside certain conditions - there is a way and opportunity for

transferring to the liquidator's account. Consequently - in this scope of regulation – it was not sufficient for the originators of the order of procedure to cite the relevant legislative measures, but overstepping the interpreting function "they formed a law", whereas they allowed the Labour Centres a practice of law that is not in accordance with the law. In my judgement this step, although it is undoubtedly a favourable solution to all actors, cannot be accepted. The problem resolution method should be *a legislative change*, forming a content that *the Labour Centre would be allowed to transfer the sum onto the liquidator's account in case of need*.

- In addition, such *requirements for clarification that influence the certain elements of the guarantee* - for instance its object and together with this the scope of protection - can be formulated, that cannot at all be called technical ones.

The liquidation of such hiatus – expectable to the success of the principle of legal security - for example, due to which it is not possible to define unequivocally from the present legal regulation *what we mean by wage debt*, in the course of the application of wage guarantee law, can be qualified as a substantive one.

In my point of view, *the exact definition of such taxatively enumerated types of emolument in the Wage Guarantee Law* would serve the legal security and the uniform application of law which, if not paid off for the employee may be reimbursed from the wage guarantee fund considering the maximum defined in the law.

I will propose the *types of the recoverable emoluments* in my paper (broadening the present range): I would consider it reasonable to take those claims - fundamentally of wage character - or a part of them under the Wage Guarantee Act – that stem from the employer's liability for claims as well as the mandatory reimbursements of costs. At the same time I do not consider the social benefits implemented in the wage guarantee system to be reasonable. In my judgement the state cannot be charged for the burden or rather the cost of surplus provision for the employees by way of the employer, and beside all this the refundability of such emoluments could result in abuse of such rights that such employer measures would be taken before / during the liquidation procedure that would broaden the range of the benefits (saying, that the benefit can be callable from the part of a fund up to the maximum support sum).

I consider *the repealing of the provision within the order of procedure* necessary and justified until the regulations at the same level as acts are issued, according to which those sums can be considered wage that the employer is bound to pay based on Chapter VII of the Labour Code. I cannot agree with this thought, since it arbitrarily restricts the concept of wage to the mandatory payments, whereas no legislation implies such a provision.

Additionally, conforming to the above-mentioned aims I suggest it to be unambiguously and exactly put down in law, *whether or not the claims constituting the basis of the support are gross or net claims* (with this kind of an object of regulation I think a regulation of procedure is not enough).

b) Anomalies influencing the operational logics of the system, proposals aiming at their liquidation

In addition to the above, the elaboration, putting in place and application of some large-scale modifications towards the depth of the logic of operation of the system is necessary and justified beyond doubt, related to which I formulated the following main proposals in each subsection of my paper.

PROPOSALS FOR THE NORM-MAKERS

1) In my judgement the most important and most significant legislative need, stemming from the function of the guarantee system, and from the aspect of its entirety, appears to be *the extension of the circle of employees* protected by the guarantee. Filtering the labour law regulation through the wage guarantee regulation we may see that the circle of the employees, who are not employed by economic entities according to the Bankruptcy Law, may not come in for the sources of the wage guarantee fund. The circle of employers working as economic entities, but not according to this concept, as well as of those employed by these is rather wide:

- private entrepreneurs, or rather those employed by them in the framework of an employment

- non-profit-, social organizations, associations, foundations, churches, trade unions and other interest representation organizations, parties (that are not listed in the Bankruptcy Law), as well as those employed by them in the framework of an employment

- employers of the state-, budget sector and the civil service as well as those employed in the public service, in civil service, in fixed-duration employment relationship, in public prosecution service, in judicial relationship, as well as the judicial staff employed by them,

- the professional staff of the Hungarian Defense Forces, law enforcement agencies and the civil national security services, the contractual staff of the Hungarian Defense Forces.

For those employed by the above-mentioned employers (civil service-, public servant-, in other relevant contractual relationship) if their employer goes bankrupt, is not capable of payment (in a grammatical sense insolvent) and therefore they cannot pay a wage for them, they may not count on the help of the state.

In my judgement the extension of the circle of subjects – exceeding that approach, that the circle of the employees protected by the guarantee are restricted to the employees of economic entities, which may be subject of a liquidation procedure – is indispensable in order to achieve the aim defined in the preamble of the Wage Guarantee Law and to the promotion of the employees' social safety being based on the principle of equal treatment. Beside the present method single employees – depending on who / what they are legally employed by – are more willing to be employed than others, what seriously offends the principle of equal opportunity in my opinion.

On the basis of my examination experiences *the liquidation of disequilibrium* - currently existing in the mechanism and connected to the circle of protected employees- which exists between *the contribution to the guarantee, i.e. the obligation to pay contribution and the share from the guarantee, i.e. the right for obtaining support from the fund*.

Since according to the above-mentioned those who affected by the support may only be the employees, whose employers are economic entities operating according to the Bankruptcy Law, the circle of employees and employers obliged to the payment of contribution, is much wider. As a result of this there are great numbers of employees, whose contribution is paid – either by themselves or by their employers - after their allocations, whereas stemming from the fact that they are not employed by economic entities they are not entitled to receive anything from the wage guarantee support.

This scope of normative regulation has to be reconsidered, and – without simplifying the issue in any way - onto that question, what could the extension bring or take financially applying the balance principle (since the increase of payments from the fund can be prognosticated) the chance for a share of all employees from the fund has to be given, who may be striked in case if their employers are not paying their emoluments.

2) Certainly, the row of claims for the change is far from being complete with the above elements. *There are several things to do for the improvement of the system* within the wage guarantee law, and related to it, beyond the expectations for modification qualified by me as cardinal, as well as beyond the already liquidated anomalies deployed in the historical chapter.

For example I also made the following topics the object of an examination, which resulted in the exploration of additional dilemmas and question marks, which motivated me for drafting proposals being aimed at their liquidation:

- the justification of the existence of the employee claim and its measure, that is *it would be necessary to fix – according to my proposal in a governing principle, or rather in communication, possibly in order of procedure – based on what kind of means of proof wage guarantee support is defined* (insuring the existence and scale of claim are sufficiently supported, as well preventing the abuse of the wage guarantee fund)

- based on my examination it can be stated that the adjustment of wage guarantee support, as well as its deficiency, *to the other labour market tools operated by the Public Employment Service (and inside this the regional Labour Centres)*, due to which *the future changes should ensure the adjustment to the system of labour market services and assistance in the interest of a more coordinated, system-based problem solving with regard to the employees.*

Beside all this, the writing work and the research work serving as a basis for it, as prognosticated in the introduction, brought up additional questions.

3) In my judgement, **the question of treatment of transnational cases has to be responded** by all means, in which cases the Hungarian guarantee system conforming to the community law can only fulfill its commitment if the usual working place of the employee is in Hungary.

According to my proposals, *in the relevant order of procedure:*

- *in the lack of legislation*The European Commission has given answers in the case law presented in the paper, according to which
 - in order that the given employer can be considered to be an enterprise pursuing an activity in the other member state, Article 8a of the guiding principle does not require it to have a branch or a permanent establishment in the given state
 - however, its constant economic presence is necessary in this latter member state, which is characterised by the human resources making the continuation of the activity possible*would be necessary to display,*
- on the other hand, however, *the criteria of qualifying the "usual working place" should be unambiguously declared* in it.

4) ***Additionally, at the time of the recovery of the support, it would be necessary to liquidate the dilemmas stemming from the encounter of the Wage Guarantee Law and Act no. CXL of 2004 on the general rules of the public administration authority procedure and service.***

According to my judgement this could be available if *the branch of law applicable – administrative law and civil law / bankruptcy law – would be unambiguously defined in the law.*

5) In this point beyond the content questions of the modification – in what, regarding what kind of content elements the regulation has to be modified -, it is necessary to speak about certain methodological requirements. Since, during the work aiming at the re/construction of the system, in no way it is enough to consider and treat the Wage Guarantee Law merely by itself, ***increased attention has to be paid to the harmonisation with certain accession legislation, with the areas of law as well as to the formation of legislation "in the same spirit"***. It derives from the fact that we are talking about a task that makes the thorough knowledge of Hungarian legal system, expanding on several legal branches and subfields, necessary due to numerous tightly or less tightly connected laws - for example Bankruptcy Act, the General Rules of Public Administration Procedures and Services Act ("Ket."), Labour Code, Employment Act, the Act on equal treatment and the promotion of equal opportunities, the Public Finance Law - despite the fact that the guarantee regulation is fundamentally based on one law.

PROPOSALS FOR THE NORM-APPLIERS

As it is apparent in the title, proposals can be formulated for not only the norm-makers, but for the norm-appliers as well. Since the multi-level, *multilayer knowledge should not only be the legislator's own, but of the common appliers of law as well*. Since the normative frameworks may and should be filled with content by the applicants – an authority or a client. This means, that in the interest of the functioning of an optimal wage guarantee system not only the creator of the regulation has certain tasks, but also the applicants of the regulation have to contribute to it using all tools available for them. Therefore, for instance, in case of ambiguous measure provisions – until they are made unambiguous by way of a legislator – the standardized application of law and procedure of certain Labour Centres must be ensured by methodological guides, orders of procedure, and complying with those laid down in it, within the framework of the Public Employment Service. Since it is indispensable in ensuring equal treatment

In summary we can state that due to the reasons explicated in my paper and in the present summary, **the wage guarantee regulation, or rather the modification of the Wage Guarantee Law providing a framework for it, to my mind is a task as well as a chance; such a task that has to be accomplished, and – together with this – such a chance that must be taken in order to reach the regulatory optimum and optimal guarantee**. I do hope that the stakeholders of employment policy in terms of the present topic avail themselves of the chance - for me it is without question that their task has been accomplished in the one and a half decades since the framing of the law, since the legal institution works - therefore we will be able to calculate on the positive development of the institution in the future from the viewpoint of all characters involved.

Perhaps, as the result of this development such a wage guarantee regulation, having a transparent, exact legal- and institutional framework, ensuring the external as well as internal legislative harmonisation, can evolve, which may –ensure the satisfaction of the employer's wage claims from state resources, which otherwise would not be recovered due to the employer's lack of coverage, their not being able to pay for it, in the widest circle desired while having respect for the principle of equal opportunity. This ideal regulation – and its complete execution – would be a very important step on the road towards the stronger wage protection and social safety in our country.

Forrásjegyzék

A 1986. évi 11. törvényerejű rendelet indokolása a felszámolási eljárásról

Complex Jogtár - Törvények indokolása

Az 1994. évi LXVI. törvény indokolása a bérgarancia alapról

Complex Jogtár – Törvények indokolása

A 2001. évi LXXVIII. törvény indokolása a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, a bérgarancia alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi II. törvény, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításáról

Complex Jogtár – Törvények indokolása

A 2006. évi VI. törvény indokolása a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény módosításáról

Complex Jogtár – Törvények indokolása

Az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2007. évi XIX. törvény indokolása

Complex Jogtár – Törvények indokolása

A Magyar Köztársaság Kormánya: T/98. számú törvényjavaslata a Bérgarancia Alapról

<http://www.mkogy.hu/iromany/fulltext/0098txt.htm>

T/98/1. sz. módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló törvényjavaslathoz

<http://www.mkogy.hu/iromany/0098/0001txt.htm>

T/98/2. sz. módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló törvényjavaslathoz

<http://www.mkogy.hu/iromany/0098/0002txt.htm>

T/98/4. sz. módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló előterjesztéshez

<http://www.mkogy.hu/iromany/0098/0004txt.htm>

T/98/5. sz. módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló előterjesztéshez
<http://www.mkogy.hu/iromany/0098/0005txt.htm>

T/98/6. sz. módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló előterjesztéshez
<http://www.mkogy.hu/iromany/0098/0006txt.htm>

T/98/7. sz. módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló előterjesztéshez
<http://www.mkogy.hu/iromany/0098/0007txt.htm>

T/98/8. sz. módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló előterjesztéshez
<http://www.mkogy.hu/iromany/0098/0008txt.htm>

T/98/9. Bizottsági módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló előterjesztéshez
<http://www.mkogy.hu/iromany/0098/0009txt.htm>

T/98/10. sz. Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jelentése Bérgarancia Alapról szóló T/98. sz. törvényjavaslatról, valamint az ahhoz benyújtott módosító indítványokról <http://www.mkogy.hu/iromany/0098/0010txt.htm>

T/98/11. sz. módosító javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló előterjesztéshez
<http://www.mkogy.hu/iromany/0098/0011txt.htm>

Pénzügyminiszteri expozé a Magyar Köztársaság Kormánya által T/98. számon benyújtott, a Bérgarancia Alapról szóló előterjesztéshez
<http://www.mkogy.hu/naplo35/023/0230205.htm>

T/17403. törvényjavaslat bizottsági vitája a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény jogharmonizációs célú módosításáról, valamint a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991.évi IV. törvény módosításáról (Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság, Gazdasági bizottság, Költségvetési és pénzügyi bizottság)

Képviselői felszólalások a /17403. törvényjavaslatról

Miniszteri expozé a /17403. törvényjavaslatról

Bizottsági előadók felszólalása a /17403. törvényjavaslatról

Complex Jogtár – Törvényhozás, vita

T/8717. számú törvényjavaslat a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről
(Budapest, 2009. február)

<http://www.parlament.hu/irom38/08717/08717.pdf>

Ábel István – Szakadát László : Csőd a piacgazdasági átmenetben
Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995.10.sz. 942-954. o.

Állami Foglalkoztatási Szolgálat: Eljárási rend a bérgarancia támogatásról – Tervezet
Budapest 2007. június

Állami Foglalkoztatási Szolgálat: Eljárási rend a bérgarancia támogatásról
Budapest 2007. augusztus

Állami Számvevőszék J659 (átiktatva J/15) számú Jelentés az Állami Privatizációs és
Vagyonkezelő Rt. 1998. évi működésének és a központi költségvetés végrehajtásához
kapcsolódó tevékenységének ellenőrzéséről

<http://www.parlament.hu/irom/00015/00015.pdf>

Állami Számvevőszék Jelentés a Munkaerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről
2004. augusztus

APEH sajtótájékoztató 2006. június 26.

www.apeh.hu

Az Európai Bizottság éves jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé 2003. -
13. Fejezet Szociálpolitika és foglalkoztatás <http://www.eski.hu/new3/eucsat/eu/2003/2003hu.doc>

Dr. Bankó Zoltán – Dr. Berke Gyula – Dr. Kiss György: A munkáltató fizetésképtelensége
Az Európai Unió szociális dimenziója OFA Kht. 2004. Budapest 141-143. o.

Bankó Zoltán – Gyulavári Tamás: Jogukban áll – avagy a munkavállalók helyzete és jogai
az EU-ban

A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma Budapest, 2002.

Dr. Barabás Gergely: Tansegédlet a Ket.-novellához
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Budapest 2009. augusztus

Dr. Bánsági Györgyi: Jogsabályok és intézmények
Fazekas Károly (szerkesztő): Munkaerőpiaci Tükör 2000 MTA Közgazdaságtudományi
Kutatóközpont Budapest, 2000. 149-226. o

Dr. Bánsági Györgyi: Mentőövek Még egyszer a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról
Humán Szaldó A Munkaügy havi egyenlege 2009.04. szám 116-119. o.

Dr. Bánsági Györgyi: Ránk szorultak Megváltozott munkaképességűek – a foglalkoztatási
támogatások új feltételei
Humán Szaldó A Munkaügy havi egyenlege 2009.02. szám 52-54. o.

Dr. Bencze László: Az Európa Tanács szociális jogalkotása
Háttér tanulmány a SZOLID Projekt számára Budapest, 2004. április
http://www.allamreform.hu/letoltheto/szocialis_ugyek/hazai/Bencze_Laszlo_Az_Europa_Tanacs_szocialis_jogalkotasa.pdf

Berényi Sándor: A közigazgatási aktus
Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános
rész Osiris Kiadó Budapest, 2006. 291-323. o.

Bérgarancia-bizonytalanságok (nincs megjelölve szerző)
A Munkaadó Lapja VII. évfolyam 3. szám

Berke Gyula: Európai közösségi szociálpolitika az ezredfordulón
EU-INTEGRÁCIÓ ÖNKORMÁNYZATOK I. Magyar Önkormányzati Szövetségek
Társulása Budapest 2003. 241-253.o.

Dr. Berki Erzsébet: Sztrájkok és más direkt akciók a kilencvenes években Magyarországon
OMKMK Budapest

Dr. Bíró György: A felszámoló megbízotti minősége (qui prodest?)

Dr. Miskolczi Bodnár Péter és Dr. Prugberger Tamás (szerkesztők): Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet Novotni kiadó Miskolc 2005. 180-194. o.

Dr. Blutman László: EU-jog – működésben

Bába kiadó Szeged, 2004

Blutman László: A belső piac joga az Európai Unióban

Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék Szeged, 2005

Dr. Cséffán József: a Munka Törvénykönyve és magyarázata

Szegedi Rendezvényszervező Kft. Szeged 2007.

Bragyova András – Kincses László – Lamm Vanda – Lőrincz Lajos – Peschka Vilmos – Péterfi Zoltán – Sárközy Tamás – Szamel Lajos – Wiener A. Imre – Zlinszky János szerkesztésében: Jogi lexikon

KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2000

Csehné dr. Papp Imola - Horesnyi Julianna (szerkesztők): Munkaerőpiaci ismeretek

Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Gödöllő, 2009

Domokos Erika: Ne vigyen mindent a jelzálogjogosult

Napi gazdaság, 2007. február 8. 8. oldal

<http://foe/node/3154/print>

Elkülönített állami pénzalap költségvetési tervezete (2007. évi) Budapest, 2006. október 26.

www.szmm.gov.hu

Erdős Károly: A magyarországi cégek és a fizetésképtelenségi eljárások főbb adatainak alakulása (1992-2007)

<http://foe.hu/node/211>

Fári László (szerkesztő): Nemzetközi Munkaügyi Egyezmények és Ajánlások 1919-1995.
III. kötet

Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium Budapest, 2003.

Dr. Fazekas Judit – Dr. Mátyás Imre: A fizetésképtelenség szabályozása az Európai
Unióban és Magyarországon

Dr. Miskolczi Bodnár Péter és Dr. Prugberger Tamás (szerkesztők): Bérgarancia és a csőd-
felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet Novotni kiadó Miskolc 2005. 55-74. o.

„Felszámolás és bérgarancia” (nincs megjelölve szerző)

A Munkaadó Lapja XIV. évfolyam 7. szám

Fizetésképtelen az önkormányzat (nincs megjelölve szerző)

Local info – Önkormányzati Információs Központ web lapja -
http://localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=130985

Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Nemzeti Pályainformációs Központ: Információk
Magyarországról - A munka világa

http://www.npk.hu/public/kiadvanyaink/2008/Munkavilaga_2008.pdf

Foglalkoztatási és Szociális Hivatal: Eljárásrend a bérgarancia támogatásról

Budapest, 2009. szeptember 28.

Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium: Válságkezelő támogatások –
Bérgarancia támogatás, Csoportos létszámleépítés hátrányos következményeinek
enyhítését célzó támogatás, Munkahely megőrzés támogatása, Képzési támogatás
munkaadón keresztül

Eljárási rend (HEF OP 1.2. Intézkedés 1.1.2.4. Projekt: A hatósági és ellátási tevékenység
adminisztrációjának korszerűsítése)

Budapest 2005.

Dr. Funtig Zoltán: A felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek bértartozásának
támogatása a munkaerőpiaci alap bérgarancia alaprészéből

Liber Aminoricum – Studia Ida Hágelmayer Dedicata I. ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék Budapest 2005. 161- 174. o.

Dr. Gátos György – Dr. Király Miklós – Dr. Tóth Tihamér: Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából 1-2.

KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2003.

Dr. Gere Ilona – Szellő János (szerkesztők): Foglalkoztatási rehabilitáció jegyzet Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány 2007.

Dr. Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális dimenziója – 9.3. A munkavállalók védelme a munkaadó fizetésképtelensége esetén

Gyulavári Tamás – Könczei György: Európai szociális jog - Osiris Kiadó 2000. 179. o.

Dr. Gyulavári Tamás: Egyenlők és egyenlőbbek (3. rész) A diszkrimináció tilalma a munkajogi gyakorlatban

Humán Szaldó A munkaügy havi egyenlege hatodik évfolyam 2009. 04. szám 100-103. o.

Gyurcsány: Munkabér-biztosítás mindenkinek (Index – Politika – Belföldi Hírek)

<http://index.hu/politika/belhirek/?main:2006.01.28.&252055>

Hivatásos Labdarúgók Szervezete: Bérgarancia Alap

http://www.hlsz.hu/index.php?WG_NODE=WebHirek&WG_PARENTOID=NDTf_4f8df0c&WG_OID=NS_Ef854cd2028f31ddfe

Horesnyi Julianna: Munkavállalói bérkövetelések kiegyenlítése felszámolás alatt álló cégeknél

Munkaügyi Szemle 50. évfolyam. 9. szám. 51-52. o.

Horesnyi Julianna: Módosult a bérgarancia törvény

Munkaügyi Szemle 51. évfolyam 7-8. szám 75-76. o.

Horesnyi Julianna: Anomáliák és kérdőjelek a magyar bérgarancia szabályozásban - A garancia alanyairól dióhéjban

A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája Pólay Elemér Alapítvány Szeged, 2008. 85-109. o.

Horesnyi Julianna: A munkaügyi központok szerepe és lehetőségei a megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiaci re/integrációjában

A jelenből induló utak - Regionális Fejlesztési Operatív Program 3.2.2. Helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása intézkedés „Non-profit foglalkoztatási projektek megvalósítása a szociális gazdaságban” „Nappali szolgáltatás kiegészítés fogyatékosok számára” ROP- 3.2.2-05/1-2005-03-0022/34 Progress Vállalkozásfejlesztési Alapítvány Szeged 29-37. o.

Horesnyi Julianna: A csoportos létszámleépítés bejelentése a munkaügyi központok számára – Mit, hogyan, mikor?

Munkaügyi Szemle 2009. II. negyedévi szám 40-44. o.

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról

HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2005.

Igazságügyi és Rendészeti Miniszter: Előterjesztés a Kormány részére az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvény koncepciójáról – Tervezet

Budapest, 2007. április

<http://www.irm.hu/download/eleterjesztesazegyeniavallalkozokrolesazegyenicigrol.pdf/eletrjesztesazegyeniavallalkozokrolesazegyenicigrol.pdf>

Dr. Ivancsics Imre: A hatóság döntései

Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános rész Osiris Kiadó Budapest, 2006. 193-227. o.

Dr. Jakab András: A Munka Törvénykönyve és a kapcsolódó munkaügyi jogszabályok 2001.

Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest 2001.

James H.M. Sprayregen és Gordon W Jonson: SOCIAL PROTECTION: Pension & Priorities – Insolvency and Social Protection Employee Entitlements in an Employers Insolvency - Kirkland & Ellis LLP April 28, 2006 www.oecd.org/dataoecd/38/47/3817447.PPT

Jan Adam: A piaccgazdasági átmenet keletközépeurópai tükörben
Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995.6.sz. 620-630. o.

Jegyzőkönyv Komló Város Önkormányzat Képviselő-testülete 2005. december 20-i rendkívüli üléséről

<http://216.239.59.104.search?q=cache:v-nleZQnUygJ:www.komlo.hu/docs/jegyzokonyv>

Jogszabályfigyelő (nincs megjelölve szerző)

A Munkaadó Lapja 2007/4.

Juhász Károly – Horesnyi Julianna: Szemelvények a foglalkoztatáspolitikai eszköztárából
Hand out - III. Magyar munkajogi konferencia – Indokokkal vagy indok nélkül ?

Kiadvány a Munkaügyi Értesítő és a RODIN Management Kft. közös szakmai konferenciájáról 2006. október

Juhász László: A magyar fizetésképtelenségi jog kézikönyve

Novotni Alapítvány Miskolc 2006.

Kalás Tibor: Az elsőfokú hatósági eljárás. A hatóság döntései

Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános rész Osiris Kiadó Budapest, 2006. 415-476. o.

Dr. Károlyi Géza - Dr. Prugberger Tamás: A magyar fizetésképtelenségi jog hatályos szabályozásának kritikai értékelése a nyugat-európai rendszerek tükrében

Dr. Miskolczi Bodnár Péter és Dr. Prugberger Tamás (szerkesztők): Bér garancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet Novotni kiadó Miskolc 2005. 128-150. o.

Kecskés László: EU-JOG és jogharmonizáció

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2003

Dr. Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása

JURA 7. évfolyam 1. szám – <http://jura.apk.pte.hu/cikkek.php?cikk=6>

Kende Katalin: Szabad lehet a vállalkozás

Világgazdaság 2009. április 24. – <http://vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=270398>

Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog

Osiris Kiadó Budapest, 2005.

Dr. Kilényi Géza: Jogorvoslatok

Dr. Petrik Ferenc (szerkesztő): A közigazgatási eljárás szabályai Kommentár a gyakorlat számára HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 1995. 213-295. o.

Dr. Kilényi Géza: A Ket. szabályozási előzményei és céljai

Dr. Kilényi Géza (szerkesztő): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005. 15-28. o.

Dr. Kilényi Géza: Alapelvek és alapvető rendelkezések

Dr. Kilényi Géza (szerkesztő): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005. 33-82. o.

Dr. Kilényi Géza: Az elsőfokú eljárás

Dr. Kilényi Géza (szerkesztő): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005. 111-191. o.

Dr. Kiss Ferenc: Bérgarancia Alapból nyújtható támogatás

Munkaügyi Szemle 1998/2. 53. o.

Dr. Kiss Ferenc: Vállalkozás - A felszámolás alatt álló cégek munkavállalói is megkaphatják fizetésüket

Új jogtanácsadó 2006/4. 56-66. o.

Dr. Kiss György: A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén.

Magyar Jog 2/99. 75-90. o.

Dr. Kiss György: Az Európai Unió intézményrendszere, az európai munkajog jellemzői, az Európai Bíróság szerepe

Konferencia kiadvány: Az Európai Unió munkajoga Konferencia az irányelvekről, a jogharmonizációról és a szabályozás kritikájáról 2005. március 30 - április 1. Budapest, 5-6. oldal, szervezők: Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, Montan Press Rendezvényszervező, Tanácsadó és Kiadó Kft.

Dr. Kiss György: A munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén
Dr. Bankó Zoltán- Dr. Berke Gyula – Rolf Birk – Dr. Gyulavári Tamás – Dr. Kiss György – Dr. Ladó Mária: Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában Osiris Kiadó, Budapest 2001. 270-313. o.

Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán: Bevezetés a munkajogba
JUSTIS Tanácsadó Betéti Társaság Pécs, 2005.

Komló Online: Fizetés helyett személyi kölcsön Karácsonyra – önkormányzati kezességgel
<http://www.helyilapok.hu/digitalcity/entity/entityNews.jsp?dom=AAAALZHH&egd=AAAAMFHW&prt=AAAAYQV&efm=AAAABIR&hir=AAAAPNLP>

Kormányzóvivői tájékoztató 2006. február 02.: A bérgarancia-intézmény erősítését tervezi a kormány

<http://secure.magyarország.hu/hirek/gazdasag/csizmar20060203.html>
<http://www.hirado.hu/nyomtatás.php?id=92420>

Dr. Kovács Bálint – Dr. Nemessányi Zoltán: A közösségi jog időközi kérdései az új tagállamok jogalkalmazásában

Románia Magyar Jogtudományi Közlöny 2007/1.

Dr. Kökényesi József (szerkesztő): A közigazgatási eljárás – Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez

Magyar Közigazgatási Intézet Budapest 2005. május 13.

Könczei György: Mi is az Európai Szociális Karta

Fundamentum 1998/3. szám 135-142. o.

Központi Statisztikai Hivatal: A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2008-ban

Statisztikai tükör III. évfolyam 192. szám

<http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit08.pdf>

Kun Zsuzsa (szerkesztő): A komplex rehabilitáció szolgáltatási rendszere

Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Gödöllő, 2009

Dr. Laky Teréz: „HÁTTÉRTANULMÁNY az inszolvenca hazai szabályozásának néhány kérdéséhez”

Budapest 2000.

Laky Teréz: „Számadás a tálentumról” A privatizáció foglalkoztatási hatásai

<http://people.mokk.bme.hu/~kornai/laky/Cikk/szamadas.pdf>

Dr. Miskolczi Bodnár Péter: A reorganizáció - igények és lehetőségek a magyar fizetéseképtelenségi jogban

Dr. Miskolczi Bodnár Péter és Dr. Prugberger Tamás (szerkesztők): Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet Novotni kiadó Miskolc 2005. 207-254.

Dr. Miskolczi Bodnár Péter: A szerződések sorsa a magyar és a német fizetéseképtelenségi jogban

Dr. Miskolczi Bodnár Péter és Dr. Prugberger Tamás (szerkesztők): Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet Novotni kiadó Miskolc 2005. 313-332.

Dr. Miskolczi Bodnár Péter: Igények és javaslatok a fizetéseképtelenségi jog magyarországi újraszabályozására

Dr. Miskolczi Bodnár Péter és Dr. Prugberger Tamás (szerkesztők): Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet Novotni kiadó Miskolc 2005. 334-364.

Mohácsi Györgyi: A munkaviszony díjazására vonatkozó törvényi megkötések és a munkabér védelme

http://www.hrportal.hu/article_print.phtml?id=62530

Prof. Dr. Nagy László: Az Európai Unió munkajoga
JATE Press Szeged, 2003.

Olaszország: kísérletek a szociális válság kezelése (nincs megjelölve szerző)

EURÓPAI foglalkoztatási és szociális HÍRLEVÉL 2002. június – 16. szám

<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/05/Feature/IT0205204F.html>

OMMF: "A foglalkoztatás biztonságáért" Beszámoló a 2008. évben elvégzett feladatokról

http://ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=188

Országos Érdekegyeztető Tanács 2006. első félévi munkaprogramja –

<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=10488&articleID=22650&ctag=articlelist&iid=1>

OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2003. október 10-i üléséről

<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=10047&articleID=31244&ctag=articlelist&iid=1>

OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2005. október 21-i üléséről

<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=10047&articleID=22407&ctag=articlelist&iid=1>

OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2006. november 6-i üléséről

<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=10047&articleID=20585&ctag=articlelist&iid=1>

OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2007. március 9-i üléséről

<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=10047&articleID=31599&ctag=articlelist&iid=1>

Munkaügyi Adattár - Állami Foglalkoztatási Szolgálat

http://internet.afsz.hu/sysres/adattar/tables/K01_15.html

Munkaügyi Minisztérium: Munkaügyi politika és munkaügyi folyamatok 1994-1998

Munkaügyi Minisztérium Budapest 1998

Papp István: „A foglalkoztatás biztonságáért” OMMF Beszámoló 2007.

http://ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=193

Paulovics Anita: A közigazgatási eljárásjog elvi, történeti alapjai, alapvető jogintézményei
Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerkesztők): A Magyar közigazgatási jog Általános
rész Osiris Kiadó Budapest, 2006. 359-414. o.

Dr. Pál Lajos – Dr. Szűcs Pál (szerkesztők): Munkaerőpiaci kézikönyv
STRUKTÚRA DC Kiadó Budapest, 1992.

Dr. Prugberger Tamás: A munkáltató fizetése képtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés
védelmét érintő hazai szabályozás az európai unió jogi rendezés tükrében

Dr. Miskolczi Bodnár Péter és Dr. Prugberger Tamás (szerkesztők): Bérgarancia és a csőd-
felszámolási eljárás reformja tanulmánykötet Novotni kiadó Miskolc 2005. 18-42.

Dr. Prugberger Tamás: Garancia –e a bérgarancia

IV. Magyar Munkajogi Konferencia írásos anyaga Visegrád, 2007.

http://www.munkajogikonferencia.hu/eloadasok/20_kia_prugbergertamas.doc

Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése
Magyarországon és az Európai Unióban (I.)

Európai Tükör 4/2002. 79-91. o.

Dr. Prugberger Tamás – Dr. Csák Csilla – Dr. Tóth Hilda: A bérgarancia-alap működése
Magyarországon és az Európai Unióban (II.)

Európai Tükör 4/2002. 77-91. o.

Dr. Prugberger Tamás – Dr. Fabók András: A munkáltató fizetése képtelensége esetén
követendő eljárás szabályai az EU-ban és hazánkban.

Munkaügyi Szemle 10/2001. 48-50. o.

Dr. Prugberger Tamás: A bérgarancia alap

Szekeres Mónika – Paár Ambrus Mariann (szerkesztők): Elbocsátás, felmondás,
végkielégítés Fórum Média Kiadó Kft. Budapest 2006. október 3. o.

Rózsáné dr. Lupkovics Marianna: Az inszolvenca irányelv (fizetésektelen munkáltatók munkavállalóinak védelme)

Az Európai Unió munkügyi irányelvek és érvényesítésük a hazai kollektív tárgyalásos gyakorlatban - Kézikönyv Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége Budapest, 2003.

Somogyi Ferenc - dr. Andris Ildikó: Gondolatok a felszámolói gyakorlatból és a jövő kihívásai a készülő csődtörvény módosítással kapcsolatban
<http://www.napi.hu/konferencia/prezik/71/cstv.ppt>

Szabó Julianna: Az MSZOSZ Elnökségének javaslata a bérgarancia-rendszer továbbfejlesztésére

MSZOSZ Infó Szakszervezeti információs folyóirat 2004. júniusi szám 3-5. o.

Dr. Takács György: Az inszolvenca Irányelv (80/987/EGK sz. Irányelv)

Szekeres Mónika – Paár Ambrus Mariann (szerkesztők): Elbocsátás, felmondás, végkielégítés Fórum Média Kiadó Kft. Budapest 2006. október 50. oldal

Dr. Tengelic Klára: Változások a foglalkoztatási törvényben

Munkügyi Szemle 5/94. 10-12. o.

Tóth Tihamér: Az Európai közösség versenyjoga

JATE Press Szeged, 2003.

dr. Várnay Ernő – dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga

KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005.

Dr. Wagner Ildikó: A munkáltatói és munkavállalói fizetésektelenség összefüggései
THEMIS Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata 2007. december 112-128. o.

Dr. Zsuffa István: Az elsőfokú eljárás

Dr. Petrik Ferenc (szerkesztő): A közigazgatási eljárás szabályai Kommentár a gyakorlat számára HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 1995. 50-142. o.

2006/0220 (COD) Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE a munkáltató fizetésképtelensége esetén a munkavállalók védelméről

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lex.Uri.Serv.do?uri=COM:2006:0657:FIN:HU:PDF>

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Plenáris ülés 2007. március 14-15. Az elfogadott vélemények összefoglalása

http://eesc.europa.eu/activities/press/summaries_plenaries/2007/grf_ces39-2007_d_hu.pdf

Az Európai Parlament 2007. június 19-i jogalkotási állásfoglalása a munkáltató fizetésképtelensége esetén a munkavállalók védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (kodifikált változat)(COM(2006)0657–C6-0381/2006–2006/0220(COD))

<http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0238&language=HU&ring=A6-2007-0042>

További internetes források:

www.allamkicstar.gov.hu

www.felszamolas.com

www.foe.hu

www.magyarország.hu

www.vg.hu

A jogforrások, bírói esetjog feltárásához a következő forrásokat használtam fel:

Complex Jogtár adatbázis

<http://www.1000ev.hu>

<http://im.gov.hu/> (közösségi jogi források és bírói esetjog).

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

Belső jogi források

1840. évi XXII. törvénycikk a csődületről (Concurs)

1844. évi VII. törvénycikk az 1840:XXII. törvénycikk némely szakaszainak bővítéséről, s illetőleg módosításáról

1881. évi XVII. törvénycikk csődtörvény

1898. évi II. törvénycikk a munkaadók és mezőgazdasági munkások közötti jogviszony szabályozásáról

1900. évi XXVIII. törvénycikk az erdő-munkásokról

1900. évi XXIX. törvénycikk a dohánytermelők és a dohánykertészetek közötti jogviszonyok szabályozásáról

1907. évi XLV. törvénycikk a gazda és a gazdasági cseléd közötti jogviszony szabályozásáról

1916. évi V. törvénycikk a csődön kívüli kényszeregyességről és a csődtörvény egyes rendelkezéseinek módosításáról

1933. évi V. törvénycikk a gazdasági munkaszerződéseken alapuló követelések védelméről

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól

1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról

1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról

1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról

1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

1992. évi LIV. törvény az időlegesen állami tulajdonban levő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról és védelméről

1994. évi LXVI. törvény a Bérgarancia Alapról

1994. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetéséről

1995. évi LXXII. törvény a Magyar Köztársaság 1995. évi pótköltségvetéséről

1995. évi CXXIV. törvény egyes törvényeknek a Munkaerőpiaci Alap létrehozásával kapcsolatos módosításáról

1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

1996. évi CVII. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról

1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről

1997. évi CXX. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, valamint a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény módosításáról

2000. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről

2001. évi LXXVIII. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításáról

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

2004. évi CXXIII. törvény a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2005. évi CV. törvény a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény jogharmonizációs célú módosításáról, valamint a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról

2006. évi VI. törvény a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény módosításáról

2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvényt módosításokról

2007. évi XIX. törvény egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról

2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről

2008. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről

2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről

2009. évi CXV. törvény az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről

2009. évi CXXX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről
113/1950. (IV. 18.) MT r.-tel kiegészített és módosított 4247/1949. (IX. 22.) MT r. az egyes vállalatok felszámolásának szabályozása tárgyában
1986. évi 11. törvényerejű rendelet a felszámolási eljárásról
26/1986. (VII. 16.) MT rendelet az állami szanálásról
27/1986. (VII. 16.) MT rendelet a felszámolási eljárás alatt álló gazdálkodó szervezetek dolgozóinak munkaviszonyával, illetve tagsági viszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről
28/1986. (VII. 16.) MT rendelet a felmondási idő meghosszabbításáról és az elhelyezkedési támogatásról
79/1988. (XII. 7.) MT rendelet az állami szanálásról
80/1988. (XII. 7.) MT rendelet a Szanálási Alap létesítéséről
175/1997. (X. 6.) Korm. rendelet a munkabér kifizetésének elmaradása miatti foglalkoztatási válsághelyzet esetén a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészből nyújtható támogatásról
39/1998. (III. 4.) Korm. rendelet a munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról
177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról
114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet a felszámolók névjegyzékéről
291/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról
12/1987. (XII. 29.) IM rendelet a jogszabályszerkesztésről
6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról
28/1998. (XII. 21.) GM-MeHVM együttes rendelet az ÁPV Rt.-nek a Csepeli Csőgyár Rt. f. a. munkavállalói részére járó juttatások teljesítéséhez szükséges feltételek biztosításáról
30/2000. (IX. 15.) GM rendelet a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról
15/2005. (IX. 2.) FMM rendelet a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatás megállapításának részletes szabályairól
13/2007. (III. 28.) SZMM rendelet a regionális munkaügyi központok illetékességéről
8002/1999. (IK 10.) IM tájékoztató a jogharmonizációs ügyek intézéséről
2128/2001. (V. 30.) Korm. határozat a bérgarancia rendszer átalakításához kapcsolódó jogalkotási feladatokról

2056/2002. (II. 27.) Korm. határozat a 2001. december hónapra előírt feladatok végrehajtásáról

2333/2002. (XI. 7.) Korm. határozat a Határozatok Tárában közzétett kormányhatározatokban előírt határidős feladatok felülvizsgálatáról

2061/2003. (III. 27.) Korm. határozat a 2002. október, november és december hónapokra előírt feladatok végrehajtásáról

9006/2003.(SK 7.) KSH közlemény a munkaügy-statisztikában használt fogalmakról

7001/2005. (IK 8.) IM irányelv a jogharmonizációs célú jogalkotásról

8001/2006. (MüK.5.) FMM-IM tájékoztató a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény 1. § (2) bekezdése szerinti felszámolási eljárásokról

1050/2007. (VII. 3.) Korm. határozat az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvény koncepciójáról

Közösségi jogi források

Római Szerződés

a Tanács 1980. október 20-i 80/987/EGK Irányelve a munkáltató fizetéseketelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről

a Tanács 1987. március 2-i 87/164/EGK Irányelve a munkáltató fizetéseketelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK Irányelv Spanyolország csatlakozása folytán történő módosításáról

az Európai Parlament és a Tanács 2002. szeptember 23-i 2002/74/EK Irányelve a munkáltató fizetéseketelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK tanácsi irányelv módosításáról

a Tanács 2002. február 18-i 30/2002/EK közös álláspontja a munkáltató fizetéseketelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló ...-i 2002/.../EK európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadása céljából (2002/C 119 E/01)

a Bizottságnak a 2002/74/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv vonatkozásában az illetékes közigazgatási hatóságokról és/vagy garanciaintézményekről szóló 2005/C 206/02 számú közleménye

2006/0220 (COD) Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE a munkáltató fizetéseketelensége esetén a munkavállalók védelméről

Az Európai Parlament 2007. június 19-i jogalkotási állásfoglalása a munkáltató fizetéseketelensége esetén a munkavállalók védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (kodifikált változat) (COM(2006)0657 – C6-0381/2006 – 2006/0220(COD))

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/94/EK irányelve (2008. október 22.) a munkáltató fizetéseketelensége esetén a munkavállalók védelméről

Nemzetközi jogi források

173. sz. ILO Egyezmény a munkavállalók igényeinek védelméről munkáltatójuk fizetéseketelensége esetén

180. sz. ILO Ajánlás a munkavállalók igényeinek védelméről munkáltatójuk fizetéseketelensége esetén

95. sz. ILO Egyezmény a munkabér védelméről szóló

17. sz. ILO Egyezmény a munkavállalók üzemi balesettel kapcsolatos kártalanításáról

Hivatkozott jogesetek jegyzéke

Hazai esetjog

Ügyszám	Bíróság
3.M.1053/1992.	Szolnoki Munkaügyi Bíróság
Fpk. 38/1993.	Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság
2.Mv.521/2004.	Szegedi Munkaügyi Bíróság
12.Fpkf.43.020/2005.	Fővárosi Ítéltábla
15.Fpkf.43236/2005.	Fővárosi Ítéltábla
2.Mv.640/2007.	Szegedi Munkaügyi Bíróság
1145/D/2005.	Alkotmánybíróság

Közösségi esetjog

Ügyszám	Felek
C-244/80	Pasquale Foglia v. Mariella Novello
22/87	Az Európai Közösségek Bizottsága v. Olasz Köztársaság
C-6 és 9/90	Andrea Francovich és Danila Bonifaci és mások v. Olasz Köztársaság
C-334/92	Teodoro Wagner Miret v. Fondo de garantía salarial
C-479/93	Andrea Francovich v. Olasz Köztársaság
C-342/96	Spanyol Királyság v. az Európai Közösségek Bizottsága
C-321/97	Ulla-Brith Andersson és Susanne Wakeras v. Svenska staten
T-36/99	Lenzing AG v. az Európai Közösségek Bizottsága
C-442/00	Ángel Rodríguez Cabello v. Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)
C-520/03	José Vicente Olaso Valero v. Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)
C-81/05	Anacleto Cordero Alonso v. Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)
C-498/06	Maira María robledillo Núñez v. Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)
C-6/07	Az Európai Közösségek Bizottsága v. Spanyol Királyság
C-9/07	Az Európai Közösségek Bizottsága v. Francia Köztársaság
C-310/07	Svenska staten genom Tillsynsmyndigheten i Konkursen v. Anders Holmqvist