

Pécsi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Doktori Iskola

Kovács Ildikó

**Az állam gazdasági szférába való beavatkozási lehetőségeinek jellemzői az
Alaptörvény tükrében**

Doktori értekezés

Témavezető:

dr. habil. Tilk Péter

Pécs

2020

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ RÉSZ	5
II. FEJEZET	
.....	8
A szerencsejáték szervezés [26/2013. (X. 4.) AB határozat].....	8
I. A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról.....	8
II. A törvényi szabályozás vonatkozásában indított eljárás.....	8
III. Az alkotmányossági aggályok bemutatása.....	9
1. A jogállamiság elvének sérelme	12
2. A tulajdonhoz való jog sérelme	15
2.1. A tulajdonhoz való jog védelmi szintjének bemutatása	15
2.2. Az adott ágazati szabályozással kapcsolatos indítványi elemek:	24
3. A vállalkozáshoz való jog.....	30
4. Egyéb indítványi elemek; az emberi méltóság sérelme (Alaptörvény II. cikk), hátrányos megkülönböztetés tilalma, egyenlő bánásmód követelménye (Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdés)	31
5. Az EJEB gyakorlata, valamint annak hatása a nemzeti alkotmánybíráskodásra.....	32
5.1. A játékautomatákat üzemeltető kérelmezők Strasbourgban:.....	34
III. FEJEZET	34
A takarékszövetkezet-integráció [20/2014. (VII. 3.) AB határozat].....	34
I. A TAKARÉKSZÖVETKEZETEK REFORMJÁRA IRÁNYULÓ MUNKA KEZDETEI, A TÖRVÉNY MEGALKOTÁSA, VALAMINT HATÁLYBALÉPÉSÉVEL BEKÖVETKEZŐ VÁLTOZÁSOK FELVÁZOLÁSA	34
1. Előzmények.....	35
2. A törvényalkotás folyamata.....	35
II. A TÖRVÉNY RENDELKEZÉSEI FOLYTÁN FELMERÜLT ALKOTMÁNYOSSÁGI AGGÁLYOK	38
III. A 20/2014. (VII. 3.) AB HATÁROZAT ÉS A 3192/2014. (VII. 15.) AB HATÁROZAT ÉRVELÉSRENDSZERÉNEK BEMUTATÁSA	41
1. Közjogi érvénytelenség, a kihirdetést követő napon történő hatálybalépés problémája, valamint a véleményezési jog gyakorlásának elmaradása (kiüresedése).....	43
2. Az egyesülés szabadsága	46
3. A tulajdonhoz való jog, vállalkozás szabadsága és a kisajátítás problémaköre	49
3.1. Az takarékszövetkezet-integrációval kapcsolatos panaszosok EJEB elé terjesztett indítványának elbírálása	57
4. A diszkrimináció tilalma.....	58
5. A jogorvoslathoz való jog, a bírósághoz fordulás joga.....	62
6. Egyéb indítványi elemek.....	65

IV. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK	65
IV. FEJEZET	68
Koncessziós szerződés alapján történő trafik üzemeltetés [3194/2014. (VII. 15.) AB határozat]	68
I. JOGALKOTÓI SZABÁLYOZÁS	68
II. AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI PROBLÉMÁK BEMUTATÁSA, ALKOTMÁNYJOGI PANASZ	68
1. <i>A tulajdonhoz való alapjog [Alaptörvény XIII. cikk]</i>	69
1.1. Hatósági engedély alapján fennálló jogosultság mint tulajdon	69
1.2. Hatósági engedély elvonása mint vagyoni értékű jog	69
1.3. Kisajátítás	71
1.4. Az EJEB döntése a Trafiktörvénnyel kapcsolatban	71
2. <i>Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének, a vállalkozáshoz való jog sérelme</i>	73
V	FEJEZET
.....	77
Fogyasztói kölcsönszerződések tisztességtelen szerződésai feltételeinek törvényi rendezése [34/2014. (XI. 14.) AB határozat]	77
I. Az alaprobléma előzményeinek felvázolása	77
II. A kialakult válsághelyzet jogalkotó általi kezelése - törvényi szabályozás útján.....	79
III. A problémakezelés alkotmányossági vonatkozásai.....	81
<i>Bevezető megjegyzések</i>	81
1. A tisztességes eljárás követelménye és a törvény előtti egyenlőség (egyenlő bánásmód) megvalósulása a Deviza-törvény szabályaiban	82
2. Bírósághoz fordulás joga; a XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelme	90
3. A bírói függetlenség sérelme.....	97
4. A jogorvoslathoz való jog sérelme	101
5. A jogállamiság elvének sérelme, a jogbiztonság és a visszaható hatály problematikája	108
5.1 Bevezetés.....	108
5.2 Elemzés	108
5.3. <i>A jogállamiság elvének sérelme - az egyes normák egyértelműségének és az egyes jogintézmények működése kiszámíthatóságának követelménye.....</i>	116
IV. Záró gondolatok	126
VI.	Fejezet
.....	128
A QUAESTOR KÁROSULTAK KÁRRENDEZÉSE, TŐKEPIAC STABILITÁSA [32/2015. (XI. 19.) AB határozat, 23/2016. (XII. 12.) AB határozat]	128

I. BEVEZETÉS - QUAESTOR-KÁROSULTAK KÁRRENDEZÉSE	128
II. A TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS VONATKOZÁSÁBAN FELMERÜLT ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEK	129
1. <i>A QUAESTOR KÁROSULTAK KÁRRENDEZÉSÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNYI RENDELKEZÉSEK VONATKOZÁSÁBAN HOZOTT 32/2015. (XI. 19.) AB HATÁROZAT BEMUTATÁSA</i>	129
1.1. A kellő felkészülési idő sérelme.....	129
1.2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma	130
1.3. A tulajdonhoz való jog	130
1.4. A vállalkozáshoz való jog	130
1.5. A jogbiztonság (normavilágosság, egyértelműség).....	131
2. <i>A TŐKEPIAC STABILITÁSÁNAK ERŐSÍTÉSE ÉRDEKÉBEN TETT EGYES KÁRRENDEZÉSI INTÉZKEDÉSEK; VALAMINT A 23/2016. (XII. 12.) AB HATÁROZAT</i>	133
2.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított indítványi elemek bemutatása.....	134
2.2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme	135
2.3. A tulajdonhoz való jog sérelmére.....	138
2.4. A tisztességes eljáráshoz való jog	140
2.5. A vállalkozáshoz való jog sérelme	141
2.6. A vállalkozás szabadsága	142
ZÁRÓ GONDOLATOK	142
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	145

BEVEZETŐ RÉSZ

Az Alaptörvény negyedik módosítása, annak 19. cikkében – a záró rendelkezések között – kimondta, hogy „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik”. Az Alkotmánybíróság (Ab) azonban hamarosan egyértelművé tette, hogy ahol a korábbi Alkotmány alkalmazásával összefüggésben hozott határozatai az új Alaptörvény hatálybalépését követően is relevánsak maradtak, ott alkalmazza a testület korábban kimunkált értelmező tételeit. (Lásd a 13/2013. (VI.13.) AB határozatot.)

A tulajdonhoz való alapvető jog alkotmányos védelmével, illetve az alapvető jog korlátozásának alkotmányos feltételeivel kapcsolatban az Alaptörvény XIII. cikke érdemben¹ nem tér el az Alkotmány korábban 13.§-ában foglaltaktól, azonban az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság tulajdonhoz és az állam gazdasági szférában betöltött szerepvállalásának mértékéhez való viszonya – érezhetően – átalakult.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a változás nem annyira az alkotmányossági feltételekben, mint inkább abban érhető tetten, hogy a jogalkotó a korábbiakhoz képest jóval nagyobb számban élt a tulajdonhoz való jog – törvényi úton történő – erőteljes megterhelésével: az állami beavatkozás tárgya jellemzően nem hagyományos dolgok (ingatlanok) voltak, hanem az egyes gazdaságilag jelentős piacokon üzleti tevékenységet folytató szereplők jogosítványainak (jogi, de legalábbis közgazdasági értelemben a vagyoni értékű jogainak) az elvonásában nyilvánult meg. A törvényhozó tartós szerződési jogviszonyokban lépett fel alakítólag; esetenként a jogviszony egyik szereplőjének (fogyasztó) védelmében, máskor inkább a közérdekre, nemzetgazdasági megfontolásokra hivatkozással kötelezett vállalkozásokat a piac elhagyására.

Mindehhez az is kellett (legalábbis részben), hogy a jogalkotó hozzáállása is megváltozzon. Több olyan megoldásra váró problémakör is felmerült az elmúlt évek során, melynek megoldását a törvényhozó az erőteljes jogi beavatkozás eszközével törekedett rendezni, és az adott problémát ezzel gyorsan és – bizonyos szempontból – hatékonyan kezelni. Ilyen esetekben gyakran kellett választani az elhúzódó, ám az alkotmányos garanciáknak megfelelő

¹ Ugyanakkor a doktorandusz megjegyzi, hogy az Alkotmány 13. §-ban szereplő és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében deklarált normaszövegben különbség mutatkozik, továbbá a tulajdon társadalmi felelősséggel kapcsolatos szegmense az Alaptörvényben expressis verbis megjelenik, míg az Alkotmány normaszövegéből hiányzó tulajdonhoz való jog társadalmi felelősséggel összefüggő relációját az Alkotmánybíróság gyakorlata munkálta ki.

megoldások kimunkálása, illetve a probléma gyors megoldása között; utóbbi esetben az alkotmányos garanciák kevésbé markáns figyelembevételével.

Az állami beavatkozások ezekben az esetekben mindig rendelkeztek a jogalkotó által megfogalmazott indokokkal: hol erőteljesebb, meggyőzőbb érvekkel, hol kevésbé elfogadható argumentumokkal. Egyes esetekben a beavatkozást alátámasztó indokok nem kellően meggyőzőek: bíró által kezdeményezett alkotmánybíróági indítvány szövegében is van utalás arra, hogy a jogalkotás célja rejtetten bizonyos vagyontömegek más tulajdonosi kezekbe való juttatása volt, nem pedig a jogalkotó által gyakran hivatkozott közérdek, gazdasági szükséghelyzet, nemzetbiztonsági kockázat stb.; ezeket az Alkotmánybíróóság is meglehetősen ellentmondásosan tudta csak „megítélni” döntéseiben.

Az állam gazdasági téren való szerepvállalásának átalakulása nemcsak a jogalkotói, hanem az azt megítélő alkotmánybíróági gyakorlatban is tetten érhető. Maga az Alkotmánybíróóság korábbi elnöke (Lenkovics Barnabás) is több alkalommal nyilatkozott akként, hogy ebből kifolyólag az Alkotmánybíróóság szerepfelfogásának is változnia kell, és a gazdasági szükséghelyzet miatt át kell értékelni a korábbi gyakorlatot².

Bár az Alkotmányt 2012-től felváltotta az Alaptörvény, ami eredményezett a vonatkozó alapvető jogok, alkotmányi garanciák terén – hol kisebb, hol nagyobb tartalmi – módosulásokat, az Alkotmánybíróóság ebben jó alapot talál arra, hogy a változásokon gyakran szükségtelenül túlmutatóan „alakítsa át” gyakorlatát, és tekintse elfogadhatónak a jogalkotó gyakran alkotmányossági szempontból határesetnek tűnő megoldásait. Az Alkotmánybíróóság belekényszerült olyan helyzetekbe, amikor az általa ténylegesen nem ellenőrizhető jogalkotói érveket tényként fogadja el („nyomós közérdek”, „nemzetbiztonsági szempontok” stb.). Ez viszont elvezet ahhoz a kérdéshez is: valójában az Alkotmánybíróóság önállóan alakítja (az Alaptörvény keretein belül) az alkotmányossági érvelését, vagy a jogalkotó a fentiekhez hasonló kategóriákat alkalmazva hatékonyan „irányíthatja” az Alkotmánybíróóságot a szükséges esetekben.

Ez a jelzett változás érezhető például a fogyasztói kölcsönszerződéseket rendező 2014. évi XXXVIII. törvény alkotmányossági vizsgálata során. Hasonlóan ehhez, a takarékszövetkezet-integráció, a szerencsejátékkal kapcsolatos „államosítás”, a trafiktörvény kérdésköre, a quaestor-ügy törvényi szabályozása érdekes kérdéseket vet fel a tulajdonhoz való jog, az

² <http://www.jogiforum.hu/interju/122>

állam gazdasági szerepvállalása, illetve az Alaptörvény O) cikkének első mondatrésze („Mindenki felelős önmagáért”) vonatkozásában.

A doktori értekezésben példákkal (törvényekkel és az AB ítéleteivel) szemléltetve mutatom be, hogy a jogalkotó gyakran formálisan teljesítendő alkotmányossági parancsként értelmezi a „közérdekre” való hivatkozást, amely alapján sor kerül a szerződéses viszonyokba való beavatkozásra, illetve a tulajdonhoz való jog megterhelésére. Az AB pedig ezt a felfogást („hozzáállást”) – mondván maga nem jogosult például közgazdasági tényállítások valóság tartalmának vizsgálatára – visszatérően mintegy „automatikusan” elfogadja. Kérdés, hogy van-e alkotmányosan releváns feloldása a kialakult helyzetnek?

Mindezekkel összefüggésben merül fel az a vizsgálni kívánt kérdés, hogy az állam jogalkotóként milyen szabadságot élvez akkor, amikor egyes alapvető jogokat és alkotmányos értékeket, jogos várományokat korlátoz (csorbít) a közérdekre hivatkozással? Másként fogalmazva, az AB miként képes (képes-e egyáltalán) valóságos feltételekhez kötni az állam jogszabályi aktusainak alkotmányosságát?

Ennek megalapozásául vizsgálom az Alkotmánybíróság gyakorlatát, az új (a fenti témakörökben hozott) döntéseket, és feltárom, helyes-e az Alkotmánybíróság által követett irány, ami a jogalkotási törekvéseknek utat nyitva, az alapvető jogok és értékek védelmének új összefüggésben való kezelését teszi lehetővé a törvényhozó számára.

Az Alkotmánybíróság megváltozott szemléletének felvázolását a következő AB határozatokon keresztül végzem el:

A bevezető részben kifejtettekre utalva a következő részben a fogyasztói kölcsönszerződéseket rendező 2014. évi XXXVIII. törvénnyel kapcsolatban hozott AB-határozatokat, a takarékszövetkezet-integráció vonatkozásában keletkezett döntéseket, a szerencsejátékkal kapcsolatos döntést, továbbá a trafiktörvény kérdéskörében hozott, és a quaestor-ügy törvényi szabályozása révén született alkotmánybírósági döntések áttekintését, elemzését végzem el.

II. FEJEZET

A szerencsejáték szervezés [26/2013. (X. 4.) AB határozat]

I. A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról

Az Országgyűlés által 2012. október 2-án elfogadott, és a Magyar Közlönyben 2012. október 9-én kihirdetett a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (Módtv.) iktatta be a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvénybe (Szjtv.) azokat a rendelkezéseket³, melyek szerint 2012. október 10-étől a pénznyerő automaták kizárólag kaszinóban üzemeltethetők; azaz a játékkaszinókon kívüli pénznyerő automaták üzemeltetésének lehetősége megszüntetésre került, továbbá a Módtv. hatálybalépését megelőzően kiállított pénznyerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyek ugyancsak a Módtv. hatálybalépését követő napon hatályukat veszítették, mely következtében számos szerencsejátékkal foglalkozó vállalkozás ellehetetlenült.

II. A törvényi szabályozás vonatkozásában indított eljárás

E jogalkotói lépésre reflektálva a Módtv. által megváltoztatott jogszabályi környezet „helyreállítása” érdekében a rendelkezéseknek meg nem felelő, ezáltal „károsult/ellehetetlenült” vállalkozások (összesen 37 db) érdekvédelmi társadalmi szervezet útján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz a Módtv. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése végett.⁴

Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Szjtv.-nek – a 2012. évi CXLIV. törvénnyel beiktatott – 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták. Figyelemre méltó, hogy az alapvető jogok biztosa is nyújtott be indítványt az ügyben.

³ Szjtv. „26. § (3) Pénznyerő automata kizárólag játékkaszinóban üzemeltethető. [...]”

„40/A. § (1) Az e törvény alapján a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) hatálybalépését megelőzően kiállított játéktérmenedélyek, valamint a pénznyerőautomata üzemeltetésére jogosító engedélyek a Módtv. hatálybalépését követő napon hatályukat veszítik. Az engedélyeket a szerencsejáték szervező a Módtv. hatálybalépését követő 15 napon belül köteles leadni az állami adóhatóságnak. E törvénynek a Módtv.-nyel megállapított rendelkezéseit – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a Módtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

⁴ Megjegyezni kívánom, hogy az első indítvány beérkezését követően további egy alkotmányjogi panasz érkezett, valamint az alapvető jogok biztosa is az Alkotmánybírósághoz fordult. A Testület az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján, a támadott rendelkezések azonosságára, illetőleg azok összefüggésére tekintettel elrendelte a két alkotmányjogi panasz (eredeti ügyszám szerint: IV/3567/2012., illetve IV/3755/2012.) és az alapjogi biztos indítványának (eredeti ügyszáma: II/3797/2012.) egyesítését a IV/3567/2012. szám alá.

III. Az alkotmányossági aggályok bemutatása

Az indítványozók köre (mind az alapjogi biztos indítványa, mind a két alkotmányjogi panasz) egyaránt hivatkozott az *Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, valamint a XIII. cikk (1) bekezdésének* a sérelmére, ezeken kívül mindkét alkotmányjogi panaszban hivatkoztak az *Alaptörvény M) cikkének, XII. cikke (1) bekezdésének, valamint a XIII. cikke (2) bekezdésének* a sérelmére, ugyanis álláspontjuk szerint az Szjtv. 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése sérti az érintett vállalkozások *emberi méltóságához való jogát, a vállalkozáshoz való jogot, valamint hátrányos megkülönböztetést* valósít meg.

Sérelmezték továbbá, hogy *a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt* a vitatott rendelkezések hatálybalépésének meghatározásakor.

A Testület eljáró tanácsa az Szjtv. 26. § (3) bekezdése első mondata és a 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésére, M) cikkére, II. cikkére, VI. cikkének (1) bekezdésére, XIII. cikkének (1)–(2) bekezdésére és XV. cikkének (2) bekezdésére alapított – indítványt és alkotmányjogi panaszokat elutasította, az Szjtv. 26. § (3) bekezdése első mondata és a 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat egyebekben visszautasította a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban.

Az indítvány(ok) tehát mind a jogállamiság elvének sérelmével, mind a tulajdonhoz való jog, mind a vállalkozás szabadságának biztosításával kapcsolatos alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések elbírálására irányultak.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel arra, hogy az indítványokkal támadott jogszabályi rendelkezések a pénznyerő automaták üzemeltetését érintették – a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó szabályozás alakulásának áttekintését követően megállapította, hogy a vizsgált 22 éves⁵ időszakban a jogalkotó szinte folyamatosan és konzekvensen szigorította a pénznyerő automaták működtetésére vonatkozó szabályozást. Következésképpen, a testület tanácsának többségi álláspontja szerint, a jogalkotó által – más szolgáltatásoktól eltérően, a szerencsejáték-ipar sajátosságaira tekintettel – alkalmazott egyre szigorúbb előírások azt a jogalkotói szándékot juttatják kifejezésre, hogy a szerencsejáték üzésének, és különösen a pénznyerő automaták igénybevételét kísérő nemkívánatos, negatív

⁵ Értsd: az Szjtv. hatálybalépésének napjától, azaz 1991. augusztus 16-tól a Módtv. hatálybalépéséig, azaz 2012. október 10. napjáig. Megjegyezte a Testület a határozatában, hogy az Szjtv.-t a jogalkotó több mint negyvenszer módosította, ezért módosítások ismertetése csak a lényegesebbekre tért ki.

társadalmi jelenségek visszaszorítását részesítse előnyben⁶; nem pedig az ezen szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok rövid és hosszú távú ösztönzését, tevékenységük bővítését annak ellenére is, hogy az Szjtv. egyes törvénymódosításainak (például a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény, illetve az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény) indokolása kifejezetten utal a költségvetési adóbevételek növelésére⁷.

A pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó szabályozásnak az uniós vetületét is megvizsgálta a Testület, ugyanis a pénznyerő automaták működtetése szolgáltatásnyújtásnak minősül, mely tekintetében az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 56. cikke (előtte: az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 49. cikke) kimondja a korlátozásának tilalmát. A támadott jogszabályok a korábbi jogszabályi rendezéshez képest nagyon szigorú feltételekhez kötik e szolgáltatás nyújtását, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt, hogy van-e olyan uniós jogi norma, amelynek a hatálya érinti az Szjtv. támadott rendelkezéseit. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról a szolgáltatásnyújtás szabadsága gyakorlásához szükséges jobbiztonság garantálását szolgálja, mely irányelv preambuluma (25) bekezdése szerint „[f]igyelemmel a tevékenységek sajátos természetére – amelyek a tagállamok részéről a közrendre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó szabályok végrehajtásával járnak együtt – ki kell zárni ezen irányelv hatálya alól a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységeket, [...]”. Az irányelv hatályát szabályozó 2. cikk (2) bekezdés h) pontja ennek eleget is tesz.

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) idevonatkozó⁸ gyakorlatának áttekintése – 2003 (C-6/01) számú ítélet rendelkező részében tett általános megállapításainak felelevenítése⁹ – után a Testület rögzítette, hogy a Bíróság ítéletei szerint a szerencsejátékok szervezői tevékenységének a folytatása speciális jellegű gazdasági tevékenység, melynél a tagállamok korlátozhatják, illetve behatárolhatják a *szerencsejáték-szolgáltatások valamennyi*,

⁶ Ezt a hivatalos statisztikai kimutatások is alátámasztják, minthogy 2004-ig visszamenőleg egyértelműen jelzik a pénznyerő automaták és a játéktermek számának a fokozatos, 2011 novemberétől pedig szignifikáns, közel kétharmaddal történő csökkenését.

⁷ A közigazgatásért felelős miniszter válaszában rámutatott arra, hogy az állam annak ellenére döntött a közrend, a közbiztonság és a közérdekek érdekében a pénznyerő automaták játékkaszinókon kívüli betiltásáról, hogy ez 3,2 milliárd forint játékadó bevételkiesést okozott az államnak (Indokolás [146]).

⁸ Különösen: *Ladbroke's* 2010 (C-258/08), *Sporting Exchange* 2010 (C-203/08), *Sjöberg és Gerdin* 2010 (C-447/08 és C-448/08), *Markus Stoß és mások* 2010 (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 és C-410/07), *Carmen Media* 2010 (C-46/08), *Engelmann* 2010 (C-64/08) ügyekben hozott ítéletekre.

⁹ Az ítélet rendelkező részének 4. pontja szerint az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés 49. cikke nem zárja ki az ilyen nemzeti szabályozást, feltéve, hogy azt szociálpolitikai megfontolások és a család megelőzése igazolja.

vagy bizonyos típusának nyújtását azon közérdekű célkitűzések alapján, amelyeket védeni kívánnak a szerencsejátékokkal kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotónak a törvényjavaslat indokolásában kinyilvánított azon szándéka, hogy szociális, egészségügyi és gazdasági okokból radikálisan csökkentse a társadalom leginkább veszélyeztetett csoportjai, rétegei hozzáférhetőségét a pénznerő automatákhoz, közérdekűnek tekinthető és önmagában véve nem ütközik alaptörvényi rendelkezésekbe.

Az Európai Szabad Gazdasági Övezet Bírósága által a tárgykörrel kapcsolatban hozott ítéletben kifejtettek nyomán az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szerencsejátékok formái közül a pénznerő automaták kiemelt, szignifikáns szerepet játszanak a játékszenvedély és az ahhoz vezető játékfüggőség okozásában.

A jogalkotó tehát – fejtette ki a Testület – kellően igazolt közérdekből vezette be azt a korlátozást, hogy a pénznerő automatákat üzemeltetni csak játékkaszinókban lehet, koncessziós szerződés alapján. E ponton utalnék arra, hogy a pálinka párlat otthoni, illetve bérfőzéses módon történő előállításának ismételt legálissá tétele, ezáltal a pálinka könnyebb hozzáférési lehetősége is egy olyan tevékenység, melynek korlátozása, akár tiltása indokolható lenne szociális, egészségügyi szempontok alapján (holott e tekintetben éppen fordított alakult a szabályozási irány). Ez alapján egy terület kiválasztása és valamilyen indokkal való megtiltása (pontosabban jelen esetben tevékenység végzésének áthelyezése) mögött valószínűleg más indokok, érdekek rejtőzhetnek.

Mindazonáltal arra a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság döntést hozó tanácsa, hogy a Módtv. meghozatalát nemzetbiztonsági kockázatok kivédése is szükségessé tette, ezek nyilvános megjelölését – ugyanakkor – a döntés meghozatalakor még tartó vizsgálat nem tette lehetővé. Ennélfogva az Alkotmánybíróságban joggal merült fel a kérdés, melyről állást (is) kellett foglalnia, hogy a jogalkotás során a konkrétan meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatra való hivatkozás figyelembe vehető-e az alkotmányossági vizsgálat során.

E kérdés eldöntésénél a testület a nemzetbiztonsági érdekek védelme vonatkozásában, egy korábbi határozatában [13/2001. (V. 14.) AB határozat] tett megállapításokat¹⁰ alkalmazva, akként határozott, hogy a jelen ügyben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása

¹⁰ „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. ... A jogalkotás és az alkotmánybírósági vizsgálat szükségképpen elvont szintjén is elképzelhető, hogy [...] nemzetbiztonsági érdekek kerülnek veszélybe, és megvédésük érdekében az alkotmányos alapjogok korlátozására van szükség.”

értelemszerűen nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztet, amelyek megvédése alkotmányos alapjogok korlátozásával járhat.

1. A jogállamiság elvének sérelme

Az Alkotmánybíróság először az indítványoknak *a jogállamiság elvének megsértésével* kapcsolatos kifogásait vizsgálta meg, hiszen valamennyi indítvány a jogállamiságból levezethető felkészülési idő rövidegére, illetve hiányára hivatkozott elsősorban, és pedig a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját összefoglaló 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglalt általános megállapítások alapján, melyet az Alkotmánybíróság is irányadónak tekintett a támadott aktus vizsgálatakor.¹¹

A Testület kihangsúlyozta, hogy jelen ügyre nézve a 28/1992. (IV. 30.) AB határozat azon megállapítását tartja irányadónak, miszerint vannak olyan kivételes esetek, amikor az abban meghatározott jogállami követelmények figyelmen kívül hagyása nem sérti a jogállamiság elvét: „Bár nem jelentős számban, de előfordulhatnak olyan esetek, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat – akár a szabályozott társadalmi viszonyok jellege, akár a történelmi körülmények vagy más ok folytán – kizárólag a jogszabálynak a kihirdetés napján történő hatályba léptetésével juttatható érvényre, mert például a szabályozás tartalmának előzetesen ismertté válása olyan társadalmi mozgásokat indítana meg, amelyek megghiúsíthatnák a jogszabállyal elérni kívánt célt. Ha az ilyen jogszabályok – épp a hatálybaléptetés időpontjának sérelmezése miatt – akár alkotmányjogi panasz, akár a jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján az Alkotmánybíróság elé kerülnek, a testület esetileg vizsgálja annak a fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdeknek a fennállását, amely a jogalkotót az azonnali hatálybaléptetésre készítette” [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 159].

Az Alkotmánybíróság tanácsának többségi álláspontja szerint a Módtv. hatályba léptetése *valóban nem biztosított felkészülési időt, azt viszont a nemzetbiztonsági kockázat elleni minél sürgősebb fellépés tette szükségessé.*

¹¹ A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat alapján, mely kimondta, hogy az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálандó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

Kihangsúlyozandó, hogy a jogállamiság sérelmét indukáló kellő felkészülési idő hiánya tekintetében támadott aktus rendelkezését a Testület azzal az érveléssel fogadta el alaptörvénykonformnak, hogy a Módtv. hatályba léptetését – kellő felkészülési idő nélkül (!) – a nemzetbiztonsági kockázat elleni *minél sürgősebb fellépés* tette szükségessé, mégpedig arra a nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozva, mely tulajdonképpen hipotetikus alapokon nyugvó, mivel a jogalkotás során *a konkrétan meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatra való hivatkozást veszi figyelembe.*

Ebben az esetben – a Testület álláspontja szerint – a felkészülési idő biztosítása a hatályba léptetett jogszabály végrehajtásának hatékonyságát redukálva éppen a jogalkotói szándék ellen hatott volna. Továbbá – a játékfüggő személyek vonatkozásában – okkal valószínűsíthető az is, hogy az esetleg biztosított felkészülési időszakban kiszámíthatatlanul felerősödött volna a pénznyerő automatákhoz fűződő „játékkedv”, azaz éppen a kivédendő negatív jelenségek szaporodásához vezethetett volna, a felkészülési időszak végéig (Indokolás [149]). Véleményem szerint ez az érv – a kellő felkészülési idő hiánya (sic!) tekintetében – irracionális és életszerűtlen, ugyanis valószínűsíthető, hogy azok a játékkedvelők, akik a játékautomatákat használták munkavégzés helyett, illetve alatt, vagy mellett (tulajdonképpen, amíg van rá fedezet), annak az automata kaszinóban való kizárólagos áthelyezése, illetve időpontja irreleváns, aki pedig a támadott jogszabály megalkotásáig sem volt játékkedvelő, az nem a jogszabályi változás bevezetéséhez szükséges kellő felkészülési időszak lététől nyer ösztönzést a játékautomatázáshoz.

Mindent összevetve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a konkrét ügyben a felkészülési idő hiánya nem sértette a jogállamiság elvét.

Rögzíteném, hogy a pénznyerő automaták magukban hordozhatják a nemzetbiztonsági kockázat veszélyét, ezáltal a nemzetbiztonsági érdekek sérelmét. Ugyanakkor, álláspontom szerint, ez nem indokolható a Testület részéről valamely jogszabályi rendelkezés – megállapítva a kellő felkészülési idő hiányát, ezáltal a jogállamiság sérelmét – alaptörvénykonformmá minősítésével egy feltételezett, alá nem támasztott, meg nem jelölt „nemzetbiztonsági kockázattal”, mégpedig valami ellen – ami teljesen hipotetikus – kimondottan, minél sürgősebb fellépést feltételezve. Maga a Testület¹² rögzítette ugyanis,

¹² Indokolás [140] A nemzetbiztonsági kockázatról legutóbb a Nemzetbiztonsági Bizottság 2013. május 24-én megtartott ülésén (annak jegyzőkönyve szerint) a belügyminiszter meghallgatása során kérdésekre válaszolva bejelentette, hogy a nyilvánosság még nem tájékozatható, mert a vizsgálat jelenleg is tart, de ha a Bizottság hoz erre vonatkozó döntést, tagjai az Alkotmányvédelmi Hivatalnál megnézhetik az erre vonatkozó keletkezett anyagot. A belügyminiszter külön kiemelte, hogy a kormány és a parlament időben lépett és jó döntést hozott.

hogy a döntés meghozatalakor nincsenek a nyilvánosság elé tárható adatok, mert akkor is folyamatban voltak a vizsgálatok a kockázat feltárása érdekében. *Ez az érvelés számomra nem helytálló.*

Aggályosnak tartom a Testület tanácsának többségi indokolását a tulajdonhoz való alapjog vizsgálata során tett megállapításai vonatkozásában (ami visszautal a kellő felkészülési idő hiányára), mely szerint az állami beavatkozás közérdekűségét alátámasztja annak másik oka is: a nemzetbiztonsági kockázat (lásd jelen határozat, Indokolás [138]–[146]), amely egyben magyarázatul szolgálhat a jogalkotói beavatkozás azonnaliságára. *A nemzetbiztonsági kockázatnak a nyilvánosság előtti konkrét nevesítésére – a még folyó vizsgálat miatt – még nem került sor. „Az Alkotmánybíróságnak a nemzetbiztonság tartományának elemzésére és értelmezésére – kellő információ indokolt hiányában – a jelen ügyben nincs lehetősége, viszont tudomásul veszi, hogy a jogalkotó erre hivatkozással is felkészülési idő nélkül léptette hatályba a Módtv.-t”* (Indokolás [166]).

Megjegyezni kívánom az Alkotmánybíróság e megállapításával kapcsolatban, hogy amennyiben a jogalkotó hivatkozik valamilyen jogalkotói célra, melyet a közérdek, vagy nemzetbiztonsági kockázat fogalma alá lehet integrálni, akkor az Alkotmánybíróság „kenyere” csupán annak tudomásulvételében merül ki, ugyanis nincs érdemi lehetősége a Testületnek a közérdek „valós”, „reális” fennállásának vizsgálatára.¹³ E rés az AB gyakorlatában visszaélésekhez vezethet a jogalkotó részéről, melyből kifolyólag az alapjogok, alaptörvényi értékek revideált kezeléshez új utakat nyithat meg. *„Egyáltalán – a tulajdonjog alapjogi korlátozásának megítélésében – bármilyen törvény-cél elfogadható közérdekűnek, ha valamilyen ésszerű indok felhozható mellette. A közérdekűség (mint szükségesség) enyhe mércéje azonban annál szigorúbb arányossági mérce alkalmazását kívánja. A tulajdonkorlátozás alkotmányossága gyakorlatilag az arányossági vizsgálat eredményétől függ. Arányosságon a korlátozás célja és terjedelme viszonyát értjük.”*¹⁴ Utalnék továbbá arra az álláspontra is, miszerint a jogalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása¹⁵.

¹³ Vö. Indokolás: [138] A törvényjavaslat előterjesztője „fölmerült” nemzetbiztonsági kockázatokkal is megindokolta a pénznyerő automaták üzemeltetésének a betiltását, a kockázatokat „valósak”-nak, „reálisak”-nak minősítette.

¹⁴ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat: BRAGYOVA András különvéleménye [336]-[337]

¹⁵ Lásd 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, valamint a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat

Az alapjogi biztos a jogállamiság elvének sérelmét látta a tekintetben, hogy a támadott rendelkezésekkel a jogalkotó a korábbi szabályozáshoz képest kiszámíthatatlan módon tette koncessziókötelessé a pénznerő automaták üzemeltetését, vagyis felvetette: van-e joga az államnak egy liberalizált tevékenységet állami monopólium alá helyezni.

Az Alkotmánybíróság elutasította az alapjogi biztosi indítványban a jogállamiság elvének e szempontból állított sérelmét tekintettel a 469/B/1997. AB határozatában foglaltakra¹⁶: „Az államnak [...] döntési szabadsága körébe tartozik, hogy a szerencsejátékok körében meghatározza: mely tevékenységek minősülnek liberalizált tevékenységnek, és melyek nem. Ehhez képest az állam, a szerencsejátékok szervezése, mint állami monopólium körében szabadon eldöntheti, hogy liberalizálja az adott tevékenységet, azaz nagyobb teret enged a magánvállalkozásoknak [...], vagy azokat, illetve azok egy részét, kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe vonja. Erre alkotmányos felhatalmazása van az Alkotmány 10. § (2) bekezdése alapján” (469/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 717, 720.).

Az alapjogi biztos azzal is alátámasztotta a jogállamiság elvének – általa állított – sérelmét, hogy a támadott rendelkezéseket a jogalkotó úgy léptette hatályba, hogy nem volt tekintettel a *bizalomvédelem elvére*. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványának ezt a részét (is), ugyanis a bizalomvédelem a Testület álláspontja szerint egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, jogilag védett várakozás. (1146/D/2001. AB határozat, ABH 2009, 1525, 1540.) Erről jelen esetben nem lehet szó – fejtette ki a Testület tanácsa –, hiszen a szerencsejáték-iparban – az Indokolás [65]–[124] bekezdéseiben felvázolt szabályozás-fejlődési és jogkörnyezeti sajátosságai miatt – ésszerűen nem várható el a szabályozás változatlansága, és erre a visszamenőleg vizsgált jogalkotói szándék sem ad alapot.

2. A tulajdonhoz való jog sérelme

2.1. A tulajdonhoz való jog védelmi szintjének bemutatása

a) Tulajdon, tulajdonjog és a tulajdonhoz való jog elhatárolása:

A *tulajdon* nem feltétlenül kizárólag jogi fogalom (a közgazdaságban is használatos), ám jogintézményi megközelítésben örök kategória: létezik, amióta ember él a Földön és létezni fog, ameddig maga az ember és az emberi társadalom létezik. Ugyanakkor a tulajdon és a

¹⁶ Hivatkozással az 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglaltakra, és arra is tekintettel, hogy a hivatkozott korábbi alkotmányi rendelkezés tartalmilag azonos az Alaptörvény 38. cikkének (2) bekezdésével, az Alkotmánybíróság a jelen ügyre nézve irányadónak tekintette a fenti megállapítást.

tulajdonjog manapság szinte szinonim fogalmakként használatosak, mivel a tulajdon jelen korunkban már nem létezhet a jogon kívül.

Tulajdonjog alatt, mint a dologi jogok körében szereplő abszolút szerkezetű alanyi jogon – polgári jogi értelemben – azon jogosultság és kötelezettségek összességét értjük, mikor annak alanya kizárólagos védelemben részesül a tulajdonjog tárgyának birtoklásakor, használatakor, hasznosításakor, hasznok szedésekor és a rendelkezési jog gyakorlásakor, azonban a tulajdonost is terhelik bizonyos kötelezettségek, mint a terhek és a kárveszély viselés, szükséghelyzetben pedig a dolgában való károkozás tűrése.

Mindazonáltal e polgári jogi kategóriától meg kell különböztetni *a tulajdonhoz való jogot*, mely alkotmányjogi terminológia, s mint ilyen alapvető jog. Amikor tehát a tulajdonhoz való jogról beszélünk, akkor arra a védelmi viszonyra gondolunk, amely a természetes és jogi személyeket, mint jogosultakat megvédi az állam jogalkotása révén történő alkotmányellenes beavatkozásától. A tulajdonhoz való jog jogi alapja tehát a „saját vagyon” és az „értékteremtő munka”, amelyet kiegészít a tulajdon szociális funkciója is.

b) Tulajdonhoz való jog alkotmányossági szabályozása, korlátozása

Mindezen terminológiai megkülönböztetés alapján felvetődik az a kérdés, hogy a tulajdonhoz való alkotmányosan elismert alapvető jog védelme mire is terjed ki.

Ehhez a magyar Alkotmányból¹⁷, annak is 13. § (1) bekezdésének rendelkezéséből kell kiindulni, mely mindösszesen annyit mondott ki, miszerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. E szakasz (2) bekezdése a kisajátítást, mint jogintézményt szabályozta: tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A hivatkozott rendelkezések alapján látható, hogy az Alkotmány a tulajdon társadalmilag kötött funkciójáról hallgatott, így azt az Ab gyakorlata munkálta ki.

Ezt a szabályozási formát, azaz az Alkotmány normaszövegét az Alaptörvény ugyanakkor nem követte, mikor is a XIII. cikke (1) bekezdésében kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.”¹⁸ A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” A kisajátításra

¹⁷ Értsd: 2011. december 31-ig hatályban levő 1949. évi XX. törvényt, amely A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA volt. Az 1989. október 23. napjától 2011. december 31. napjáig az új állami alkotmányos berendezkedést - az Országgyűlés által, 1989. október 18. napján tartott ülésen elfogadott - az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény, valamint a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény hívta életre.

¹⁸ Vö.: Az Európai Unió Alapjogi Chartája szintén az örökléshez való joggal együtt említi a tulajdonhoz való jogot. Kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja,

vonatkozó szabályozása teljességgel azonos az Alkotmányban szabályozott rendszerrel: „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

Míg a korábbi Alkotmány a tulajdonhoz való jogot az Általános rendelkezések között helyezte el, addig az Alaptörvény egyértelműen a jogok között, a Szabadság és felelősség címet viselő részben szabályozza.

Az alkotmányos reguláció alapján a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmának kibontását az AB munkálta ki eseti döntéseinek keresztül, melynek elvégzésekor gyakorlatának hajnalán a tulajdont még a polgári jogi értelemben felfogott tulajdonnal azonosította, amely lényeges tartalmát még törvénnyel sem lehet(ett) korlátozni. Ez tehát azt jelenti, hogy az Ab működésének kezdetekor minden egyéb vagyoni jogosultságot kizárt a tulajdonvédelem köréből (különösen a nyugdíjjogosultságot), s egyúttal rámutatott, hogy bármely, a klasszikus részjogosítványokat korlátozó intézkedés az Alkotmány 8. § (2) szerint lényeges tartalom tilalmába ütköző.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések szükségszerűsége okán az Ab határozta meg azt a módszert, amely alapján eldönthető, hogy a korlátozás az alapjog lényeges tartalmát érinti-e, avagy nem. Ezt az alkotmányossági tesztet nevezzük szükségességi-arányossági tesztnek, melyet a testület egészen 1993-ig alkalmazott a tárgyalt alapvető jog esetében.

A tulajdonhoz való jog védelmi, lényeges tartalmi szintje vonatkozásában a Testület által, 1993-ig kialakított gyakorlatban gyökeres változást a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat hozott, mely annak teljesen új alaptételeit fektette le, valamint korlátozásának mércéjéül új teszt alkalmazását alakította ki (közérdekűségi tesztjét).

E határozat mondta ki ugyanis, hogy „[a]z alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, vagyis nem azonosítható sem szűk értelemben vett birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározással, mivel a szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője. [...] Az Alkotmány szerinti

azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.

tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon (azaz a polgári jog szerinti rendelkezés, használat és hasznok szedésének, valamint a birtoklás jogának) védelmével, az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Ezáltal pedig az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A határozat tehát az alapjogi tulajdonvédelmet kiterjeszti a tulajdon egykori személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is. A másik oldalról nézve azt jelenti, hogy ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 379–380.).

A 64/1993. (XII. 22.) határozatban továbbá kimondásra került, hogy „az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a – más alapjogoknál fel nem lelhető – sajátossága, hogy az alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának az ára a tulajdon értékének biztosítása.” Mindez odáig vezetett, hogy az Ab megállapítása szerint az állaggarancia az értékgaranciával helyettesíthető. Az Ab 2012. év előtt (sem azt követően) meghozott döntései alapján nem tisztázott, azaz nem egyértelmű, hogy a testület mikor védi a tulajdon állagát (azaz magát a dolgot vagy vagyoni értékű jogot), és mikor nyújt pusztán értékgaranciát. Ezáltal nem lehet feltétlenül tudni azt sem, hogy a tulajdonosnak mikor kell a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, és mikor tarthat igényt kártalanításra.

A tulajdonhoz való jog tehát az Alkotmány 13. § (1) bekezdés szerinti alkotmányos védelme és a 8. § (2) bekezdés szerinti tilalom – elvi szinten, utalva a fentebb írt következtetlen gyakorlatra – az állagelvonással nem járó tulajdonkorlátozásokkal szemben kell alkotmányos védelmet nyújtson, mivel az állagelvonás ellen az Alkotmány a 13. § (2) bekezdésében nyújt védelmet. A tulajdonhoz való jog állagelvonással nem járó korlátozása esetén a többi alapjoghoz hasonlóan ugyanúgy érvényesülnie kell az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének (az alapjogok lényeges tartalmát érintő korlátozás tilalmának) és a szükségesség-arányosság tesztnek.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat megszületésével egy enyhébb mérce bevezetésére is sor került, mellyel az Ab az alapjog-korlátozás alkotmányosan elfogadható szükségességi okaként kezdett el hivatkozni a „nyomós közérdekre”, mikor is kifejtette, hogy „az alapjogi

tulajdonvédelem sajátosságai miatt **az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett**: milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Ezáltal az Ab nem húzott éles határvonalat a tulajdonhoz való jog korlátozásának és a kisajátítás, mint a tulajdonjog elvonásának alkotmányosan végezhető módja között, ugyanis a kisajátítást tulajdonképpen a tulajdonhoz való jog korlátozásának szélső esetének tekinti.

Mindezekon felül az AB már e határozatában hangsúlyozta, hogy **a tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás**. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a közérdeket igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a közérdek fennállására irányul, hanem a szükségesség-arányosság ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot [...].

A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Ab általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például a Testület a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.” (ABH 1993, 373, 381–382.).

Összegzésképpen elmondható, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével az alkotmányos tartalom az Alkotmány 13. §-ban meghatározottaktól lényegében nem tér el, sőt expressis verbis megjelenik az alapvető jogok korlátozásának alkotmányossági szabálya is, így az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog [Alkotmány 13. § (1) bekezdés, Alaptörvény XIII. cikk] alapjog, amely azonban nem korlátozhatatlan. **A**

tulajdonhoz való jog alapjogi tartalma szerint a tulajdon az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapját adja (azaz a tulajdonosi jogállás garantálása), amelyre alapozva szükségessé válhat a tulajdonos védelme a közhatalmi beavatkozásokkal szemben, azonban a védelem terjedelme nem foglalja magába a tulajdon megszerzéséhez való jogot, hanem a már (jogszerűen) megszerzett tulajdon részesül alkotmányos védelemben (univerzális elvonás tilalma, kivéve Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése, korlátozás alkotmányos engedése szükségesség-arányosság elve mentén, vagy a közérdekűségi teszt szerint).

bb) A közérdek fogalom

A közérdek, mint általánosan elfogadott jogi kategóriának egzakt fogalom meghatározása sem magasabb szintű jogszabályban, sem a bírói gyakorlatban, sem a jogirodalomban nem található, ugyanakkor az Alkotmánybíróság határozataiban megtalálhatjuk a közérdek kifejezést, amely tulajdonképpen a kisajátítás¹⁹ jogintézményének kulcseleme és egyben a jog és politika legmegfoghatatlanabb kérdésköre, azonban megközelítési alternatívák már több szerző tollából megfogalmazásra kerültek.

Sajó András tanulmányában²⁰ hosszú oldalakon át mutatja be a közérdekfogalom bizonytalanságait és jogi használatának formális jellegét: álláspontja szerint nem elégedhetünk meg azzal a formális közérdek-definiálással, melyet az államelméletben elfogadottnak tekintenek („közérdek az, amit az arra illetékes hatóságok közérdeknek nyilvánítanak”), még ha a hatóságok meghatározásai alakítják is a közérdekre vonatkozó közvéleményt és a szakmai felfogást. Következésképpen lesz normatív erejük. Ami hat, az létezik. A közérdekre hivatkozás „mindent visz” állásponton – fogalmazhatunk képletesen szólva – az elméleti diszkusszióknak persze túl kell lépnie.

Elmélete szerint három elemnek kell azonosíthatónak lennie: a) a köz (vagyis a közösség), azaz az érintettek körének azonosítása, azonosíthatósága valamely körülmény tekintetében b)

¹⁹ Az Alaptörvény kisajátításra vonatkozó rendelkezésével összhangban a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény rendelkezik azon célokról, mivel a tulajdonhoz való jog védelme megkívánja, hogy a törvény - a kisajátítás kivételességére is tekintettel - a közérdekű célok azon eseteire korlátozza a kisajátítás lehetőségét, amelyek végső soron csak a tulajdon elvonásával lehetségesek, s így a törvényhozó a kisajátítás intézményét oly módon volt köteles szabályozni, hogy a szabályozás garanciát nyújtson arra, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha a közérdekű cél más módon, mint kisajátítással nem valósítható meg, amelyre hivatkozni lehet.

²⁰ SAJÓ ANDRÁS: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In Van és legyen a jogban. (Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára). KJK MTA Jogtudományi Intézet, Bp., 1999, 241-267. p.

a közös érdek empirikus azonosíthatósága, azaz a Pareto-optimum²¹ teljesülése esetén ellenőrizhető értelemben beszélhetünk közérdekről, így minden olyan megoldás megvalósítja a közérdeket, amely különbségtétel nélkül közvetlenül érintheti egy közösség bármely tagját oly módon, hogy e közösség bármely – legalább egy – tagját jobb helyzetbe hozza anélkül, hogy bármely más tagja hátrányosabb helyzetbe kerülne.”²² c) a pozitív externalitások, tehát az az intézkedés szolgálja a közérdeket, amely a döntéshozók körén is csak pozitív külső hatásokkal jár.

Bibó István megfogalmazása szerint ...”a közérdek úgy, ahogyan az élet, a *társadalom*, akár egyéneiben, akár különböző társulásaiban megfogalmazza, a köz ügyéhez a legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés. Teljesen más és más módon kapcsolódnak a közérdeknek mindezek az aspektusai a magánérdekkel: a merőben a hatalom által képviselt közérdek úgyszólván szükségszerűen harcba kerül magánérdekkel, a hivatal által képviselt közérdek rendszerint egyeztető részletmunkával jut kiegyenlítődsre a magánérdek különböző megjelenéseivel, az élet, a társadalom által hangoztatott közérdek pedig eleve magánérdekképzetek összegeződéseiből születik meg. Hasonlóképpen teljesen más az eredményesség és jogszerűség viszonya is aszerint, hogy honnan jelentkeznek. Más, ha a hatalom eredményre törekvése a hivatal szakmai jogszerűségével áll szemben, és más, ha a társadalom egyes tagjainak egyéni jogaiba, jogi igényeibe vagy várákozásaiba ütközik. Más, amikor a hivatal tör „eredményre” az ellenálló s jogait védő társadalommal szemben, és ismét más, amikor a társadalom követel eredményt a szakmai jogszerűségben megrekedt hivattól.”²³ Értelmezése szerint a közjót nem lehet a közakarat révén közérdekké alakítani, azért nem, mert „a hatalom szájába kerülve elkerülhetetlenül önkényessé válik: a közérdek a hatalom szájában mindig önkényes célkitűzést jelent, mely magában egyaránt lehet áldás, ötlet, erőszak vagy átok. Ha a hatalom a hivatallal és az élettel nincs jól rendezett organikus kapcsolatban – s mikor van?, kérdezhetjük közbevetve –, akkor célkitűzéseinek a közérdekűsége és eredményessége akkor is eleve kétséges, ha maguk a célkitűzések helyessége elvileg nem vitás.”²⁴

A magyar jogirodalom tulajdonképpen adósa maradt e terminológia kidolgozásával, Sajó értelemadási kísérlete példaértékűnek tekinthető, ugyanakkor kísérlet jellegére figyelemmel

²¹ A Pareto-optimum értelme szerint az intézkedés hatására legalább egy személy helyzete javul, anélkül, hogy bárki másé rosszabbodna.

²² Sajó 1999, 258. o

²³ Bibó István: Válogatott tanulmányok I-IV. kötet: A JÓ KÖZIGAZGATÁS PROBLÉMÁJA

²⁴ Bibó István: Válogatott tanulmányok I-IV. kötet: A JÓ KÖZIGAZGATÁS PROBLÉMÁJA

nem lehet alkalmas arra, hogy minden esetben a gyakorlat számára is közvetlenül alkalmazható zsinórmértékül szolgáljon.

Általánosan elfogadott álláspont, hogy az elmélet nem nyújt kellő támpontot a közérdek általános, jól körülhatárolható (akár tényállási elemekből építkező) megfogalmazásához, azonban néhány követendő elv mégis megállapítható: a fogalom számos szubjektív elemmel és pillanatnyi behatásokkal érintett, a teljesség igénye nélküli – tekintettel az absztraktságra – felsorolással élve közérdekűnek tekinthető az alapvető személyi jogok védelmezése (például emberi méltósághoz és élethez való jog), a polgárok részvételi jogai (például választójog, állampolgárság), a közösségi jogok védelmezése és korlátozása (például jogállamiság feltételeinek biztosítása, béke fenntartása, egyesülési jog), illetve a szociális célok megvalósítása (például munkavállalás, család támogatása, szociális biztonsághoz való jog).

Az 1990-es évek közepétől hosszú ideig nem történt hivatkozás „nyomós közérdekre”, ám a 2000. évtől kezdve már ismét előfordul.²⁵ 2001-től már olyan határozatot is találhatunk [58/2001. (XII. 7.) AB], amely már jelző nélküli „közérdekről” tesz említést: „... az állam az Alkotmány 8. § (2) bekezdése keretében maradvá e tekintetben is nagyobb mozgástérrel rendelkezik, azaz mind a „szükségesség”, mind az „arányosság” mércéjének megvonásakor érvényesítheti a közérdekűség szempontjait...”. 2012. évtől pedig már rendszeresnek nevezhető, a közérdekre történő hivatkozás.

Egyébiránt nem mellőzhető a közérdek fogalom nemzetközi szintéren történő áttekintése sem, mivel az Emberi Jogok Európai Egyezmény (továbbiakban: EJEE) nem tartalmaz általános szabályt a benne rögzített jogok korlátozhatóságáról, hanem az egyes jogoknál intézkedik a korlátozás megengedett indokairól. Az EJEE-ben a közérdekre hivatkozással korlátozhatók jogok a következők: 6. cikk 1.: a bírósági tárgyalás nyilvánosságának elve; 8. cikk: a magánélet védelme; 9. cikk: gondolat-, vallás- és lelkiismereti szabadság; 10. cikk: a véleménynyilvánítás szabadsága; 11. cikk: gyülekezés és egyesülés szabadsága; 1. jegyzőkönyv 1. cikk: tulajdonhoz való jog; 4. jegyzőkönyv 2. cikk: a mozgásszabadság; 7. jegyzőkönyv 1. cikk: külföldiek kiutasítása.

Az elmúlt évtizedek során a Strasbourg-i Bíróság kidolgozta az Egyezmény biztosította jogok korlátozása alapjait, a jogszerű korlátozás tesztjét. Ennek során, miközben viszonylag egyértelművé vált a gyakorlatban az „egy demokratikus társadalomban szükséges” formula

²⁵ Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek_ http://acta.bibl.u-szeged.hu/7337/1/juridpol_069_401-416.pdf _letöltés ideje: 2020. január 02.

alkalmazása, úgy tűnik, hogy a Bíróság kísérletet sem tett a közérdekek fogalmi tisztázására, azokat mintegy adottnak tekintve. Ha egy részes állam a megfelelő cikk kapcsán az ott felsorolt jogszerű korlátozási okra hivatkozik - az egyéb feltételek mellett - ez elegendő lehet a jogi szabályozás és a joggyakorlat megfelelő voltának igazolására a „közérdek” tényleges tartalmának elemzése nélkül is. A Bíróság tehát csak általánosságban vizsgálja vajon fennáll-e a cikkben felsorolt korlátozási feltétel (erkölcsi érdek, közrend, nemzetbiztonság stb.).

c) A tulajdonhoz való jog rendszerszintű elhelyezése az állami szerepvállalás tükrében:

Mivel a jogalkotó utóbbi évtizedben hozott szabályozásai vonatkozásában az Ab-hoz fordult indítványokban kifogásolt rendelkezések alkotmányossági megítélésének lényegi kérdése tulajdonképpen az állam gazdasági szerepvállalása volt, abból kell kiindulni, hogy korábbi gyakorlatában az állam gazdasági téren való funkciójával (az állam gazdasági szerepvállalásával összefüggésben a gazdaságpolitikához való viszonyával) kapcsolatban milyen elvi érveléssel kifejtett elveket/ alkotmányos tételket fektetett le.

Az állam gazdaságpolitikához való viszonyát illetően az alapokat általánosságban a 33/1993. (V. 28.) AB határozat rakta le, amely kimondta, hogy [...] Az Alkotmány – a piacgazdaság deklarációján túl – gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, ... közvetlenül nem vezethető le. Az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának korlátai között – igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott”. (ABH 1993, 247, 249–250.)

E megállapításokat a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban továbbfejlesztve rögzítette, hogy „[a] piacgazdaság közvetlen jellemzőjeként az Alkotmány csak annyit tartalmaz, hogy benne a köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány egyébként nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett. [...] Az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismervvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami beavatkozás kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. Az a beavatkozás minősíthető így, amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét; például az általános államosítás.

A kimunkált tételket az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adókról szóló 8/2010. (I. 28.) AB határozatban azzal egészítette ki, hogy a gazdaságpolitika meghatározása alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi

megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik. [59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 300.] (ABH 2010, 23, 54.).

A piacgazdaság alkotmányjogilag tényré vált és program maradt, másrésztől annak fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet a gazdasági versenynek az Alkotmányban, 2012. évtől az Alaptörvényben is előírt támogatásával, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania.

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az állam oly sokszor, erőteljes alakító tényezőként jelent meg a gazdasági élet egyes alrendszeiben, mely aktusok alkotmányossági megítélésének kérdése lényegében mára az állam gazdasági szerepvállalásának indokoltságában, mértékében és módjában; azaz a szükségessége és arányossága megmérettetésében merül ki. Ennek az alapjogvédelemnek viszont megvan a maga módszertana és megvannak a maga ismérvei (pl. a tulajdonkorlátozás átmenetisége, mint az arányosság egyik összetevője, már valódi alkotmányossági mérce) ABH 1991, 22, 27.; ABH 1992, 95, 126, 129.), mely ugyanakkor nem tekinthető egységes, lezárt folyamatnak, ugyanis az Ab a tulajdonhoz való jog tartalmát, másik oldalról védelmének terjedelmét esetről esetre vizsgálva szűkítheti le, avagy terjesztheti ki.

2.2. Az adott ágazati szabályozással kapcsolatos indítványi elemek:

Mindhárom indítvány hivatkozott arra, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való alapjoggal, ugyanis egyrészt az engedéllyel rendelkező gépeket ki kellett vonni a forgalomból, ami a hasznot, munkát teremtő tevékenységük alapját képező vagyont értéktelenné tette, továbbá indítványi érvelésként szerepelt a jövedelemforrástól, tevékenységük gazdasági alapjától történő megfosztás. Az alapjogi biztos a 369/B/1997. AB határozatra és további alkotmánybíróági határozatokra hivatkozással hiányolta az ellentételezés nyújtását, a kártérítésben részesítést az állam részéről. (lásd: Indokolás [167])

E ponton jelezném, az alapvető jogok biztosának álláspontjával párhuzamba állítva, a Kúria által kifejtetteket a Magyar Állam alperessel szemben indult polgári per során. Felperesek köre beperelte a Magyar Államot, mely keretében a 2012. évi CXLIV. törvény 5. és 8. §-ainak rendelkezése – amellyel a pénznyerő automaták üzemeltethetőségének kaszinók területére lettek korlátozva, (a továbbiakban: tiltás) – miatt az Európai Unió Működéséről Szóló

Szerződés (EUMSZ) 34. és 56. cikkének sérelmére alapítottan kártérítés megfizetésére kérték kötelezni a Magyar Állam alperest.

A magyar bírósági gyakorlat²⁶ a jogalkotó polgári jogi felelősségét jogellenesség hiányában kizárja a jogalkotással vagy annak elmulasztásával okozott károk esetén azzal az érveléssel, hogy a jogalkotásért való felelősségre a közjog és az alkotmányjog szabályai az irányadók. A bírói gyakorlat kizárólag akkor állapította csak meg a jogalkotó felelősségét, amikor **az országgyűlés egyedi ügyben jogszabályi formában, de tartalmilag jogalkalmazói döntést hozott, és az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezést utóbb megsemmisítette, mivel ebben az esetben a diszfunkcionális működés polgári jogilag is jogellenessé tette a jogalkotást.** A perbeli esetben azonban diszfunkcionális jogalkotás nem volt megállapítható. Az állam immunitása ugyanakkor nem áll fenn azokban az esetekben, amikor az uniós jog kárfelelősség feltételei megvalósulnak. A közösségi jog tagállamnak betudható megsértésével magánszemélyeknek okozott károkért fennálló tagállami felelősség elvét az EUB a C-46/93 Brasserie és C-48/98 Factortame egyesített ügyekben (a továbbiakban: Brasserie ítélet) fejtette ki akként, hogy a tagállamok kötelesek megtéríteni a közösségi jog nekik betudható megsértésével okozott károkat, feltéve ha a megsértett uniós jog magánszemélyeket jogokkal ruház fel, másrészt ha a jogsértés kellően súlyos, harmadrészt ha fennáll a közvetlen okozati összefüggés a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között, amennyiben az uniós jog alkalmazási körébe eső tényállásról van szó. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint ilyen esetben a jogalkotó kárfelelőssége nem a Ptk. 339. § (1) bekezdésén, hanem az uniós jogon alapul.

A szerencsejáték tekintetében azonban a tagállamok nem engedték át szuverenitásukat az uniónak, így az ezzel kapcsolatos szabályozást a tagállamok nemzeti hatáskörben minden korlátozástól mentesen jogosultak megalkotni.

Az elsőfokú bíróság a felek eltérő jogi álláspontja folytán azt vizsgálta, hogy az uniós jog alapján fennáll-e az alperes kárfelelőssége, történt-e uniós jogsértés, a kártérítés alapjául szolgáló tényállásnak van-e határon átnyúló eleme, illetve van-e ennek relevanciája, valamint hogy mindez miként egyeztethető össze a magyar jogalkotó hazai bírósági gyakorlatban

²⁶ Az ítélkezési gyakorlatot jelenleg meghatározó EBH1999.14. számon közzétett eseti döntése. Lásd erről bővebben: a jogalkotással összefüggő kár megtérítésére - a korábbi bírói gyakorlatot viszonylag áttörő - 1/2014. számú polgári elvi döntésben kifejtettek szerint is csak a jogalkotó által egyedi ügyben, nem normatív tartalommal, diszfunkcionális jogalkotás megállapítására alapot adó és az Alkotmánybíróság határozatával megsemmisített jogszabályi rendelkezés miatt érvényesített igény esetén van lehetőség.

megtestesülő immunitásával²⁷. Király Miklós az Irene Klauer alapján kiemeli, hogy az államok kártérítési felelőssége csak kiegészítő jogi eszköz.²⁸

A jelen első fokú perben kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás során az EUB a C-98/14. Berlington ügyben hozott döntésében hatáskörét arra tekintettel állapította meg, hogy a felperes vendégeinek egy része magyarországi nyaraláson tartózkodó uniós állampolgár volt, így a felperesek szolgáltatása az EUMSZ 56. cikke értelmében határon átnyúló szolgáltatásnak minősül. Erre tekintettel az elsőfokú bíróság az alperes kártérítési felelősségét külön vizsgálta az adóemelés és külön a tiltás tárgyában született törvénymódosítások tekintetében az EUB döntésében kifejtett szempontok és jogértelmezés figyelembevételével.

Az elsőfokú bíróság a Charta-ban rögzített uniós jogelvek, a tulajdonhoz való jog és a bizalomvédelem elvének a sérelme alapján találta megállapíthatónak az állam jogalkotásért fennálló kártérítési felelősségét. Ezen az alapon adott helyt részben a felperesek kártérítési igényének oly módon, hogy azok egy része tekintetében közbenső ítéletet hozott, míg a meghaladó kárigényeket részítéletével elutasította.

A másodfokú bíróság álláspontja szerint tehát a jogalkotás jogellenessége megállapítható azzal, hogy az a felperesek működési idejének lerövidítését okozta, a felperesek kártérítési keresete azonban azért nem alapos, mert a felperesek megalapozottan csak a lerövidült működési idővel közvetlen okozati összefüggésben álló vagyoni hátrányaikat érvényesíthették volna. Ehhez képest a kár alapjául szolgáló tények eltérő megjelölése, illetve részben egymásnak ellentmondó igények miatt a felperesek a kár bekövetkezését nem tudták bizonyítani, ennek hiányában a közbenső ítélet meghozatalának sem lehetett helye.

A Kúria megítélése szerint - az EUB ismertetett határozatainak tükrében - konkrét határon átnyúló tényállási elem hiányában általában a fordított diszkrimináció tilalmára való (automatikus) hivatkozás önmagában még nem teremthet jogalapot az uniós jog megsértésének vizsgálatára, ugyanakkor az adott esetben a Kúria a sérelmezett jogalkotással érintett konkrét szolgáltatás szabályozási körülményeire, annak jellegére tekintettel találta önmagában elfogadhatónak a fordított diszkrimináció tilalmára való hivatkozást annak

²⁷ Lásd a témáról bővebben: Dr. Kecskés László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához (PJK, 2003/4., 3-19. o.)

²⁸ Klauer, Irene: Die Europäisierung des Privatrechts. Der EuGH als Zivilrichter, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998. 56. old. – Király Miklós: Fogyasztóvédelmi irányelvek értelmezése az Európai Bíróság joggyakorlatában. In: Ius privatum ius commune Europae. Liber amicorum Ferenc Mádl Dedicata. ELTE ÁJK Budapest 2001. 136. és 149. old.

érdekében, hogy **vizsgálható legyen az állam jogalkotással okozott kárért fennálló felelőssége az uniós alapjog megsértése esetén.**

Mindebből következően a Kúria a fordított diszkrimináció tilalmának elvét - amellet, hogy a perben sérelmezett jogi normák a magyar és más uniós tagállami jogi személy tekintetében megkülönböztetés nélkül alkalmazhatók - a perbeli esetben elsősorban az érintett szolgáltatás szabályozásának sajátos jellegére tekintettel fogadta el az uniós jog sérelmére való hivatkozás jogalapjaként. Az olyan jogszabályi környezetben, ahol az uniós szabályozási rendszerében nem harmonizált szerencsejáték-szolgáltatás nyújtását az állam széleskörű mérlegelési jogosultsága alapján korlátozhatja, **e hatáskörének gyakorlása során sem sérthet igazolatlanul alapvető jogokat.** Ebben az esetben az alapvető jogok jogalkotással történő korlátozásának igazolása az uniós kárfelelősség feltételeit meghatározó Brasserie-teszt és a Berlington ítéletben, a Charta-ban lefektetett alapvető jogokra is kitérően, kifejtett szempontok alapján vizsgálható. A Kúria megítélése szerint ennyiben mutat kapcsolatot belső jellege ellenére a jelen perbeli jogvita az uniós jog alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseivel.

Lényegében tehát az eljárt bíróságok - eltérő jogi indokolással - megállapították, hogy a tiltásra vonatkozó törvény sérti az uniós jogot, amely alapján az alperes jogalkotással okozott kárért való felelőssége megállapítható.

A Kúria kifejtette, hogy *az adott esetben a tiltás az a károkozó jogalkotói magatartás, amely a pénznyerő automaták játéktermekben való működését - átmeneti idő biztosítása és kártalanítás nélkül - azonnali hatállyal lehetetlenné tette.* A kár a károkozó magatartással nyomban bekövetkezett, és csupán a jövőben várt haszon tekintetében lehet releváns az, hogy 2013. január 1-től a szerveralapú működésre történő átálláshoz újabb engedélyekre volt szükség.²⁹

Érdekesnek található az a tény, hogy a polgári bírósági fórum megállapítja a Magyar Állam (alperes) kártérítési felelősségét az előbb kifejtettek szerint, ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott döntésében, hogy nem sért alapjogot a támadott törvényi rendelkezés. S mindez akként mutat összefüggést, hogy a bíróságok azért vizsgálták, akarták vizsgálni a jogalkotó jogalkotással összefüggő károkozó magatartását, mert kimondottan uniós alapjog sértő tevékenységet tapasztaltak (uniós alapjogi Chartara hivatkozással),

²⁹ Lásd bővebben: Tájékoztató a Kúria Pfv. IV.20.211/2017. számú kártérítés iránt indult ügyben hozott döntéséről

mindezt úgy, hogy akkor már az Alkotmánybíróság e tárgykörű határozata megszületett. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a kártalanítás általános ex lege lehetővé tétele a nemzetbiztonsági kockázat felderítésével kapcsolatos, a folyamatban levő eljárás miatt nem lenne sem célszerű, sem alkotmányosan megkerülhetetlen. *Ugyanakkor megjegyezte a Testület, hogy a jelen ügyben a kártalanítás biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás, amelynek a jogalkotó a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet.*

Az alapvető jogok biztosa a szabályozással összefüggésben felhívta arra is a figyelmet, hogy szükséges lehet annak vizsgálata, mely szerint „az Szjtv. 40/A. §-a nem rendelkezik az engedéllyel rendelkező vállalkozások kártalanításáról, nem eredményezi-e az engedélytől mint vagyoni értékű jogtól megfosztott jogalanyok tulajdonhoz való jogának korlátozását”. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott e tekintetben, hogy a felsorolt érvek nem indokolták a mulasztás hivatalbóli megállapítására irányuló eljárás lefolytatását, ezért az indítvány ezen részét nem találta megalapozottnak.

Rögzíthető, hogy tulajdonképpen az alapvető jogok biztosának nézőpontját osztja Bragyova András különvéleményében, azonban az alkotmánybíró nem a tulajdonhoz való jog sérelmére alapítja érvelését, hanem véleménye szerint „arról van szó, hogy a jogállamiság Alaptörvény B) cikkében található alkotmányos elve tiltja, hogy a törvényhozó kártalanítás nélkül megszüntessen saját maga által létrehozott, egyének számára előnyös jogi helyzeteket – ez esetben a pénznyerő automata működtetésének engedélyét. Márpedig ezt tette [...]”. (Indokolás [196])

Álláspontom szerint a Testület azon megjegyzésével, miszerint az állam a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet a kártalanítás biztosítása végett a „jogállamiságból eredő elvárásnak”, *elismeri, hogy a jogalkotó általi mulasztást vélelmez a kártalanítás vonatkozásában, azonban mégsem indította meg hivatalból hatáskörébe tartozó eljárását, mely keretében – véleményem szerint – meg kellett volna állapítania a jogalkotó mulasztását.* E körben hivatkoznék Bragyova András különvéleményében megfogalmazottakra, melyben³⁰ kitért arra is, hogy „ha [tehát] a törvényhozó közérdekből – erről ő dönt, és döntése célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálja – megszüntet egy korábban engedélyezett, jogszerűen folytatott tevékenységet, *az csak akkor alkotmányos, ha*

³⁰ A különvéleményhez KISS László is csatlakozott.

kártalanítja az engedélyek jogosultjait. A kártalanítás módja és tartalma szintén a törvényhozóra tartozik.” (Indokolás [199])

Ehhez képest a Testület döntést hozó tanácsának többségi része – a tulajdonhoz való alapjog sérelme körében – a szükségesség-arányosság tesztje alapján azt vizsgálta, hogy az állami beavatkozás az adott cél érdekében szükséges és arányos volt-e, és azt igazolta-e közérdek. A jelen határozat Indokolásában³¹ az *Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pénznyerő automatákra vonatkozó állami monopólium létrehozásához, a játéklehetőségek szűk keretek közé korlátozásához nyomós közérdek fűződik, amelyet szociális, egészségügyi és gazdasági okok igazolnak*, mint például a játékszenvedély elfogadható szintre való redukálása és a kíséreljelenések összetett negatív hatásainak – beleértve a bűnözést, például a pénzmosást és a sikkasztást – az erőteljes csökkentése. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy i) az érintett gazdasági társaságok olyan ágazatban folytattak üzleti tevékenységet, amely az állam részéről hagyományosan és konzekvensen növekvő korlátozásoknak van kitéve³², és ez általában jellemző az európai országokra; ii) a jogalkotó széleskörű mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik annak meghatározására, hogy milyen veszélyektől kell megóvni a társadalmat, amely lehetőségeket csak akkor lépne túl alaptörvényellenesen, ha a jogalkotói mérlegelés eredménye – téves volta miatt – alkalmatlan lenne az azt követő jogalkotás megalapozására; iii) az indítványozók által támadott jogalkotói beavatkozás könnyebb és közvetlenebb ellenőrzést tesz lehetővé az állam számára a jogalkotó által kitűzött célok elérése érdekében.

A fenti megállapítások – a Testület tanácsának többsége szerint – igazolták a jogalkotói beavatkozás arányosságát, de – megjegyzi ugyanakkor az AB – ehhez önmagában véve az állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznyerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne. *Ami annak szükségességét illeti, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a monopólium bevezetése jobban segíti a célok hatékony elérését, mint bármilyen más, kevésbé korlátozó intézkedés.* Rögzítendő, hogy a Testület a szükségesség vizsgálata körében pusztán megállapította annak fennállását a támadott aktus vonatkozásában, azonban nem indokolta meg részletesen, mire alapozza e megállapítását.

Ugyanakkor az arányosság körében a Testület többsége által tett „állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznyerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne” megjegyzésével tulajdonképpen kijelentette, hogy elegendő lenne egy kevésbé

³¹ [135]–[146] bekezdés.

³² Lásd Indokolás [65]–[124]

korlátozó intézkedés az állam részéről, azonban elfogadja alaptörvénykonformnak a nagyobb beavatkozást. Utalnék arra is, hogy ez a jogszabályi megoldás – álláspontom szerint – az alapjog-korlátozó teszttel ellentétes, ugyanis az alapjog-korlátozás alkotmányosnak akkor minősülhet, *ha (az intézkedés) más alapjog védelme érdekében szükséges, más eszköz nem áll rendelkezésre, és arányos*. Rögzítendő, hogy az Alkotmánybíróság *expressis verbis* kimondta, hogy más intézkedés is elegendő lenne a jogalkotói cél eléréséhez, azaz más eszköz is rendelkezésre állt volna a támadott rendelkezések helyett.

Összességében – mindezek ellenére – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv.-vel eszközölt beavatkozás olyan, *közérdeknek alárendelt szignifikáns célokat szolgál*, amelyek alkalmasak a pénznyerő automaták működtetésével kapcsolatos üzleti tevékenység objektív korlátozásának az igazolására, ezért elutasította a Módtv.-nek a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított alaptörvény-ellenességét állító indítványokat.

3. A vállalkozáshoz való jog

Az indítványozók sérelmezték azt is, hogy a támadott jogi rendelkezések sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében és a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadságát, sőt a Módtv. ellehetetleníti a vállalkozásukat.

Az Alkotmánybíróság – 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatban foglalt megállapításokra tekintettel – e körben azt vizsgálta meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések teljesen kizárják-e a pénznyerő automaták működtetésének a lehetőségét, tehát az adott közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. Ez alapján a Testület szerint *éppen az egyik támadott jogszabály mondja ki azt, hogy pénznyerő automata csak játékkaszinóban üzemeltethető. Az Szjtv. meg is határozza a pénznyerő automatáknak a játékkaszinókban való üzemeltetésének feltételeit, amelyek a korábbi szabályozáshoz képest valóban lényegesen szűkebb keretek között, komoly tőkebevonással teszik ezt lehetővé. Ugyanakkor a támadott jogszabályok nem lehetetlenítik el ezen szolgáltatás nyújtását koncessziós szerződés alapján.*

E helyen rávilágítanék Bragyova András különvéleményében megfogalmazottakra – mellyel egyetértek – miszerint, *„a Módtv. tehát egy nap alatt – a törvény hatálybalépésével – ex lege megszüntetett érvényes hatósági engedélyeket. Ezek az engedélyek éppen a módosított törvény szerint érvényben lévő engedélyek voltak: nem változtat ezen, hogy a határozat érvelése*

*szerint rövid időn belül lejártak volna*³³. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közigazgatási hatósági engedélyek visszavonása – ami itt a törvény erejénél fogva bekövetkezett – alkotmányellenes. Alkotmányellenes, mert alkotmányosan védett, az engedélyest személy szerint megillető szerzett jogot sért. A szerzett jogok jelentős része egyébként is közigazgatási határozaton alapul, vagy a jog fennállását közigazgatási határozat állapítja meg, így a nyugdíjakat, vagy a szociális juttatásokat is [lásd 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.].

4. Egyéb indítványi elemek; az emberi méltóság sérelme (Alaptörvény II. cikk), hátrányos megkülönböztetés tilalma, egyenlő bánásmód követelménye (Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdés)

Az egyik indítványozó az Alaptörvény II. cikkében szereplő emberi méltóság sérthetlenségére hivatkozással is állította a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét, mely érvet azért utasította el az Alkotmánybíróság, mert irányadó gyakorlata szerint {3001/2013. (I. 15.) AB végzés, [6]} a jogi személynek nincs emberi méltósága, ennél fogva a vizsgált esetben a jogi személy (indítványozó) nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére.

Ugyanezen panaszos az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésének sérelmére is hivatkozott, azt állítva, hogy a megkülönböztetés tilalmát sérti az, hogy ezen túl a pénznyerő automatákat csak a kaszinókban lehet üzemeltetni, ami – szemben a kisvállalkozásokkal – a tehetősebb vállalkozásokat preferálja.

Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges, ezért a testület azzal utasította el az indítványt e tekintetben, miszerint az Szjtv. 26. § (3) bekezdésének támadott első mondata nem személyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő jogokat és kötelezettségeket, hanem arról rendelkezik, hogy hol működtethetők pénznyerő automaták. Következésképpen az indítványban sérelmezett jogi rendelkezés nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés tilalmával.

³³ Indokolás [167]: Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy Szjtv.-t módosító, az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény 397. §-ának 2. pontja értelmében 2011. november 1-jétől a hagyományos pénznyerő automaták üzemeltetésére már nem lehetett engedélyt kiadni, a már kiadott engedélyek érvényessége legkésőbb 2012. december 31-én járt le, vagyis a Módtv. kb. 100 nappal előbb szüntette meg az érvényességüket.

5. Az EJEB gyakorlata, valamint annak hatása a nemzeti alkotmánybíráskodásra

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének eredeti szövegében a tulajdonhoz való jog nem szerepel, annak deklarálására csak az Egyezményhez csatolt első kiegészítő jegyzőkönyvben (annak is 1. cikkében) került sor. Az Egyezmény keretjellelű szabályait az évek során az Emberi Jogok Európai Bírósága töltötte meg tartalommal, amelynek esetjogát strasbourgi joggyakorlatnak nevezzük. Az 1. cikk kapcsán a Bíróság tisztázta, hogy három önálló, ám egymással szorosan összefüggő rendelkezést tartalmaz. Az első a tulajdon tiszteletben tartását írja elő, a második a tulajdontól megfosztással kapcsolatosan rendelkezik, azaz a kisajátításra terjed ki. A harmadik a közérdekből alkalmazható korlátozásokról szól. A bíróság fontosnak tartotta tisztázni, hogy mi tekinthető javaknak, illetve tulajdonnak, azaz mi tartozik a gyakorlatban az 1. cikk hatálya alá: a javaknak valamilyen pénzben kifejezhető értéket kell képviselnie (részvények, vagyoni értékű jogok, szellemi tulajdon, védjegyjog, vadászati, halászati jog, jogosan elvárt bevétel, a jövőben esedékes bevétel csak akkor, ha már megdolgoztak érte, vagy jogilag érvényesíthető követeléssel kapcsolatosak), azaz nem csupán a szó szoros értelemben vett tulajdonjog tárgyairól van szó.

A Bíróság a közérdek és az egyén érdekeinek összhangjával kapcsolatos nézetét a Lithgow és társai kontra Egyesült Királyság, valamint a James és társai kontra Egyesült Királyság ügyben dolgozta ki. A Bíróság az utóbbi ügyben leszögezte: „a közérdek” fogalma szükségszerűen széles ... A Bíróság úgy találta, hogy a törvényhozás mérlegelési jogköre a szociálpolitika és gazdaságpolitika végrehajtásában széles kell, hogy legyen, úgy tekinti a törvényhozás határozatát, mint ami a „köz érdekében” áll, kivéve, ha ez a határozat nyilvánvalóan nélkülözi az ésszerű alapokat. A legitim szociális, gazdasági vagy politika által érintett tulajdon megszerzése még akkor is a „köz érdekében” történhet, ha a szélesebb értelemben vett közösség nem közvetlenül használja vagy élvezzi a megszerzett tulajdont.”

Ezáltal az Egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a „javak” közérdekből való elvonására, mind a tulajdon használata felett szükségesnek mutatkozó állami ellenőrzésre.

Ennélfogva elmondható, hogy nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.

A magyar Alkotmánybíróság működésének kezdete óta - a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában deklarálta - felhasználta az Emberi Jogok Európai Egyezményéből és a strasbourgi gyakorlat által kimunkált jogelveket és követelményeket. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal összefüggő határozatainak meghozatala során is alapvetően követte a strasbourgi bíróság gyakorlatát, azonban a hazai és nemzetközi alapjogvédelem közötti összhang vesztit értékállóságából a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban foglalt megerősítés ellenére. A határozat elvi érveléssel mondta ki, hogy „az egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje” (lásd 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás V. rész 2.2. pontja).

„Az Alkotmánybíróság ugyan törekszik ellensúlyozni az alkotmánymódosító és a jogalkotó hatalom túlkapásait, de nem meríti ki az európai standardok adta lehetőségeket. A testületen belül, kisebbségi véleményekben megjelenik az európai és nemzetközi standardokra, bírósági gyakorlatra való hivatkozás szükségességének megkérdőjelezése vagy teljes elutasítása. A többség egyelőre nem osztja ezt a felfogást, támaszkodik az indokolásban EJEB-gyakorlatra, legalább értelmezési segédletként. Abból a szempontból nincs változás, hogy az Alkotmánybíróság továbbra is saját preconcepciójához igazítva válogatja az érveit alátámasztó precedenseket az EJEB vagy az EuB gyakorlatából, s a döntését inkább alapozza belső alkotmányjogi érvekre, azaz korlátozottan él az értelmezési elsőbbség lehetőségével a nemzetközi és az uniós jog használatakor, alkalmazási elsőbbséget pedig csak kivételesen ad ezeknek a normáknak.”³⁴

Mindazonáltal említésre méltó, hogy az EJEB 2019. évre deklarálta azon álláspontját, miszerint az Alkotmánybíróság elé terjeszthető alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatnak minősül, s így ha egy ügyben az alkotmányjogi panasz alkalmas eszköz a jogsérelem orvoslására, akkor az Alkotmánybíróság előzetes eljárása a feltétele annak, hogy egy indítványozó az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhasson³⁵.

³⁴ Letöltés ideje: 2019. május 10.: http://real.mtak.hu/19985/1/chronowski_jura2.pdf; Chronowski Nóra: A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok 16. o.

³⁵ Letöltés ideje: 2019. május 10. Szalontay v. Hungary (dec.) - 71327/13 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-12426%22%5D%7D>, <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/strasbourg-az-emberi-jogok-europai-birosaganak-eljarasat-megelozoen-az-alkotmanyjogi-panasz-lehetoseget-ki-kell-meriteni>

Mindez azért fontos, mert napjainkban a strasbourgi bíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatosan a nemzeti alkotmánybírósági állásponttal számos döntésében ellentétes gyakorlatot folytat, ugyanis több eseti döntésével a tulajdonhoz való jog túlzó korlátozását állapította meg a Magyar Állam elmarasztalása mellett.

A Bíróság kialakított álláspontja szerint „azok az eljárások, amelyek engedélyek megújításával vagy érvénytelenítésével kapcsolatosak és önkényesek, diszkriminatívak, vagy aránytalanul szigorúak, sértik a kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének második bekezdését.

5.1. A játékautomatákat üzemeltető kérelmezők Strasbourgban:

Az EJEB 2015. október 01. napján közzétett jogerős végzésében elutasította a Laurus Invest Hungary Kft. és a Continental Holding Corporation, valamint mások által a magyar állam ellen emelt panaszát, amelyet a játékautomaták kaszinón kívüli üzemeltetésének tiltása miatt nyújtottak be.

A nevezett gazdasági társaságok arra hivatkoztak, hogy az üzemeltetési jog megvonása sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kapcsolódó Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt jogot, amely a tulajdon védelméről szól. Érvelésük szerint az intézkedés jogtalan beavatkozást jelentett a panaszosok tulajdonhoz való jogába, és az érintetteknek nem volt lehetőségük az intézkedés elleni jogi lépések megtételére.

A strasbourgi testület ezzel szemben azt állapította meg, hogy a panaszosok nem merítették ki az összes hazai jogorvoslati lehetőséget, márpedig az EJEB-hez csak akkor lehet fordulni, s mint tudomására jutott néhány panaszos vállalkozás kártérítési keresetet nyújtott be a magyar állammal szemben üzleti veszteségeinek megtérítése végett, és ez az eljárás még függőben volt mikor Strasbourghoz fordultak. Minderre tekintettel az EJEB megítélés szerint ilyen keresetindítási lehetőség a többi érintett számára is fennállt.

III. FEJEZET

A takarékszövetkezet-integráció [20/2014. (VII. 3.) AB határozat]

I. A TAKARÉKSZÖVETKEZETEK REFORMJÁRA IRÁNYULÓ MUNKA KEZDETEI, A TÖRVÉNY MEGALKOTÁSA, VALAMINT HATÁLYBALÉPÉSÉVEL BEKÖVETKEZŐ VÁLTOZÁSOK FELVÁZOLÁSA

1. Előzmények

A törvény megszületése előtt a jogalkotó a takarékszövetkezetek, valamint azok hálózatával összefüggésben feltárta a releváns problémákat, valamint az alábbiakban kifejtettek szerint jellemezte helyzetüket, mely a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági vonatkozású jogszabályok módosításáról szóló T/11651. számú törvényjavaslat általános indokolásában megtalálhatók.

A jogalkotó a 2013. évben már úgy vélte, hogy Magyarországon az akkoriban működő takarékszövetkezeti rendszer, ill. hálózat nem nyújt kellő védelmet betéteseinek, ill. tulajdonosainak. A takarékszövetkezeti rendszer irányítása és működése túlságosan szétaprózódott, nem hatékony, ugyanakkor számos kockázatnak teszi ki a befektetőket, partnereket; a 2013. évi CXXXV. törvény hatálybalépése előtti takarékszövetkezeti működésben nincsenek egységes működési, kockázatkezelési, fedezetértékelési, prudenciális stb. szabályzatok, ill. nem kívánt meg egységes működést a közreműködő tagszervezetektől.

2. A törvényalkotás folyamata

A kormányzati munka már 2012. év december havában megkezdődött a takarékszövetkezetek átalakítására vonatkozóan, alapvetően annak érdekében, hogy egy tőkeerős és biztonsággal működő szektort hozzanak létre.³⁶

Ezt követően a takarékszövetkezetekkel való egyeztetés végett az integráció reformjáért felelős kormánybiztos 2013. június 21. napján – pénteki napon, 19 óra körül, e-mail útján – meghívta 2013. június 24. napjára (hétfőn reggel 9 órára) a takarékszövetkezetek vezetőit a Parlamentbe, hogy „a szövetkezeti szektorral kapcsolatos tapasztalatokról és az azokból levonható tanulságokról” történő konzultációra sor kerüljön. A konzultáció keretében felvázolt koncepciót aznap tárgyalta a Kormány, illetve másnap a konkrét törvényjavaslatot is benyújtották³⁷.

³⁶ <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/takarekszovetkezeti-torveny-mitol-felnek-a-magyar-hitelintezetek>

³⁷ Az OTSZ szerint; <http://privatbankar.hu/penzugyek/lattak-mar-ilyen-torvenyt-kiutotte-a-biztositekot-a-kormany-a-takarekoknal-259344>

A miniszterelnök – a javaslat Kormány általi haladéktalan megtárgyalását és elfogadását követően – a 2013. június 24. napján kelt indítványában³⁸ kérte az Országgyűlés elnökétől a törvényjavaslat *kivételesen sürgős eljárásban történő tárgyalását úgy*, hogy a módosító javaslat benyújtására 2013. június 26-án, az elrendeléstől számított három óráig legyen lehetőség; a módosító javaslat(ok)ról történő szavazásra és a zárószavazásra 2013. június 27-én kerüljön sor, mindezt az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 128/A. § (1) bekezdésére alapítva, a hivatkozott szakasz (3) bekezdés a) pontjában foglaltak alapján.

Az Országgyűlés kivételes sürgős eljárás során elfogadta 2013. június 27. napján a 2013. évi CXXXV. törvényt (e fejezetben a továbbiakban Tv.), melyet a köztársasági elnök – alkotmányos jogával élve – megfontolásra visszaküldött az Országgyűlésnek. Ezután a jogalkotó 2013. július 5. napján tartott ülésnapján kisebb módosításokkal megszavazta a törvényjavaslatot, melyet a köztársasági elnök aláírt, így a kihirdetést követően 2013. július 12. napján hatályba lépett, kivéve egyes rendelkezéseit³⁹.

A törvény módosította a hitelintézeti törvényt és más releváns jogszabályokat (Hpt⁴⁰., az akkor hatályos Gt.⁴¹, a tőkepiacról szóló tv.⁴², a szövetkezetekről szóló tv.⁴³, a az MFB-ről szóló törvény⁴⁴, a hatályba lépő új Ptk.⁴⁵), és a törvénnyel létrehozta az integrációs szervezetet, rendelkezett annak működéséről.

³⁸ <http://www.parlament.hu/irom39/11651/11651-0001.pdf>

³⁹ Lásd: 2013. évi CXXXV. törvény 21. § E törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba. E törvény 15. § (2) bekezdése és 15. § (4) bekezdése 2013. szeptember 1-jén, a 15. § (9) bekezdése 2013. november 1-jén lép hatályba. E törvény 15. § (10) bekezdése 2016. július 1-jén, a 15. § (18) bekezdése 2014. január 1-jén lép hatályba. A törvény 14. § (1) bekezdés 2. mondata a jelen törvény hatálybalépését követő 45. napon – vagy ha ez munkaszüneti nap, akkor a következő munkanapon – lép hatályba.

⁴⁰ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 20. § f) pontja, 49. § (3) bekezdés b) pontja módosult, a törvény a 130/A. §-szal egészült ki, 163. § (2) bekezdése d) ponttal egészült ki, 216. § (3) bekezdése módosult, 216. § (5) bekezdése módosult.

⁴¹ A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 24. § (4) bekezdése, 194. §, 194/A. §, 208. § (2) bekezdés c) pont, 231. § (2) bekezdés i) pont, 248. § (1) bekezdés d) pont, 263. §, 265. §, 279. § (5)-(7) bekezdés rendelkezései helyébe új szövegrész lépett, 313. § (2) bekezdés rendelkezései helyébe új szövegrész lépett.

⁴² A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 5. §-a 77/A. rendelkezéssel bővült.

⁴³ A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 20. § (5) bekezdése az alábbi c) ponttal egészült ki, 25. §-a új (4) bekezdéssel egészült ki, 29. § (2) bekezdése egy új mondatral egészült ki

⁴⁴ A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény 2. §-a m) ponttal egészült ki

⁴⁵ A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. a 3:240. § rendelkezéseit követően az alábbi 3:240/A. §-szal kiegészülve lép hatályba, 3:250. § (2) bekezdés c) pontja, 3:297. §-a, 3:305. §-a, 3:319. § (5) bekezdése

A szövetkezeti hitelintézeti integráció (2013. évben) 121 önálló, magántulajdonban lévő szövetkezeti hitelintézet – takarékszövetkezet, hitelszövetkezet, illetve kisebb bank – együttműködése volt.

Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül – a Tv. hatálybalépése előtti szabályozáshoz képest legfontosabb változásokat tekintem át.

A Tv. hatálybalépésével a jogalkotó új, kötelező tagság elvére épülő intézményvédelmi szervezet ernyője alá integrálta a szövetkezeti hitelintézeteket, mellyel egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Integrációs Szerződést⁴⁶, továbbá az intézményvédelmi alapokat is megszüntette⁴⁷. Mindezekkel teljesen új intézményi alapokra helyezte a szövetkezeti hitelintézetek integrációját.

Ezek alapján az integráció alapja *a kötelező tagság*. A törvény hatálybalépésekor működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek a törvény erejénél fogva az Integrációs Szervezet tagjaivá váltak. A jövőben alakuló szövetkezeti hitelintézetek kötelesek csatlakozni az integrációhoz, kötelesek részvényessé válni a Takarékbank Zrt.-ben és taggá válni az integrációs szervezetben; erre a már működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek esetében a törvény erejénél fogva került sor.

A Tv. hatálybalépésének napjával létrejött a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezete (a továbbiakban: SZHISZ)⁴⁸, mely jogi személy, kényszertagság elvén alapuló intézményvédelmi szervezet. Kihangsúlyozandó, hogy a SZHISZ-szel azonos szervezet *korábban* a szektorban nem létezett, ugyanakkor hasonló funkciót töltötték be az érdekképviselői szervek a hozzájuk kapcsolódó intézményvédelmi alapokkal (például: OTSZ-OTIVA-szerveződés). A SZHISZ tagjává váltak ex lege a szövetkezeti hitelintézetek⁴⁹, a Takarékbank Zrt, illetve az MFB⁵⁰ is.

⁴⁶A Tv. 18. § (3) bekezdése szerint e törvény hatályba lépésével hatályát veszíti az 1993. október 13-án megkötött, 1998. április 29. napján új tartalommal elfogadott, és azóta többször módosított, Takarékszövetkezeti Integrációs Szerződés.

⁴⁷ Tv. 5. §

⁴⁸ Részletes szabályaira vonatkozó Tv.-i rendelkezések: 2.§ - 11. §

⁴⁹ Tv. 1. § (1) t) pontjában meghatározott hitelintézetek

⁵⁰ A Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (a továbbiakban: MFB)

A Tv. rendelkezései alapján megállapítható, hogy a SZHISZ-t erős, irányítási jogosítványokkal ruházta fel a jogalkotó – tagjai vonatkozásában (kivéve az MFB-t)⁵¹. A szervezet induló vagyona két részből tevődött össze, egyrészt a megszüntetett intézményvédelmi alapok (OTIVA, REPIVA, HBA, TAKIVA) vagyonából, másrészt az MFB vagyoni hozzájárulásából, mely alatt egy egyszeri 1 milliárd Ft-os hozzájárulást, továbbá a Tv. 20. § (1) bekezdésében megállapított összeget⁵² ért a Tv.

A Takarékbank vált a szövetkezeti hitelintézetek integrációjának központi bankjává, így annak egyik motorjává. (Tv. 1. § (2) bek., 15. § (1) bek.)

A Tv. egyik legrelevánsabb újítása a Takarékbank tulajdonosi szerkezetében⁵³, illetve az integrációban részt vevő hitelintézetekhez fűződő viszonyának átalakításában, az irányító szerepének megerősítésében és kiszélesítésében érzékelhető. A Tv. hatálybalépése előtt a tulajdonosi szerkezet a következők szerint alakult: takarékszövetkezeti hitelintézetek 60,42 %, MFB 39,28 %, OTSZ 0,29 %, egyéb részvényesek 0,01%. A Takarékbank részvényeinek két fajtája volt; a törzsrészvény, illetve 235 db „B” sorozatú szavazatelsőbbégi részvény. A Tv. hatálybalépésével létrejött az úgynevezett „C” sorozatú elsőbbségi részvény 320 000 Ft értékben, 160 db.

A teljes szövetkezeti hitelintézeti szektort magában foglaló kockázatközösséget hozott létre, úgynevezett egyetemleges felelősségre építve, ám nem a magánjogban használatos formájában, hanem annak is egy revideált tartalmával.

II. A TÖRVÉNY RENDELKEZÉSEI FOLYTÁN FELMERÜLT ALKOTMÁNYOSSÁGI AGGÁLYOK

A törvény hatálybalépését követően az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség alkotmányjogi panaszt⁵⁴ nyújtott be annak számos rendelkezése ellen [1. § (1) bekezdés t)

⁵¹ Tv. 3. § (2) b) pont, 11. § (3) bek., 15. § (12) bek., 17/C. § (1) bek., 11. § (4) bek.

⁵² A Tv. 20. § (1) bekezdése szerinti MFB-hozzájárulás teljesítésének formájáról a jogalkotó külön törvényt alkotott: a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Alapjáról szóló 2013. évi CLVI. törvény értelmében a jogalkotó létrehozott egy elkülönített állami pénzalapot, melybe költségvetési támogatás formájában befizetést teljesít (ennek mértéke a Magyarország 2013. évi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. tv. módosításáról szóló 2013. évi CCVI. törvény 1. melléklet 5. pontja értelmében 135,4996 milliárd Ft).

⁵³ A Tv. 12. § (2) bek. alapján.

⁵⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján.

pontja; 4. § (1) bekezdése; 5. §-a; 11. § (1)–(2) és (4) bekezdései; 12. § (2) és (3) bekezdései; 13. § (3)–(4) bekezdése; 14. §-a [azon belül (3) bekezdése]; 15. § (2), (3), (4), (9), (12)–(14) bekezdései; 16. §-a; 17. § (1) bekezdése; 18. § (4), (6)–(7) bekezdései; 19. § (3), (9) és (11) bekezdései; 20. § (2), (7), (9), (10) és (11) bekezdései] az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata, valamint az alaptörvény-ellenes rendelkezések megsemmisítése érdekében. Ezt követően további 135 db magánszemélyek (szövetkezeti tagok) által benyújtott panasz, ezenkívül 3 db szövetkezeti hitelintézeti kérelem, valamint 1 db részvénytársasági formában működő, bankok által közösen benyújtott indítvány érkezett.

A fenti indítványozói körön kívül később egy bírói indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz, mely alapján az 2014.07.07. napján meghozta a 3192/2014. (VII. 15.) AB határozatot, mellyel jelen anyagrészen csak annyiban foglalkozom, amennyiben a témához szükséges teljesség igénye megköveteli.

A 3192/2014. (VII. 15.) AB határozatban megállapítást nyert, hogy a Tv. egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való konformitását alkotmányjogi panaszok alapján egy másik ügyben [20/2014. (VII. 3.) AB határozatban] már megvizsgálta, ezért az ügy az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján részben ítélt dolognak (*res iudicata-nak*) minősült. Ennek megfelelően a vonatkozó indítványi elemek – a Tv. közjogi érvénytelenségét állító hivatkozás, a 1. § (1) bekezdés t) pontja, a 15. § (7) bekezdés a) pontja és (11)–(12) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés – tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette⁵⁵.

Az indítványozók az Alaptörvény alábbi rendelkezéseinek sérelmét vélték felfedezni:

- Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított vállalkozáshoz való jogot;
- a XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot;
- a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot;
- a XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jogot;
- a XV. cikkben megfogalmazott diszkrimináció tilalmát.
- Az indítványozók a jogállamiság követelményének szempontjából aggályosnak tartották, hogy *az érintetteket nem vonták be a jogalkotási folyamatba, és a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt.*

⁵⁵ Az Abtv. 64. § f) pontja alapján.

- Kifejtették továbbá, hogy a Törvény által megvalósított jogkorlátozásnak nincs alkotmányos indoka, ezáltal sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését.
- Az indítványozók előadták, hogy a Törvény alapján a szövetkezeti hitelintézetek elveszíthetik tulajdonukat (részesevésüket) a Takarékbankban. A tulajdonkorlátozás első lépcsőjét a többségi tulajdon elvesztésében, második lépcsőjét a tulajdon kötelező eladásában látták.
- Az indítványozók álláspontja szerint a Törvény rendelkezései ellentétesek az Alaptörvénnyel és az Európai Unió jogával is. A rendelkezések különösen sértették, kiüresítették az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogot, a tulajdonhoz kapcsolódó szavazati jog gyakorlását, a tulajdonhoz fűződő képviselési jog szabad gyakorlását. Álláspontjuk szerint hiányoznak a kisajátítás alkotmányos feltételei. A vállalkozás szabadságával, a tisztességes gazdasági verseny elvével és a diszkrimináció tilalmával ellentétes, hogy a Törvény alapján a Takarékbank szövetkezeti hitelintézet részvényeseinek bankszámláját vezető szervek - a Takarékbankot kivéve - kötelesek 2013. október 31-én hatályos bankszámlaszerződést felmondani.
- Kifogásolták továbbá, hogy a Törvény nem biztosítja a Takarékbank és az Integrációs Szervezet döntéseivel és határozataival szembeni jogorvoslat lehetőségét, ami az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét jelenti.
- Az indítványozók nézete szerint a Törvény előkészítésére és elfogadására a jogalkotási követelmények megsértésével került sor.
- Az indítványozók a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezéseinek be nem tartását is állították. E körben a felkészülési idő hiányát sérelmezték, továbbá hivatkoztak a jogrendszerbe illeszkedés, a hatásvizsgálat, illetve a véleményezési eljárás hiányára. Az indítványozók a Jat. sérelmén keresztül az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének a sérelmét látták megvalósulni, mivel ezen alaptörvényi előírás szerint a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Az egyik magánszemély indítványozó a többiekétől eltérő kérelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét állította a véleményezési eljárás hiányára, és – a Tv. több rendelkezésével összefüggésben – az ellentmondó szabályozási tartalomra, valamint a normavilágosság sérelmére hivatkozással.

III. A 20/2014. (VII. 3.) AB HATÁROZAT ÉS A 3192/2014. (VII. 15.) AB HATÁROZAT ÉRVELÉSRENDSZERÉNEK BEMUTATÁSA

Az Alkotmánybíróság – a beérkezett alkotmányjogi panasz(ok) nyomán a Tv. vonatkozásában lefolytatott vizsgálat során született – 20/2014. (VII.3.) AB határozatban az alábbiak szerint döntött.

1. Megállapította, hogy a Tv. több rendelkezése alaptörvény-ellenes volt, így azokat megsemmisítette.

Alkotmányellenesnek bizonyult a Tv. 14. § (4) bekezdésének „illetve esetleges jogutódjaikon” szövegrésze, ami a megsemmisítést követően a következő szöveggel maradt hatályban: „A Takarékbank Zrt. részvényese – az MFB-n és a Magyar Postán kívül – nem gyakorolhatja a részvényesi jogait és esetleges elővásárlási vagy más részvényhez fűződő előjogait, amennyiben [...]”.

Alkotmányellenesnek bizonyultak továbbá a Tv. 20/A. § (4) bekezdésének „– az alábbi sorrendben –”, illetve az „, amennyiben a sorrendben megelőző helyen álló személyek a követelésért nem álltak helyt és fizetésképtelenségüket jogerős bírósági ítélet mondta ki” szövegrészei. A Tv. 20/A. § (4) bekezdése a megsemmisítést követően az alábbi szöveggel maradt hatályban: „(4) Az 1. § (4) bekezdésében szereplő egyetemleges felelősség alapján az adóson kívül az Alaptól, a többi szövetkezeti hitelintézettől, az Integrációs Szervezettől illetve a Takarékbank Zrt.-től lehet az egész követelést követelni. Az adóson kívül az Alaptól akkor lehet követelni az adós fenti tartozását, ha az adós jogerős ítéletben megállapított vagy nem vitatott tartozását az esedékességtől számított további 30 napon belül sem teljesíti. Az egyetemlegesség alapján fizetendő összegért az Alap 60 napon belül köteles az adós helyett a fenti határidőt követően helytállni. Az egyetemlegesség alapján fizetendő összegért az Alapot követően a többi szövetkezeti hitelintézet, az Integrációs Szervezet, illetve a Takarékbank Zrt. áll helyt.”

2. Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt is megfogalmazott. A testület megállapította, hogy a Tv. „19. § (3) bekezdése, 17/D. §-a, 17/H. § (2) bekezdése, valamint a törvény 1. melléklet IX. 9.1. e) pontja alkalmazása során az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből következő *alkotmányos követelmény, hogy a mintaalapszabályok csak olyan*

kötelező elemeket tartalmazhatnak, amelyek a törvény céljainak eléréséhez nélkülözhetetlenek, vagy a törvény végrehajtását szolgálják, illetőleg a hitelintézetek integrált működésére irányadó európai uniós követelmények teljesítéséhez szükségesek”.

3. Az Alkotmánybíróság a törvény egészének vonatkozásában történő alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított – indítványokat elutasította.

A törvény 1. § (1) bekezdés e), o), p), q) és t) pontja, (2), (3), (4) bekezdése, 3. §-a, 4. § (1), (2) bekezdése, 5. §-a, 6. § (3)–(4) bekezdése, 11. § (1), (4), (7), (8) bekezdése, 12. § (2), (3) bekezdése, 13. § (2), (3), (4) bekezdése, 14. § (1), (3) bekezdése, (4) bekezdés egésze, 15. § (2)–(4), (7), (9)–(14), (16), (17), (19)–(21) bekezdései, 15/A. § (1)–(9) bekezdése, 15/C. §-a, 16. §-a, 17. § (1) bekezdése, 17/C. § (1), (2), (4)–(7) bekezdése, 17/D. §-a, 17/E. § (4) bekezdése, 17/H. § (2), (4) bekezdése, 17/J. § (2) bekezdése, 17/K. § (1) és (11) bekezdése, 17/Q. § (3)–(4) bekezdése, 18. § (3), (4), (6), (7) bekezdése, 19. § (2), (3), (4), (5), (6), (8), (9), (11) bekezdése, 20. § (1), (2), (7), (9), (10), (12), (14) bekezdése, 20/A. § (1) bekezdése, (2) bekezdés b) pontja, (12)–(13) bekezdésére vonatkozó alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok elutasítására került sor.

Az Alkotmánybíróság a törvény 2013. július 13-tól november 29-ig hatályban volt 20. § (3)–(6) és (11) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 8. § (3) és (7) bekezdései, valamint a 11. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény – 2013. július 13-tól november 29-ig hatályos – 18. § (3) bekezdése vonatkozásában az egyesülési jog, a 18. § (4) bekezdése vonatkozásában a jogorvoslathoz való jog, illetve az 1. § (1) bekezdés e) pontja és a 20. § (11) bekezdése vonatkozásában a hátrányos megkülönböztetés tilalmára alapított indítványok tekintetében az eljárást megszüntette.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyebekben visszautasította⁵⁶.

Ez alapján megállapítható, valamint kihangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság a törvény vonatkozásában az alaptörvény-ellenesség megállapítása tárgyában az indítványokban található érveket nagyrészt elutasította.

1. Közjogi érvénytelenség, a kihirdetést követő napon történő hatálybalépés problémája, valamint a véleményezési jog gyakorlásának elmaradása (kiüresedése)

*Az indítványozók álláspontja szerint a jogalkotó nem biztosított *kellő felkészülési időt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, és ezzel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében írt jogállamiság – és az abból levezetett jogbiztonság – sérelmét okozta.*⁵⁷*

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy *kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre*. A jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy *kellő időt biztosítson*:

- a jogszabály szövegének megismerésére;
- a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás *tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie*. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy *az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya miatt állapítható meg* {összefoglalóan lásd: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[238], [241]}.

⁵⁶ Érdemi vizsgálat nélkül, formai hiányosságok okán.

⁵⁷ A közjogi érvénytelenségnek a felkészülési idő hiányán kívüli okokra alapított további indítványi elemeit jelen határozat indokolásának [53] bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 9. pontjában visszautasította.

A Tv.-t az Országgyűlés 2013. július 5-ei ülésnapján fogadta el, és azt 2013. július 12-én hirdették ki, rendelkezései pedig – néhány kivétellel – a Tv. 21. §-a értelmében a kihirdetést követő napon, tehát 2013. július 13-án léptek hatályba.

Az Alkotmánybíróság az integráció – a Tv. által meghatározott – menetrendje főbb állomásainak⁵⁸ áttekintését követően megállapította, hogy a szektort érintő változások terjedelme és mélysége *nyilvánvalóan jelentős*. Kétségtelen az is, hogy *a jogalkotó lényegében felkészülési idő nélkül léptette hatályba és rendelte alkalmazni a Tv. előírásait, ami a kellő felkészülési idő jogbiztonságból levezetett követelményével összefüggésben szokatlan, rendkívüli megoldás*. A bevezetett rendelkezések jellegük szerint korlátozóak voltak, ugyanakkor a jogszabály *pontos menetrendet* tartalmazott a Tv.-ben foglalt előírások végrehajtására, illetve arra nézve, hogy az érintett jogalanyoknak – köztük az indítványozóknak – mikor, milyen módon kell – tevőlegesen – alkalmazkodniuk a tevékenységüket meghatározó, megváltozott jogszabályi környezethez. *Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint annak megítélése szempontjából, hogy elegendő idejük volt-e az érintetteknek arra, hogy magatartásukat a jogszabály előírásaihoz igazítsák, elsősorban ez utóbbinak van jelentősége.*

Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában [127] kimondta, hogy a Tv. *csak néhány olyan előírást tartalmaz*, mely a szövetkezeti hitelintézetektől (illetve az integrációval érintett bankoktól) tevőlegesen, aktív magatartást követelt meg⁵⁹. Mindazonáltal ezzel kapcsolatban kihangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság az előbb leírt indokolásában kifejtette, miszerint jellegük szerint ezek a rendelkezések *korlátozóak*.

Nem tartom elfogadhatónak az Alkotmánybíróság fentiekben ismertetett indokolásában a kellő felkészülési idő vonatkozásában kifejtett érvelését, amikor is – véleményem szerint helyesen – hivatkozik az irányadó gyakorlatára⁶⁰, felvázolja a jogbiztonság követelményeként meghatározott elemeket, melyek elvártak a kellő felkészülési idő biztosításához. Ugyanakkor – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság többségi döntésében figyelmen kívül hagyta

⁵⁸ 20/2014 (VII.3.) AB határozat, Indokolás [125]

⁵⁹ Ezek a következők: 15 nap állt rendelkezésükre, hogy az előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot megtegyék a „C” sorozatú takarékbanki elsőbbségi részvény átvételére, illetve hogy „B” sorozatú elsőbbségi részvényeiket letétbe helyezték; 20 nap, hogy a PSZÁF-nél kezdeményezzék a Tv.-nek megfelelő működési engedély kiadását; 45 nap, hogy elfogadják az új alapszabályukat/alapító okiratukat az SZHISZ igazgatósága által meghatározott szöveggel, valamint 75 nap a működési engedély megszerzésére (azzal, hogy a Tv. a Felügyeletnek 8 munkanapos határidőt biztosított a döntésre).

⁶⁰ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[238], [241]

azon – saját – megállapítását, miszerint *a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégezni* a felkészülési idő megfelelő voltának vizsgálatát, mivel leszögezte, hogy a Tv. néhány rendelkezése, mely aktív magatartást vár el a címzetti körtől, *jellege szerint korlátozó volt*. Véleményem szerint téves az az alkotmánybíróági érvelés, mely szerint alaptörvénykonformmá teszi mindezt az a tény, hogy a Tv. programszerű módon előír „pontos határidőkkel” egy menetrendet, ezáltal lehetővé téve azt, hogy a címzettek magatartásukat a normához igazítsák, ugyanakkor figyelmen kívül hagyva ama körülményt, hogy a törvény kihirdetését követően – a jogalkotó *lényegében felkészülési idő nélkül* – *léptette hatályba és rendelte alkalmazni azt*.

Ennélfogva nem tartom helyes iránynak ezt az alkotmánybíróági érvelést, mely szerint a Tv. által meghatározott pontos menetrend meglétére helyezte a hangsúlyt e tárgykör vizsgálatánál, és ez alapján vonta le a konklúzióit a kellő felkészülési idő vonatkozásában.

Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleményében előadottakkal, ezáltal a jogbiztonság követelményének megfelelő javaslatával egyetértek [364], *mely szerint „a reformok bevezetéséhez elengedhetetlenül szükséges az átmenet biztosítása”* [ezen érvelés alátámasztására felhozta a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban kifejtett indokolást, valamint az 51/2010. (IV. 28.) AB határozatot].

Az Alkotmánybíróság korábbi, 51/2010. (IV. 28.) AB határozatában a jelentős változást indukáló jogszabályokkal összefüggésben megállapította, hogy a kellő felkészülési idő követelményének érvényesüléséhez lehetővé kell tenni azt is az érintettek számára, hogy a helyzetükre vonatkozó, megváltozott jogszabályi környezethez – újabb döntésekkel – alkalmazkodjanak. A felkészülési idő nem önmagában való követelmény, hanem arra is szolgál, hogy a személyek, akik a régi jog alapján döntéseket hoztak, tudják azt korrigálni, és az új helyzethez igazodó döntéseket hozni. Amikor csak technikai felkészülésről van szó, a felkészülési idő nagyon rövid is lehet.

Ám véleményem szerint *jelen esetben nem beszélhetünk technikai jellegű felkészülésről* a Tv. által elvárt aktív magatartások megtételekor, hiszen azok az Alkotmánybíróság által elismerten korlátozó jellegűek; továbbá ahogyan már kifejtettem, ezen az sem változtat, ha pontos menetrend alapján cselekednek a címzettek.

Az Alkotmánybíróság a következők szerint ítélte meg tehát a kellő felkészülési időt a Tv. rendelkezéseinek tartalmát vizsgálva: annak ellenére, hogy az integráció maga a szektor működésének sajátosságait illetően *alapvető újításokat* hozott, konkrétan az integrációval érintett hitelintézetek számára a Tv.-ben leírt – határidőkkel biztosított – integrációs menetrend csak néhány lépés megtételét írta elő. *„A jelzett időtartamok rövidnek minősülnek, mindazonáltal – tekintettel a különösen „érzékeny” pénzügyi szektorra – kirívóan rövidnek, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek nem tekinthetők, nem tették eleve lehetetlenné a jogszabályi rendelkezésekhez való alkalmazkodást”.*

Ez a tény, illetve a szektor különös szenzitivitása okkal indíthatta a jogalkotót arra, hogy az előkészítési és felkészülési folyamatot a lehető legszűkebb körre szűkítse.

Azzal az indítványi elemmel kapcsolatban, miszerint a jogalkotó elmulasztott egyeztetni az integrációval érintett szervezetekkel, az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy *„a törvénytervezet előkészítése nem része a jogalkotási folyamatnak, ezért az egyeztetés törvényi kötelezettségének, avagy a társadalmi vita megszervezésének elmaradása politikai felelősséget keletkeztet a jogalkotó oldalán, de nem eredményezi a törvény közjogi érvénytelenségét”* [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, 478, 500.].

2. Az egyesülés szabadsága

Az indítványozók szerint a Tv.-nek a kötelező integrációról szóló rendelkezései [1. § (1) bekezdés e) és t) pont, (2)–(3) bekezdés, 3. §, 5. §, 11. § (7) bekezdés, 18. § (3) bekezdés⁶¹, 19. § (4) bekezdés] sértették az egyesülésnek az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében biztosított szabadságát (és ezzel összefüggésben az Alaptörvény II. cikkéből levezethető cselekvési autonómiát). A bankok a Tv. módosítását követően benyújtott kiegészítő indítványukban kiterjesztették kérelmüket a Tv. következő rendelkezéseire: 20/A. § (1) bekezdés, (2) bekezdés b) pont, (12) bekezdés, 17/C. § (1) bekezdés, 17/D. § (1) bekezdés, illetve a Hpt. 2013. november 30-ai hatállyal módosított 5. § (3) és (6) bekezdésére, valamint a szintén módosított 8. § (1)–(2) bekezdésére is.

⁶¹ A jogalkotó a 2013. évi CXCVI. törvénnyel a Tv. 18. § (3) bekezdését 2013. november 30. napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét csak kivételesen, akkor vizsgálja, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene [Abtv. 41. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság ezért a Tv. 18. § (3) bekezdése vonatkozásában az eljárást az Abtv. 64. § e) pontja alapján megszüntette.

Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmányban [63. § (1) bek.] deklarált egyesülési jog tartalmának összevetése alapján nem látta akadályát annak, hogy jelen ügy elbírálása során a korábbi gyakorlatában kidolgozott elveket és megállapításokat – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat {Indokolás [32]} alapján – figyelembe vegye.

Pokol Béla párhuzamos indokolásában kifejtettekkel egyetértvén kiemelendő, hogy *szemben áll az Alaptörvény rendelkezéseivel az indokolás VI. részének 2. pontjában⁶² kifejtett érvelés, mely az egyesülési jog és az egyesülési jog alapján működő szervezetek alaptörvényi védelmére vonatkozik. Itt a probléma az Alaptörvény egyesülési jogra vonatkozó rendelkezéseinek (VIII. cikk (2) és (5) bekezdések) és a régi Alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek (63. § (1) bekezdés, illetve 4. §) azonosításában áll. Az egyesülési jog alaptörvényi védelmének teljes kontextusa megváltozott azzal, hogy a régi 4. § és 63. § (1) bekezdésében szabályozott tárgyakat összevonta az új Alaptörvény a VIII. cikk (2) és (5) bekezdésébe, de az (5) bekezdésben levő szabályozás tartalmilag önmagában is átalakult [322].*

Ennélfogva, a többségi álláspontban szereplő fejtegetésekkel szemben, Pokol alkotmánybíró szerint két kifogás is emelhető: egyrészt *„ki kell dolgozni ismét az új Alaptörvénynek megfelelő alaptörvényi kereteket az állami gazdaságpolitika orientálására, de ezt nem tehetjük a régi Abh.-k mechanikus áthozásával; másrészt ezt a feladatot semmiképpen nem kell egyetlen 'megadöntésben' lefektetni, ahogy ezt a határozat most megkísérelte [318]”.*

A Tv. miatt a továbbiakban hitelintézet szövetkezeti formában kizárólag az integráció intézményvédelmi szervezetében (SZHISZ) való tagság létesítése/fenntartása mellett működhet (kilépés esetében új működési engedélyt kell kérni, és a szövetkezeti működési forma nem tartható meg). A jogalkotó egyidejűleg a Tv.-nyel hatályon kívül helyezte a szövetkezeti hitelintézetek által kötött Integrációs Szerződést, és kötelező integrációt hozott létre. A tagság kötelezettségekkel (például tagdíjfizetés, szabályzatok, utasítások betartásának kötelezettsége) és jogokkal is jár (például intézményvédelmi szolgáltatások igénybevétele az SZHISZ igazgatóságának döntése alapján, az Alap által nyújtott mögöttes védelem).

⁶² Az egyesülés szabadságával kapcsolatos indokolás rész.

Az Alkotmánybíróság korábban már több ízben vizsgálta a szervezetekben való kötelező tagság (úgynevezett kényszertagság) intézményét. Megállapította, hogy „az egyesülési szabadságot mind az egyesülés valamilyen okból történő megtiltása, mind *az egyesülésre való kötelezés, azaz a kényszertagság előírása korlátozhatja*. Az egyesülési jog – mint alkotmányos jog – korlátozására azonban, az idézett határozatban is meghatározott követelmények (szükségesség és arányosság) megtartásával kerülhet sor.” [41/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 295, 302.]⁶³

Ez alapján az Alkotmánybíróság konstataulta, hogy a kötelező SZHISZ-tagság – kényszertagság – mindezek alapján közvetlen összefüggésben áll az egyesülési szabadsággal, valamint a szervezetek cselekvési autonómiájával, ám ezeket korlátozza. E közjogi korlátozás alkotmányosságának vizsgálata során azonban szem előtt tartotta a szervezetek cselekvési autonómiájának magánjogi sajátosságait is.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az egyesülési jog, illetve a cselekvési autonómia Tv. általi korlátozása megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági tesztnek⁶⁴. A korlátozás szükségességével kapcsolatban elvégzett mérlegelést követően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *az átlátható, prudens működés biztosítása⁶⁵ és a betétbiztonság növelése (és ezzel összefüggésben az ügyfelek tulajdonhoz való jogának a védelme) olyan alkotmányos értékek, melyek az egyesülési jog és az ezzel összefüggő cselekvési szabadság – mint alapjog – korlátozását szükségessé és alkotmányossá teszik*.

Ezzel ellentétben Kiss László különvéleményében foglalt gondolatmenetet osztom [355], miszerint egyes kivételes esetekben az Alkotmánybíróság a szükségesség fennállásának vizsgálata során teret engedett (a fent ismertetett⁶⁶) általános alapjogi tesztnél enyhébb mérce alkalmazásának is. Eszerint: „[a]lkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az

⁶³ E határozat tehát megismételte és megerősítette azt a korábbi megállapítást, mely szerint „[a] kényszertagság mindenképpen közvetlenül korlátoz alapvető jogot – legyen az elméleti felfogástól függően akár az egyesülés joga, akár az általános cselekvési szabadság (Alkotmány 54. §) – ezért alkotmányosságát a szokásos alapjogi teszttel kell mérni.” [38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249, 257.]

⁶⁴ Mely szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

⁶⁵ [146]: A tagok prudens és profitábilis működésének biztosítása érdekében létrehozott intézményi struktúra és az előírások végrehajtása érdekében bevezetett mechanizmusok (utasítások, szankciók) pedig az integráció működését szolgálják.

⁶⁶ Lásd: 20/2014. (VII. 3.) AB Határozat: Indokolás [351]-[352]

kényszerítő ok, nyomós közérdek nélkül történik, [...] nem elkerülhetetlenül szükséges, [...] a korlátozás által elért kívánt célhoz képest aránytalan” [például 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 227.]. Nézete szerint még ennek az enyhébb alapjog-korlátozási tesztnek sem felelnek meg a Tv. egyesülési jogot, vállalkozáshoz való jogot (és a tulajdonhoz való jogot) korlátozó rendelkezései. *Az egyesülési és vállalkozási joggal való összefüggésben a „nyomós közérdekre” hivatkozó jogalkotó maga köteles ennek fennállását bizonyítani.*

A „közérdek” mint alapjog korlátozását alátámasztó indok veszélyeire jól mutat rá Bragyova András gondolatmenete, aki – a tulajdonhoz való jogkorlátozás kapcsán – utal arra a közérdekűség vonatkozásában: *miszerint „[e]gyáltalán – a tulajdonjog alapjogi korlátozásának megítélésében – bármilyen törvény-cél elfogadható közérdekűnek, ha valamilyen ésszerű indok felhozható mellette”. [336]*

Azaz: az Alkotmánybíróságnak olyan indokot kell elfogadnia alapjog-korlátozást alátámasztó okként, aminek létezését maga ellenőrizni nem feltétlenül tudja; hanem csak a jogalkotó érvelésére tud támaszkodni.

Kiss László különvéleményében rámutatott továbbá, hogy *nem lát olyan „nyomós közérdeket” (még kevésbé alkotmányos célt vagy értéket – lásd a különvélemény [358]–[361] bekezdéseit), amely a törvény által intézményesített kényszerintegrációt alaptörvénykonformmá tenné. Törvényi szinten megfogalmazott politikai szempontok, célok, törekvések önmagukban azonban nem teszik alkotmányjogilag is legitimé az alapjog-korlátozást. Ezenfelül, amit alapjaiban kifogásolt: „a törvényi szinten megjelenő politikai, gazdaságpolitikai célok alkotmányos értéként, célként való elfogadását az alkotmányossági vizsgálat során és pedig az Alkotmánybíróság által lefolytatott, az alkotmányértelmezés során szükségszerű érdemi-kritikai felülvizsgálat nélkül”.*

3. A tulajdonhoz való jog, vállalkozás szabadsága és a kisajátítás problémaköre

Az indítványozók elsősorban úgy vélték, a Tv. jelentős hatással van a szövetkezeti hitelintézetek működésére, gazdálkodására, tulajdoni viszonyaira és tulajdonosi jogaik gyakorlására, mindezzel a tulajdonhoz való jog⁶⁷ sérelmét okozva.

⁶⁷ Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés

A Tv. következő rendelkezései valósítottak meg a panaszosok szerint a tulajdonosi pozícióba történő alaptörvény-ellenes beavatkozást:

- a) A Tv. 5. §-a és 16. §-a, mivel megszüntetik az önkéntes intézményvédelmi alapokat és vagyonuk az SZHISZ-re száll át.
- b) A Tv. 12. § (2)–(3) bekezdései, mert leszűkítik a Takarékbank részvényesi körét, s korlátozzák a Tv. hatálybalépése előtt jogszerűen részvényt szerzők jogait.
- c) A Tv. 13. § (4) bekezdése (minden takarékbanki részvényes csak egyfajta elsőbbségi részvénnel rendelkezhetsen) és ezzel összefüggésben a 19. § (3) bekezdése (a „B” sorozatú szavazats elsőbbségi részvények kötelező letétbe helyezése, s az új, „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételének kötelezettsége), valamint a 20. § (11) bekezdése (a „B” sorozatú részvénnel való szavazás kizártsága). Az indítványozók sérelmezték, hogy a korábbi, „B” sorozatú elsőbbségi részvények helyett kötelesek átvenni az új sorozatú elsőbbségi részvényeket, a Tv. azonban nem szól az ezekhez az új részvényekhez fűződő jogokról.
- d) A Tv. 14. § (3) bekezdése (a takarékbanki részvényekre vonatkozó rendelkezési jog korlátozása), mivel – az indítványozók álláspontja szerint – ez a rendelkezés nem egyeztethető össze a polgári jogi tulajdonjog tárgya feletti szabad rendelkezési joggal.
- e) A Tv. 14. § (4) bekezdése, mivel olyan esetekben teszi lehetővé a szövetkezeti hitelintézetek takarékbanki részvényesi jogainak korlátozását, amelyek a Takarékbanktól – tehát a tulajdonolt szervezettől magától – függenek (például a tőke megfelelés nem éri el a Takarékbank által előírt szintet, a szövetkezet nem teljesítette a Takarékbank utasítását), ez pedig visszas helyzetet eredményez.
- f) A Tv. 20. § (10) bekezdése MFB vételi joga Takarékbank-részvényre vonatkozóan többek között akkor, ha a Takarékbank új – az SZHISZ igazgatósága által meghatározott szövegű – alapszabályát a részvényes nem szavazza meg (vagy tartózkodik, esetleg távol marad a szavazástól), az indítványozók szerint kiüresíti a tulajdonhoz kapcsolódó részvényesi jogok szabad gyakorlásának lehetőségét. A rendelkezés ugyanis azt jelenti, hogy a Takarékbank tulajdoni arányainak megváltoztatását követően a kisebbségben maradt részvényesek még a működési szabályok megalkotásakor sem szavazhatnak meggyőződésüknek, érdekeiknek megfelelően, autonóm módon.

Az indítványozók tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó érvelésére reagálva az Alkotmánybíróság mindenekelőtt kihangsúlyozta – *korábbi gyakorlatát alapul véve* –, hogy *„az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.* A másik oldalról nézve: *ugyanezen*

szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 379–380.). Ugyanez a határozat kimondta: „Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a közérdeket kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb szükségesség nem alkotmányos követelmény. A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a közérdeket igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírói vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a közérdek fennállására irányul, hanem a szükségesség-arányosság ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot [...]. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybírói általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybírói a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.” (ABH 1993, 373, 381–382.)

Az Alkotmánybírói tehát megerősítette azon álláspontját, miszerint a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt feltételek teljesülése estében – a megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása estében – az állami beavatkozás nem kizárt.

A támadott rendelkezésekkel összefüggésben azt kellett megvizsgálnia az Alkotmánybírói, hogy amennyiben azok a tulajdonhoz való jog korlátozását valósítják meg, akkor e korlátozásra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írtaknak megfelelően –

más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, illetve a közérdek védelme érdekében került-e sor, s a korlátozás arányossága megállapítható-e.

Az Alkotmánybíróság célszerűnek látta a tulajdonhoz való jogot érintő kérelmeket csoportosítva elbírálni. Először a Tv.-nek

- a) az integrációval, majd a Takarékbankban végrehajtott tőkeemeléssel kapcsolatos indítványi elemeit (1. Indokolás 3.3. pont);
- b) aztán a pénzügyi kockázatközösség szabályait támadó kérelmeket (1. Indokolás 3.4. pont);
- c) ezután az intézményvédelmi alapok jogutódlására vonatkozó előírásokat (lásd Indokolás 3.5. pont),
- d) végezetül a Tv. egyéb rendelkezéseit támadó panaszokat vizsgálta (1. Indokolás 3.6–3.9. pontok).

Mindenekelőtt megjegyezni kívánom, hogy e résznél terjedelmi szempontokra tekintettel kizárólag az *a) pontban* felvetett indítványi elemekkel foglalkozom.

Az integrációval, majd a Takarékbankban végrehajtott tőkeemeléssel kapcsolatos indítványi elemek alkotmányosságának vizsgálatakor, az indítványozók által kifogásolt rendelkezések vonatkozásában, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az integrációt létrehozó törvényi rendelkezések tekintetében a tulajdonhoz való jog esetleges sérelme vizsgálendő. Kihangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgálat során szem előtt tartotta, hogy az egyes hitelintézetek a magas fokon szervezett pénzügyi rendszer alrendszereként működnek. A pénzügyi rendszer a nemzetgazdaság alrendszere, ami viszont a társadalmi rendszer egyik legfontosabb alrendszere (például a politikai mellett). Az Alkotmánybíróság szerint „dominóhatás” folytán akár egyetlen pénzintézet bedőlése tovagyűrűzhet, ronthatja az országgkockázatot; ez leminősítést és államadósság-növekedést okozhat; az negatívan érinti a beruházási szférát, a foglalkoztatást, a szociális ellátórendszereket, stb. A gazdaságpolitikai intézkedések alkotmányjogi megítélése során minderre az Alkotmánybíróságnak is tekintettel kell lennie [162].

Döntésének meghozatala során a testület áttekintette és figyelembe vette az előzményeket, a kötelező integráció megteremtése érdekében bevezetett, konkrét szabályok tartalmát is, elsősorban az indítványozók által megjelölt és sérelmezett rendelkezéseket. Továbbá

rögzítendő, hogy az Alkotmánybíróság e rendelkezéseket nem vizsgálta egyenként a támadott részletszabályok tulajdonhoz való jogot érintő hatását tekintve, így azt sem, hogy ha van is ilyen hatás, az adott előírás az alapjog-korlátozás szükségességi-arányossági tesztjének megfelel-e, *hanem a rendelkezéseket (az integráció egészét) egységben bírálta el.* Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alábbiak alapján *összességében és széles összefüggésrendszerben* az integrált működés megteremtését illetően a közérdekre történő hivatkozás megalapozott volt jelen esetben, ezáltal a támadott Tv.-i rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában a következő közérdekűséget megalapozó érveket gyűjtötte össze az alaptörvénykonform módon történő alapjog-korlátozás alátámasztása végett.

a) *A pénzügyi infrastruktúrának a fenntartása és működőképességének biztosítása olyan közérdek, mely az állami gazdaság- és pénzügypolitika részeként a tulajdont (és vagyoni autonómiát) érintő beavatkozást indokolta tehet – a tulajdon társadalmi felelőségére, nemzetgazdasági szerepére, szociális kötöttségére figyelemmel.* Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az integráció szervezeti rendszere és eszköztára jelentős mértékben szűkíti a szövetkezeti hitelintézetek függetlenségét gazdasági döntéseik meghozatalában, mindez a szövetkezetek önállóságát korlátozza; ugyanakkor ismét hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán viszonylag szűk körű vizsgálódási lehetősége van a tekintetben, hogy mennyire megalapozott a jogalkotó részéről a közérdekre való hivatkozás. *Különösen így van ez – a jelenlegihez hasonló – reformtörvények kapcsán, melyek egy gazdasági szektort alakítanak át gazdaságpolitikai célkitűzések alapján.*

b) Az Alkotmánybíróság tovább sorolta a közérdeket megalapozó érveket, mely alapján megállapítást nyert, hogy *nyilvánvalóan közérdek* körébe tartozik a többszázezer *takarékszövetkezeti betétes érdekeinek védelme és betéteinek biztonsága*, hiszen a takarékszövetkezeti betétek iránti bizalom megingása valamennyi betét (tehát a banki betétek) biztonságát is érinti, és ezen keresztül az ország minden betétesének és az egész gazdaságnak az érdekeit. Az eddig széttagolt, kis egységek autonómiája egyfelől gyengül; egyesített gazdasági-pénzügyi erejük, hatékonyságuk és biztonságuk folytán viszont másfelől erősödik. Kimondta a testület, hogy a szektor stabilitása mellett (ami a betétesek érdekeinek védelmét

szolgálja) a jövedelmezőség is javulhat (az átalakítás hosszú távon a tulajdonosok érdekében is áll).

c) A szövetkezeti hitelintézetek átvilágítása – és így a rejtett kockázatok, tehát a valós helyzet feltárása⁶⁸ – az Alkotmánybíróság felfogásában szintén közérdeknek tekinthető. Ugyanígy közérdekű cél volt a szektor működési kockázatának a csökkentése, amit az integrációban megvalósuló egységes szabályok szerinti kockázatkezelés és az állam anyagi hozzájárulása is biztosít.

d) Végül a nemzetgazdasági fejlődés szempontjából közérdeknek minősítette a szövetkezeti hitelintézetek hitelezési tevékenységének az intenzívebbé tételét, amit az állam anyagi hozzájárulása és az SZHISZ vagyonának szavatoló tőke mivolta biztosít.

Az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságának vizsgálata során fontos szempontként értékelte, hogy bár az integráció szerveinek irányítási jogai meghatározó módon befolyásolják a szövetkezeti hitelintézetek működési önállóságát, ezt kompenzálják az összehangolt működésből eredő előnyök (elsősorban az üzleti kockázatok csökkenése és a jövedelmezőség növelése), illetve az a tény, hogy a szektor stabilitásának és biztonságának védelme érdekében az állam az MFB-n keresztül jelentős összeggel járul hozzá az intézményvédelmi feladatok ellátásához, növelve a szektor pénzügyi stabilitását. Az Alkotmánybíróság szerint jogi értelemben az állam nemcsak elvesz a rendszerből (az egyes hitelintézetek önállóságából), hanem hozzá is ad (materiális fedezetet, biztonságot). Ugyanakkor hangsúlyozta az Alkotmánybíróság: a jogalkotó a Takarékbanknak és az SZHISZ-nek a Tv.-ben meghatározott módon biztosított irányítási jogosultságok révén olyan jelentős mértékben csökkentette az integrációval érintett hitelintézetek gazdasági önállóságát, s ezáltal olyan, a tulajdonjogba történő beavatkozást valósított meg, mely az ezt ellensúlyozó előnyök hiányában alaptörvényellenes lenne. A gazdasági-vagyoni autonómia (és annak csökkentése) értéke nem határozható meg egzakt módon, így a korlátozás ellentételezéseként is csak az SZHISZ vagyonát képező – MFB által könyvvizsgálói értékelés eredményeként rendelkezésre bocsátott – 136,5 milliárd Ft tényét lehetett figyelembe venni, az egyéb (remélt) előnyök értékét nem.

⁶⁸ A Tv. 19. § (5) bekezdése is [illetve ehhez kapcsolódóan a 15. § (16) bekezdés is] alapján

Miután *közérdekből* – az értékgarancia érvényesítése mellett – akár a tulajdon teljes elvonása is alkotmányos lehet, ehhez képest a szövetkezeti hitelintézetek integrálása, tevékenységük összehangolása az önállóságukat kisebb mértékben érintő intézkedés. Ráadásul az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában már azt is megállapította, hogy „[a] jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a »klasszikus kisajátítás« fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni” (ABH 1993, 373, 381.). *Ez az alkotmányjogi érvelés felerősödött egyrészt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata („A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”) által, másrészt a gazdasági-pénzügyi válság által fenyegetett szektorokban szükségessé vált gazdaságpolitikai intézkedéseknek köszönhetően.*

Figyelemmel a szövetkezeti hitelintézeti szektor sajátosságaira és a fentebb kifejtettekre, az alapjog-korlátozás szükségessége és arányossága megállapítható volt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ezért a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasította.

Az Alkotmánybíróság indokolását a tekintetben nem találom elfogadhatónak, miszerint a Tv. támadott rendelkezései *tulajdonhoz való jogba történő beavatkozást valósítottak meg, mely az ezt ellensúlyozó előnyök hiányában alaptörvény-ellenes lenne*, tehát az arányosság vizsgálata során az Alkotmánybíróság az állam által jutatott pénzüsszeget vette alapul a korlátozást kompenzáló előnyként, továbbá a „biztonságot”. Azonban – úgy vélem – az arányosság vizsgálatánál a hangsúlyt az alapjog-korlátozás mértéke és a közérdek relációjára kellett volna fektetnie⁶⁹. Egyetértek Bragyova András különvéleményében kifejtettekkel, amennyiben *a tulajdonkorlátozás alkotmányossága gyakorlatilag az arányossági vizsgálat eredményétől függ. Arányosságon a korlátozás célja és terjedelme viszonyát értjük. A tulajdonkorlátozás vizsgálatakor arra kérdezzük rá, hogy a norma milyen társadalmi állapotot kíván létrehozni vagy erősíteni a tulajdon korlátozásával, majd ezt vetjük össze a korlátozás mértékével. Ha az alapjog-korlátozás kényszerítően következik a norma (fenti értelemben vett) céljából, és nincs*

⁶⁹ Álláspontom hivatkozási alapja: 64/1993. (XII. 22.) AB Határozat

enyhébb – kevesebb alapjog-korlátozással járó – lehetőség a cél elérésére, a korlátozás alkotmányjogilag elfogadható, tehát nem aránytalan.

Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, *az alkotmánybíróági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.* Ebből következően a tulajdonhoz való jog közérdekből alkotmányosan – értékgarancia megfizetése nélkül – korlátozható egészen addig, ameddig a korlátozás mértéke az elérni kívánt céllal – a közérdekkel – arányos. Bizonyos esetekben viszont a tulajdon súlyos megterhelése/korlátozása – de még nem a klasszikus kisajátítás – megkövetelheti a veszteség kiegyenlítését, vagy annak mérséklését, vagyis a bizonyos mértékű értékgaranciát.⁷⁰ Ennek indoka a megterhelés/beavatkozás és az azt igazoló közérdek közti arányosság biztosítása. Ez esetben tehát az értékgarancia az arányosság eleme.

Az értékgarancia elvét kell érvényesíteni, vagyis a kisajátításhoz hasonló védelmet kell nyújtani akkor, amikor a közérdekből történő korlátozás súlyosnak minősíthető, mert a kisajátításhoz hasonló állapothoz vezet a dolog konkrét elvonása nélkül, vagyis az érintettet egyenlőtlen és elfogadhatatlan áldozat meghozatalára kényszeríti, és ezzel súlyosan beavatkozik a tulajdon védelméhez való jogába.

Az Alkotmánybíróság többség általi indokolásban megállapította azokat az érdekeket, melyek közérdeknek tekinthetők, továbbá kifejtette, hogy a Tv. vitatott rendelkezései olyan tulajdonjogba történő beavatkozást valósítottak meg, mely az ezt ellensúlyozó előnyök hiányában alaptörvény-ellenes lenne. Kihangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság nem mondta ki, hogy a tulajdon korlátozása olyan súlyos jelen esetben, mely okán megkövetelhető a veszteség kiegyenlítése, ennek ellenére tekintettel van álláspontjának kialakítása során az ellensúlyozó előnyökre, amik voltaképpen azt mégis kompenzálják (tehát hallgatólagosan mégis elismerte a tulajdon majdhogynem kisajátítást eredményező korlátozását). Ezzel elégségesnek fogadta el az Alkotmánybíróság az állami kompenzációt az előnyökben és a 136,5 Mrd Ft-ban meghatározva, mellyel a Tv. vonatkozó rendelkezései alaptörvénykonformmá váltak.

⁷⁰ Lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

3.1. Az takarékszövetkezet-integrációval kapcsolatos panaszosok EJEB elé terjesztett indítványának elbírálása

A szektor újraszabályozását követően két pénzügyi intézmény, a Kinizsi Bank és a Mohácsi Takarékszövetkezet Bank részvényesei (237-en) tulajdonhoz való joguk sérelmére, azaz az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmére hivatkozva a Strasbourg-i Bírósághoz fordultak, mely *Albert and Others v. Hungary* [GC]-nak elnevezett ügyben a Bíróság héttagú Kamarája 2019. január 29. napján hozott döntésében⁷¹ úgy ítélte meg, hogy az integrációval nem történt beavatkozás a kérelmezők tulajdonjogának élvezetébe, erre tekintettel pedig 6:1 arányban mellőzte az egyezményesítés megállapítását.

A kérelmezők ezt követően fordultak a tizenhét tagú Nagykamarához⁷², amely 2020. július 7. napján hozott döntésében⁷³ a panaszosok kérelmét elutasította hivatkozással arra, miszerint az egyes részvényesek szavazati aránya olyan alacsony volt, hogy alapvetően egyenként nem gyakoroltak olyan jelentős hatást a társaságok döntéshozatalára. Amennyiben pedig a reform a két cég jogait érintette, jogi személyként ezeknek kellett volna a Bírósághoz fordulnia.

Az Agrotexim-ügyre hivatkozva a Nagykamara abból indult ki, hogy hasonló ügyek megítélésekor különbséget kell tenni egy társaság tagjainak részvényesi jogaiba történő esetleges beavatkozás és magát a társaságot érintő jogkorlátozás között. Mivel a társaságok elkülönült jogi személyiségéből következően a két tényállás jogilag különböző: az első esetben az esetleges jogsértés a részvényes jogait érinti, míg a második esetben főszabályként a társaság jogainak korlátozása nem teremt alapot direkt módon a részvényeseknek, hogy saját nevükben a Bírósághoz forduljanak.

Azonban e főszabály alól a Bíróság ismer egy szűkvonalú kivételt abban az esetben, ha a társaság és tagjai (részvényesei) között olyan szoros a kapcsolat, hogy a két entitás megkülönböztetése szinte elválaszthatatlan⁷⁴ lenne. Elfogadta a Nagykamara a részvényesek kérelmezőkénti fellépését a *Centro Europa*-ügyben is arra tekintettel, hogy a társaság saját jogon nem tudott kérelmet benyújtani.

⁷¹ Letöltés ideje: 2020. január 12.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22appno%22:%5B%2225294/14%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-189631%22%5D%7D>

⁷² A Bíróság Nagykamarája csak kivételes esetben vizsgálja újra a kamarai döntéseket, jelen ügyben megtette.

⁷³ Letöltés ideje: 2020. július 10. <https://hudoc.echr.coe.int/fre-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6743133-8995364%22%5D%7D>

⁷⁴ Lásd: *Pine Valley*-ügy, ahol az érintett társaság egyetlen tagjának (egy jogi személynek) szintén csupán egy tagja volt (a természetes személy kérelmező).

Habár az elkülönült jogi személyiség elvének áttörésére van lehetőség, azonban az csak kivételes jellegű, főszabályként ugyanis a jogi személyek törvényesen kijelölt képviselőinek kell a társaság nevében kérelmezőként fellépnie.

Jelen esetben tehát a Nagykamara szerint a kérelmezőknek első lépésként azt kellett bizonyítaniuk az ügyben, hogy a képviseletre jogosult szerv útján a társaság képtelen volt kérelmezőként fellépni. A Testület megítélése szerint azonban sem a Kinizsi Bank, sem a Mohácsi Takarékos Bank nem volt egyéni vagy szűk családi vállalkozás, és akadályoztatva sem volt a saját jogon való fellépésben, s ezért a kivételes részvényesi fellépésre a Nagykamara nem látott megindokolt alapot.

A kérelmezők azon hivatkozásával kapcsolatban, miszerint elveszítették irányítási jogukat a társaság felett, a Nagykamara rámutatott, hogy a társaságban az egyes kérelmezők – egyénenként – csupán átlagosan a részvények 0.015%-ával rendelkeztek, s így külön-külön a az új szabályozás előtt sem volt egyikük olyan helyzetben, hogy a társaság ügyeire döntő befolyást gyakorolhasson.

Minderre tekintettel a Nagykamara egyhangúlag úgy döntött, hogy a kérelmek a nem megfelelő felperesek előterjesztései miatt, érdemi vizsgálatra *ratione personae* alkalmatlanok. A Nagykamara emellett azt is megjegyezte, hogy az Európa Tanács országaiban – a gazdasági folyamatokra gyakorolt kockázatokra is tekintettel – nem példa nélküli a bankszektor radikális újr szabályozása.

4. A diszkrimináció tilalma⁷⁵

⁷⁵ A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelvként kapott értelmezést. Az alkotmánybírósági gyakorlatban a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik [például 63/2008. (IV. 30.) AB határozat a pártalapítványok támogatása tárgyában], ezt a gyakorlatot megerősíti egyébként az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének megfogalmazása, mely kifejezetten „mindenkire” vonatkoztatja az általános jogegyenlőségi szabályt, illetve az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül „mindenkinek” biztosítja.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a diszkrimináció tilalmának (Alaptörvény XV. cikk) megsértésére alapított – a Tv. 1. § (1) bekezdés t) pontját (továbbá összefüggésben ezzel a t) pont által felhívott e) és q) pontokat), a 12. § (3) bekezdését, a 14. § (4) bekezdését, a 18. § (6) bekezdését, a 20. § (2) és (11) bekezdéseit egymásra tekintettel, illetve a (9) bekezdését támadó – indítványozói kérelmek megalapozottak-e. Megjegyzem: a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az „alaptörvényi rendelkezések és a 2012. január 1-je előtt hatályban volt Alkotmány rendelkezései változatlan tartalommal fenntartják az egyenlőség [...] – vagy ahogy az Alkotmánybíróság gyakran nevezte: a jogegyenlőség – követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ezért az Alkotmánybíróság az általános egyenlőségi szabállyal kapcsolatos eddigi gyakorlatát – a [...] 22/2012. (V. 11.) AB határozat szerint – [...] irányadónak tekintette” {Indokolás [27]}.

A tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki; személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, *ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon* [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. *A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne* (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]

a) Az indítványozók több szempontból állították *a jogalkotói csoportképzés* és szabályozás diszkriminatív voltát és önkényességét, mivel úgy vélték, a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül válogatott a tekintetben, hogy a Tv. által végrehajtott, kötelező integrációt mely pénzügyi intézményekre terjessze ki [Tv. 1. § (1) bekezdés e), q) és a t) pont]. A jogalkotó a Tv. személyi hatályának meghatározása körében [1. Tv. 1. § (1) bekezdés e), q) és t) pont] az integrációban való részvétel szempontjából két csoportot különít el: az egyik egyrészt az

integrált hitelintézetek csoportja (szövetkezeti hitelintézetek és az OTIVA-, REPIVA- vagy TAKIVA-tag – de nem szövetkezeti formában működő – hitelintézetek), illetve a másik a nem integrált hitelintézetek (szövetkezetiből a Tv. hatálybalépésekor éppen nem szövetkezeti formába átalakuló hitelintézetek és a HBA-tag – de nem szövetkezeti formában működő – hitelintézetek) halmaza.

Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy a jogalkotói csoportképzés a fent kifejtett diszkriminációs tesztbe ütköző módon történt-e. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szabályozással érintett jogalanyok meghatározott szempont alapján egymással összehasonlítható helyzetben vannak: a szóban forgó hitelintézetek vonatkozásában – figyelembe véve a Tv. preambulumban megfogalmazott, s a szabályozás egészen végighúzódo jogalkotói célt is – *a szektorhoz való kötődés a lényegi és meghatározó csoportképző elem.*

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma *nem zárja ki, hogy a törvényhozó – egy adott szabályozási koncepcióban – több szempont együttes alkalmazásával jelölje ki egy törvény személyi hatályát.* A jogalkotó a már – a Tv. hatálybalépése előtt bármilyen időpontban – bankká átalakult hitelintézetekre is kiterjeszti az integrációt, a folyamatban lévő átalakulási engedélykérelemmel rendelkező hitelintézetekre azonban nem. E két csoport összehasonlítható helyzetben van, mondta ki az Alkotmánybíróság: korábbi, szövetkezeti formában való működésük révén a szövetkezeti hitelintézeti szektorhoz való kötődésük egyértelmű, azonban bankká alakulásukkal a működési szabályaik alapvetően megváltoztak/megváltoznak; a különbség közöttük azonban nem pusztán a szövetkezeti működési formából a nem szövetkezeti működési formába való átalakulás időpontja. Az Alkotmánybíróság kiemelte azt a tényt, melyet nem hagyhatott figyelmen kívül a különbségtétel észszerűségének vizsgálata során, hogy a már korábban bankká alakult szövetkezetek *fenntartották önkéntes szövetkezeti intézményvédelmi alapbeli tagságukat*, tehát működési formájuk megváltozása ellenére a szövetkezeti hitelintézeti szektorhoz való erős kötődésük saját elhatározásukból maradt fent.

Ugyanakkor a Tv. hatálybalépésekor „folyamatban lévő engedélykérelemmel” rendelkező hitelintézetekre (tehát a szövetkezetből éppen bankká alakuló hitelintézetek) akkor nem terjed ki az integráció, ha intézményvédelmi alapbeli tagságukat *önkéntes elhatározásuk alapján*

*megszüntetik*⁷⁶. Ebben a vonatkozásban különböznek azoktól a hitelintézetektől, akik bankká alakulásuk után sem kívánták megszüntetni tagságukat az önkéntes intézményvédelmi alapok valamelyikében, és így – saját elhatározásuk alapján – továbbra is a szövetkezeti hitelintézeti szektor részeként kívántak működni.

Ennek megfelelően *a két csoport* (a korábban már bankká alakult és a folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek) *eltérő kezelése, gazdasági-pénzügyi értelemben és ebben a szabályozási koncepcióban, észszerű indokokon alapszik, tehát nem diszkriminatív, nem alaptörvény-ellenes.*

Ezenkívül az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt is, hogy alaptörvény-ellenes hátrányos megkülönböztetést jelentett-e az a szabályozási megoldás, mely szerint a jogalkotó a „szövetkezeti kötődésre”, a szövetkezeti hitelintézeti szektorhoz való kapcsolatra hivatkozással integrálta – működési formájuktól függetlenül – az OTIVA-, REPIVA- és TAKIVA-tagokat; ezzel ellentétben viszont a HBA-tagság nem keletkeztetett integrációs kényszert a nem szövetkezeti hitelintézeti tagok részére. A HBA-nak (mint a negyedik önkéntes intézményvédelmi alapnak) egyetlen bank tagja volt, melyet az különböztetett meg azoktól a bankoktól, akikre – OTIVA-tagságuk miatt – a kötelező integráció kiterjedt, hogy ez a bank sohasem működött szövetkezetként, eleve bankként alapították. Az integrált bankok és az integrációval nem érintett HBA-tag bank eltérő kezelése ezért észszerű indokokon alapszik, nem önkényes. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Tv. 1. § (1) bekezdés e), q) és t) pontjának alaptörvény-ellenességére irányuló indítványt elutasította.

b) Az Alkotmánybíróság ezenfelül vizsgálta a Tv. 12. § (3) bekezdését, mely szerint a (2) bekezdés megsértésével szerzett Takarékbank részvény alapján részvényesi jogok nem gyakorolhatóak. Az Alkotmánybíróság az indítványokat a diszkrimináció vonatkozásában megalapozatlannak találta és elutasította, mivel a jogalkotó a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvény 4. §-ával a Tv. 12. §-ába egy új, (4) bekezdést illesztett, melynek második mondata [„A 12. § (2) bekezdése nem korlátozza a törvény hatálybalépésekor a Takarékbank Zrt. részvényeit

⁷⁶ A Tv. 1. § (1) bekezdése t) pontja azokkal a Tv. hatálybalépésekor szövetkezetként működő hitelintézetekkel tesz kivételt a személyi hatály alól, melyek a Tv. 1. § (1) bekezdése e) pontja alapján megfelelnek a következő konjunktív feltételeknek: 1. a takarékszövetkezet a Tv. elfogadásáig kérelmet nyújtott be a Felügyelethez az átalakulásra, 2. a Felügyelet engedélye alapján az átalakulás 2013. december 31-ig bekövetkezett, 3. a hitelintézet a Tv. hatálybalépését követő 100 napon belül megszünteti tagságát az önkéntes intézményvédelmi alapban (illetve annak jogutódjában, az SZHISZ-ben)

jogszerűen tulajdonoló személyeket tulajdoni jogaik gyakorlásában.”] megerősítette azt a jogértelmezést, hogy a támadott rendelkezés nem érinti a Tv. hatálybalépése előtt részvényt szerzett részvényesek jogait.

c) Vizsgálta továbbá a testület a Tv. 14. § (4) bekezdését is, mivel az – az ott felsorolt esetekben – kizárólag a szövetkezeti hitelintézet takarékbanki részvényesi jogai gyakorlásának felfüggesztéséről rendelkezik. E szankció azonban nem alkalmazandó a szintén Takarékbank-részvényes MFB-vel és a Magyar Postával szemben, mely az indítványozók álláspontja szerint diszkriminatív.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az érintett jogalanyok részvényesként egymással összehasonlítható helyzetben voltak, homogén csoportot alkottak, ezért a különbségtétel alkotmányosságának megítélése szempontjából mindezek alapján annak volt döntő jelentősége, hogy – mivel nem alapjogra vonatkozó megkülönböztetésről van szó – a szabályozás önkényes-e vagy észszerű indoka volt. Ennek megállapítására az Alkotmánybíróság áttekintette a támadott szabályozást, és megállapította, hogy a részvényesi jogok felfüggesztésére olyan esetekben kerülhet sor, melyek a Tv. szabályai alapján eleve csak a szövetkezeti hitelintézeteket érinthetik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *a részvényesi és egyéb jogok gyakorlásának kizárása azt az észszerű célt szolgálja, miszerint a központi bank ellenőrzési és utasítási jogosítványai mellé szükségesek lehetnek olyan szankciók, amelyek ösztönzőleg hatnak a tagokra kötelezettségeik betartása érdekében, hiszen a szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában a Takarékbank központi banki funkciókat lát el, irányítási jogokat gyakorol.* Másrészt észszerűnek tekintette az Alkotmánybíróság azt is, hogy az a szövetkezeti hitelintézet, amellyel szemben adott esetben a Takarékbank valamely kötelezettség nem teljesítése miatt eljár, részvényesként ne gyakorolhasson befolyást a Takarékbank működésére. Ezzel szemben a Magyar Posta és az MFB nem része a szövetkezeti hitelintézeti szektornak, rájuk sem az SZHISZ, sem a Takarékbank irányítási jogai nem terjednek ki. Az észszerű indok(ok) kifejtését követően az Alkotmánybíróság a 14. § (4) bekezdése egészének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. A jogorvoslathoz való jog, a bírósághoz fordulás joga

Az indítványozók a Tv. 15. § (3)–(4) és (17) bekezdéseivel, továbbá a 18. § (4) bekezdésével, valamint a 20. § (12) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7)

bekezdésének a sérelmét állították, mivel a jogalkotó nem biztosít jogorvoslatot a Takarékbank és az SZHISZ szabályzatai, utasításai, illetve egyéb döntései ellen. A szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvény módosította a Tv. 15. § (3) bekezdését, mely így már rendelkezik arról, hogy a Takarékbank utasításai ellen bírósághoz lehet fordulni. A Tv. 15. §-ába pedig beiktatták a (20)–(21) bekezdéseket, melyek a Takarékbank és az SZHISZ minden egyedi döntése, illetve utasítása ellen általános jelleggel biztosítják a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Az indítványozók ennek ellenére fenntartották kérelmüket *arra hivatkozással*, hogy az *SZHISZ- és Takarékbank-szabályzatok ellen továbbra sincs jogorvoslati lehetőség*.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló kérelem előterjesztésére egyik indítványozónak sincs jogosultsága; az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében – az abban írt feltételek fennállása esetében – az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során hivatalból jogosult erre. Erre való tekintettel az Alkotmánybíróság a Tv. 15. § (3)–(4) és (17) bekezdésével, valamint a 20. § (12) bekezdésével összefüggő kérelmeket e vonatkozásban az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította. A Tv. 18. § (4) bekezdését a jogalkotó a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvénnyel hatályon kívül helyezte. Az indítványok e vonatkozásban tehát okafogyottá váltak, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszüntette.

Megjegyezte ugyanakkor: „a Tv. az irányítási jogok eszközeként különböző előírások és döntések (a Tv. szóhasználatával élve: 1. szabályzat, 2. utasítás és 3. egyéb döntés) meghozatalára hatalmazza fel az integráció szerveit, tehát olyan jogkört biztosít számukra, amelynek révén alapvető befolyást tudnak gyakorolni az érintett szövetkezeti hitelintézetek működésére. E jog helytelen gyakorlása vagy a vele való visszaélés az érintettek jogainak súlyos sérelméhez is vezethet. *A törvény ennek ellensúlyozására – 2013. november 30. napja óta – biztosítja a szövetkezeti hitelintézeteknek azt a jogot, hogy bírósághoz fordulhassanak*”.

Egyrészt a Tv. a Takarékbank utasításaival szemben biztosítja ezt a jogot az utasítás címzettjének. „Utasítás kiadására a jogszabályoknak, valamint az SZHISZ és a Takarékbank által kiadott szabályzatoknak vagy korábbi utasításnak megfelelő működés érdekében kerülhet sor. A bíróság azt vizsgálja, hogy a támadott egyedi aktus a törvénynek, egyéb

jogszabályoknak és a Takarékbank, illetve az SZHISZ által kiadott szabályzatoknak megfelelően”. Másrészt, a Tv. alapján „a szövetkezeti hitelintézet a Takarékbank döntését vagy utasítását a társasági határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint is megtámadhatja a bíróságnál”.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a Takarékbank „döntése” lehet a szövetkezeti hitelintézetekkel szemben a Tv. alapján alkalmazott szankció, de ugyanígy akár az igazgatóság által elfogadott kötelező szabályzat is. Megállapította továbbá, hogy a Tv. az SZHISZ döntéseivel szemben kizárólag annak a szövetkezeti hitelintézetnek biztosítja a bírói utat, mely a döntés címzettje. A bíróság azt vizsgálhatja, hogy a döntés a törvénynek, egyéb jogszabályoknak és az integráció szervei által kiadott szabályzatoknak megfelelő-e. Mindezek alapján megállapítható volt, hogy a Takarékbank utasításai ellen a Tv., kötelező szabályzatai ellen pedig a Gt., illetve az azt felváltó új Ptk. biztosítja a bírósághoz fordulás jogát. A testület kimondta azt is, hogy bár az SZHISZ szabályzatait illetően a Tv. nem tartalmaz hasonló – bírósági felülvizsgálatot szabályozó – előírást, az SZHISZ által alkotott szabályzatok egyedi utasításokon vagy egyéb egyedi aktusokon keresztül érvényesülnek. „Amennyiben egy szabályzat esetleg közvetlenül alkalmazandó, ennek be nem tartása akkor jár jogkövetkezménnyel a szövetkezeti hitelintézet számára, ha a Takarékbank a Tv. 15. § (3) bekezdése alapján egyedi intézkedéssel a szabályzat kikényszerítésére tesz lépést (utasítást ad), vagy a Tv. szerinti szankciót alkalmaz. Ezek az egyedi aktusok viszont bíróság előtt megtámadhatók és a bírósági felülvizsgálat során szükségszerűen vizsgálhatók és vizsgálandók az egyedi aktus alapjául szolgáló szabályzatok is”.

A jogorvoslathoz való jogot más összefüggésben is nevesítették az indítványozók. A Takarékbank és a SZHISZ utasításaival és egyéb döntéseivel összefüggésben a jogalkotó 2013. november 30-ai hatállyal kifejezetten megnyitotta a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Az egyik indítványozó a módosított rendelkezésekkel kapcsolatban azt kifogásolta, hogy a bírósági keresetindításnak nincs halasztó hatálya a végrehajtásra, így a jogvédelem nem hatékony.

Az Alkotmánybíróság utalt rá: „az 1074/B/1994. AB határozat felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből az államnak nemcsak az a kötelezettsége folyik, hogy bírói utat biztosítson a személyek polgári jogi jogvitái esetére, hanem az is, hogy a bírósághoz fordulást valóságosan lehetővé tegye (ABH 1996, 452, 453.). A 39/1997. (VII. 1.) AB

határozat pedig arra a követelményre is rámutatott, hogy a fair eljárásnak lehetővé kell tennie a jogszerűség érdemi érvényesülését, a hatékony jogvédelem alkalmazását (ABH 1997, 263, 272.). Az Alaptörvény a bírósághoz fordulás jogát a korábbi Alkotmányban foglaltakkal azonosan szabályozza, így az idézett megállapítások jelen ügyben is alkalmazhatók.” Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a hatékony bírói jogvédelem követelményével összeegyeztethető-e a Tv. 15. § (3), (20) és (21) bekezdésében foglalt korlátozás (a bírósághoz fordulás halasztó hatályának kizártsága, mely a döntések és utasítások azonnali végrehajthatóságát jelenti).

A testület akként foglalt állást, hogy „a Takarékbank és az SZHISZ az integrált szövetkezetek működését elsősorban általános tartalmú szabályzatok útján biztosítja. Utasítások és egyéb döntések kiadására akkor kerül sor, ha valamilyen beavatkozást igénylő körülmény áll fenn vagy ilyen esemény következik be [...]. Adott esetben tehát valamely, gyors intézkedést igénylő esemény miatt, vagy súlyos – jelentős vagy helyrehozhatatlan – kár megelőzése, elhárítása céljából van szükség a beavatkozásra, így az azonnali végrehajtás az érintett szövetkezeti hitelintézet, s ezáltal tagjai és ügyfelei érdeke is, tulajdonhoz való joguknak – tehát alapjoguknak – megóvását is szolgálja. Emellett a Tv. alapvető célját, az összehangolt, egységes előírások szerinti működést – mint az integráció jellegadó sajátosságát –, illetve a pénzügyi kockázatközösség tagjainak helyzetét veszélyeztethetné, ha a szükséges döntések végrehajtását bizonytalan időre elhalasztanák”. Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel kimondta, hogy az azonnali végrehajthatóság Tv.-ben foglalt szabályozása nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.

6. Egyéb indítványi elemek

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog körében az Alkotmánybíróság érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya miatt a kérelmeket elutasította. A jó hírnévhez való joguk sérelmét állító indítványi elemek vonatkozásában a megsemmisítési kérelem hiányában, tekintettel arra, hogy az indítványok nem tesznek eleget az Abtv. 64. § d) pontjának [összefüggésben az Abtv. 52. § (1) bekezdés f) pontjával], az Alkotmánybíróság visszautasította.

IV. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

Megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság határozatában nem hagy(hat)ta figyelmen kívül, hogy az indítványokban kifogásolt integrációs folyamat alkotmányossági megítélésének *lényegi kérdése tulajdonképpen az állam gazdasági szerepvállalása* (annak indokoltsága, mértéke és módja, azaz a szükségessége és arányossága), ezért röviden visszatekintett annak történetére, továbbá kitekintett a globális gazdaság és az európai integráció jelen kihívásaira, a társadalmi rendszer egészén belül a gazdasági és a pénzügyi, valamint a jogi alrendszerek egymáshoz való viszonyára.

Az Alkotmánybíróság kihangsúlyozta továbbá, hogy az állam gazdasági szerepvállalásával összefüggésben – az aktuális nemzetgazdasági, pénzügyi, államháztartási körülményeket és az Alaptörvény értékrendjét szem előtt tartva – szükséges áttekinteni az eddigi gyakorlatát is, hiszen éppen az állam gazdasági szerepvállalása terén a „rendszer váltó” (a tervgazdaságról a piactudósra áttérő) Magyarország sajátos és radikális változáson ment át. Általánosságban a gazdaságpolitikához való viszonyt megalapozó 33/1993. (V. 28.) AB határozat áttekintését követően mutatott rá, hogy „[...] az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az »állami beavatkozás« kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piactudós sérelme miatt – alkotmányellenes. A piactudós fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt »támogatásával«, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania. Ennek az alapjogvédelemnek viszont megvan a maga módszertana és megvannak a maga ismérvei. (Pl. a tulajdonkorlátozás »átmenetisége«, mint az arányosság egyik összetevője, már valódi alkotmányossági mérce. Ez az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata: ABH 1991, 22, 27.; ABH 1992, 95, 126, 129.)”. (ABH 1994, 117, 119–120.)

Ebben a kérdéskörben az Alkotmánybíróság a 8/2010. (I. 28.) AB határozatban, korábbi gyakorlatát fenntartva, azt a következőkkel egészítette ki, mely szerint a gazdaságpolitika meghatározása „*alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik.* [59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 300.] (ABH 2010, 23, 54.)”

Ily módon érthető és elfogadható, hogy az Alkotmánybíróság egyes törvények alkotmányosságának vizsgálata során nem eliminálhatja a törvény megalkotását indukáló sajátos gazdasági-pénzügyi helyzetet, *azonban ebből – véleményem szerint – az a negatív*

gyakorlat felerősödése következhet, mely – olykor igen nagyfokú – alapjog-korlátozásokat alaptörvénykonformnak nyilvánít bármely közérdekre visszavezethető okra hivatkozással, esetlegesen állami ellentételezésért cserébe, mely – ugyanakkor – nem minősül kártalanításnak (kisajátítás megállapítása nélkül).

Egyes alapjogok tekintetében körvonalazódik a védelem szintjéből való „visszavétel”; jelen ügy kapcsán legjobb példaként szolgál a tulajdonhoz való jog védelmi szintjéből való „visszalépés”, figyelemmel a gazdasági- pénzügyi válság által fenyegetett szektorokra, mely a következő érvelésből is jól kivehető. „Az az alkotmányjogi érvelés felerősödött, *miszerint ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni, egyrészt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata („A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”) által, másrészt a gazdasági-pénzügyi válság által fenyegetett szektorokban szükségessé vált gazdaságpolitikai intézkedéseknek köszönhetően.”* (Indokolás [174])

Összefoglalva: álláspontom szerint – valamint Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában megfogalmazottakkal egyetértve – megállapítható, hogy ha precedens/horderejű határozatot hoz az Alkotmánybíróság, mellyel alaptörvénykonform módon lefekteti az állam gazdasági szférába történő beavatkozásának „mértékét” az effajta jogalkotás vizsgálata révén, akkor nem hagyhatók figyelmen kívül az Alaptörvény által egyes elvek, alapjogok tekintetében létrehozott más szabályozásból eredő eltérések. Ennélfogva úgy vélem, az Alkotmánybíróságnak a „megahatározata” érvrendszerét nem a régi Alkotmány alapján kimunkált gyakorlatot mechanikusan – adott döntéshez kedvező részéket – átemelve kellene építkeznie az Alaptörvény tükrében történő felülvizsgálat nélkül.

Mindezt úgy tette, hogy közben megfogalmazódott – az Alkotmánybíróság által elismerten – az egyes alapjog(ok) tekintetében a védelmi hatókörből való visszalépés közérdekre mint gazdasági biztonságra hivatkozva, mely „közérdekfogalom” is tulajdonképpen gazdaságpolitikai szempontokon alapszik.

IV. FEJEZET

Koncessziós szerződés alapján történő trafik üzemeltetés [3194/2014. (VII. 15.) AB határozat]

I. JOGALKOTÓI SZABÁLYOZÁS

A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv.) 12. § (1) bekezdés 1) pontja, és a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (továbbiakban: trafiktörvény) 2. §-a értelmében a dohánytermékek magyarországi kiskereskedelme az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé tartozik, melyet az állam koncessziós szerződéssel átengedhet. Az alapján 2013. július 1-jétől tehát dohány-kiskereskedelem csak koncessziós szerződés útján biztosított jogosultság és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában végezhető.

II. AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI PROBLÉMÁK BEMUTATÁSA, ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

E törvényi szabályozás ellen 16 indítvány (alkotmányjogi panasz) érkezett az Alkotmánybírósághoz, mely indítványokban az indítványozók – az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján – a(z) Nvtv. 12. § (1) bekezdés 1) pontja, és a trafiktörvény 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.

A panaszosok indítványaikban az alábbi kifogások alapján kérték az aggályosnak tartott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint megsemmisítésüket, mely indítványok az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatában elutasításra kerültek.

Az indítványozók álláspontja szerint a támadott jogi aktusok rendelkezéseinek hatályosulásával 2013. július 1-jétől nem folytathatják azt a kiskereskedelmi tevékenységet, amit korábban rendszeres haszon elérése céljából, jóhiszeműen, hatósági engedély alapján végeztek. Érvelésük szerint a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések következtében a jövőben kiesik a dohánytermék-értékesítésből eredő árbevételük. Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy az állam nem kompenzálta a kieső bevételeiket, továbbá arra is, hogy a dohánytermék-kiskereskedelemről való kizárásuk miatt az árbevételük és a nyereségük

csökken, és ennek következtében csökken a vállalkozásuk egészének piaci értéke és goodwillje is.

1. A tulajdonhoz való alapjog [Alaptörvény XIII. cikk]

1.1. Hatósági engedély alapján fennálló jogosultság mint tulajdon

Az indítványozók a tulajdonhoz való alapjog [Alaptörvény XIII. cikk] sérelmét több okból valószínűsítették. Egyrészt kifejtették, hogy valamely tevékenység végzésére vonatkozó hatósági jellegű engedély alapján fennálló jogosítványok az Alaptörvény XIII. cikkének a védelmi körébe tartoznak. A hatósági engedély alapján ténylegesen gyakorolt gazdasági tevékenység egyrészt lehetőséget ad a tulajdoni garancia alkalmazására, másrészt gazdasági értéket kölcsönöz a hatósági engedélynek. Álláspontjuk szerint az Alkotmánybíróság a valamely tevékenység végzésére hatósági engedély alapján fennálló jogosultságot tulajdonnak tekinti, ha az engedély jogosultja a tevékenységet rendszeres jövedelemszerzés céljából gyakorolja.

Azzal is érveltek, hogy jogos várományuktól (legitimate expectation), a jövőbeni profittól is megfosztotta őket az állam, és épp ez okozza számukra a legnagyobb kárt.

Ezen indítványi elem vonatkozásában annak megállapítására került sor, miszerint a panaszosok által kifejtett gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt, ugyanis önmagában az – fejtette ki a Testület –, hogy a panaszosok hosszabb időn át, határozatlan időtartamra szóló működési engedély alapján – az abban megjelölt üzlethelyiségben és üzletkörben – dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytattak, amelyből rendszeres jövedelemre tettek szert, *nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető*, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikk oltalma alatt állna (Indokolás [20]).

1.2. Hatósági engedély elvonása mint vagyoni értékű jog

Az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelmét látták azon támadott törvényi rendelkezésekben, miszerint vagyoni értékű jogot vontak el tőlük normatív aktussal, megfelelő ellentételezés nélkül, ugyanis a hatósági engedély olyan vagyoni értékű jog, amely alapján nyereséges gazdasági tevékenységet folytattak. Mindazonáltal a vagyoni értékű jog elvonása (a hatósági engedély törvény útján való visszavonása) vonatkozásában sérelmezték, hogy az az állam részéről ellentételezésre nem került.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott törvényi rendelkezések *nem tartalmaztak kifejezett rendelkezést a panaszosok működési engedélyének, illetve egyéb*

hatósági engedélyeinek a visszavonásáról, továbbá azt is, hogy a panaszosok 2013. július 1-jét követően is végezhetnek dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet, amennyiben megfelelnek a megváltozott jogi szabályozásban foglalt feltételeknek. A trafiktörvény támadott rendelkezései értelmében – 2013. július 1-jét követően – dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet koncessziós szerződésben biztosított dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában lehet végezni. A koncessziós pályázaton nyertes és koncessziós szerződéssel rendelkező jogosultnak a jövedéki ügyben hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságtól, a vámhatóságtól kell az új típusú, kifejezetten a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésére feljogosító hatósági engedélyt⁷⁷ megkérni. A kizárólag dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet végző üzletek esetében (például dohány szakbolt) 2013. július 1-jét követően már csak a megváltozott jogi szabályozás feltételeinek megfelelően, azaz nemzeti dohányboltban dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság és engedély birtokában folytatható dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység.

Álláspontom szerint a Testület többségi indokolása nem helytálló a tekintetben, hogy hiába a támadott aktus kifejezetten nem vonta vissza az érvényes hatósági engedélyeket, azonban a rendelkezések hatálybalépésével nem árusíthattak tovább dohánykereskedelmi terméket, emiatt az eredmény gyakorlatilag azonos azzal, mintha expressis verbis visszavonták volna. Ezenkívül felhívnom a figyelmet Bragyova András különvéleményében kifejtettekre, miszerint azzal, hogy a trafiktörvény 25. § (7) bekezdésében a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kereskedelmi Törvény) 1. §-át megváltoztatva, a dohánytermék-kiskereskedelmet kivette a Kereskedelmi Törvény hatálya alól, *a trafiktörvény eleve megszüntette az addigi összes trafik (és nem trafik) dohánykereskedelmi engedélyét, úgy, hogy még nagyjából tíz hónapig folytathattak dohánytermék kiskereskedelmet (Különvélemény [74]).*

Rögzítette továbbá a Testület, hogy a határozatlan időtartamra a panaszosok nevére és üzlethelyiségére, meghatározott üzletkörre/tevékenységi körre szóló működési engedélyek, illetve a jövedéki engedélyek jogszabályi feltételét képezték a dohánytermék-kiskereskedelmi

⁷⁷ Lásd: Indokolás [21]: A dohánytermék-kiskereskedelmi engedélyt, mint a vámhatóság által kiadott – kifejezetten a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésére jogosító – hatósági engedélyt a trafiktörvény vezette be; 2013. július 1-jét a trafiktörvény hatálybalépését megelőzően ilyen külön speciális engedély nem létezett (az üzletre kiadott működési engedély, illetve a jövedéki engedély nem ilyen engedély volt).

tevékenység végzésének, és nem tekinthetők az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló vagyoni értékű jognak (Indokolás [22]).

1.3. Kisajátítás

Hivatkoztak az indítványozók továbbá arra is, hogy ebben az esetben az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti *kisajátításra került sor*, mert az állam törvény erejénél fogva úgy vonta el az indítványozók tulajdonát, hogy nem nyújtott azonnali teljes és feltétlen kártalanítást. A panaszosok tulajdonának az értéke a vitatott törvényi rendelkezések hatályosulása következtében számottevően és ellentételezés nélkül csökkent, így véleményük szerint abban az esetben is megállapítható a tulajdonjog sérelme, ha az állam beavatkozása mégsem minősülne kisajátításnak.

Korábban a tevékenység végzése céljából eszközölt azon beruházásaik, illetve az ezt szolgáló vagyontárgyaik után, amelyeket a jövőben már nem tudnak hasznosítani illetve értékesíteni, nem kaptak kártalanítást. A kártalanítás elmaradása álláspontjuk szerint aránytalanná tette az állam részéről az indítványozók tulajdonába történt beavatkozást.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatával is megerősítette azt, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások/vállalkozók által a vállalkozási tevékenység végzéséhez szükséges és annak megkezdésekor eszközölt beruházások és beszerzett eszközök piaci értékállóságát. *Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált esetben megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására nem került sor*, így nem állt fenn az állam Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kártalanítási kötelezettsége sem (Indokolás [24]). Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a fentiekben már megállapította, a panaszosok által a trafiktörvény hatálybalépése előtt hatósági engedély birtokában végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység mint gazdasági tevékenység nem tartozik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog védelmi körébe.

A Testület kihangsúlyozta, hogy a támadott törvényi rendelkezések *ex lege* nem szüntették meg a panaszosok által korábban gyakorolt dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatásának a lehetőségét; a trafiktörvény számukra is lehetőséget ad koncessziós pályázat benyújtására.

1.4. Az EJEK döntése a Trafiktörvénnyel kapcsolatban

Az EJEB elegendőnek találta a panaszt a Trafiktörvénnyel bevezetett, új szabályozást bevezető intézkedésből kifolyólag, hogy megállapítsa az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét, mivel megítélése szerint a kérelmező dohánytermékeket érintő engedélyének megszüntetése és megújításának elmaradása a tulajdonhasználatot szabályozó intézkedésnek minősül, melyet az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének második bekezdése alapján kell megítélni.

A második bekezdés követelményeinek betartása vonatkozásában annak mérlegnyelve nem a jogszerűség és a beavatkozás céljának vizsgálatán, mint inkább a beavatkozás arányosságán dől el. A Bíróság értelmezésében e körben a támadott hazai szabályozással szemben azt a korábban kialakított „követelményt” hívta fel, mely szerint a beavatkozást eredményező intézkedésnek „megfelelő egyensúly”-t kell találnia a közösség általános érdekének kívánalmait, valamint az egyén alapvető jogai védelmének követelményei között (ld, inter alia, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 1982. szeptember 23, § 69, Series A no. 52), azaz ésszerű arányossági viszonyoknak kell fennállnia az alkalmazott eszközök, valamint az elérni kívánt cél között.

A Bíróság korábbi gyakorlata alapján a közérdek és az egyén jogai közti megfelelő egyensúlyt nem állapítja meg, amennyiben az érintett személy egyéni és túlzott terhet kénytelen viselni (ld. *Rosenzweig*, § 48).

Az engedélyének törvény erejénél fogva való lejáratára eredményeként – háruló „terhet”, bár súlyos, össze kellett vetni a köz érdekével, azaz a közegészségügyi megfontolásokkal (ezen a területen az állam széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik).

A Bíróság egyetértett a kérelmezővel abban, hogy az adott körülmények között ez egy súlyos intézkedés volt, és megállapította az egyén túlzott teherviselését, továbbá rögzítette, hogy az engedély birtokosai számára rendelkezésre álló nagyon rövid időtartamot, hogy reagáljanak a megélhetési forrásukat szűkítő változásra, az állam nem ellensúlyozta semmilyen pozitív intézkedéssel, mint például egy ésszerű kártérítési rendszer elfogadásával.

A Bíróság megállapította, hogy az intézkedés nem biztosított reális esélyt arra, hogy a tulajdont megtartsák, mivel az új koncessziók megítélésére vonatkozó eljárás az önkényesség határát súrolta egyrészt, mert a korábbi engedély meglétét figyelmen kívül hagyták; másrészt az új rendszerben nem vették fontolóra annak lehetőségét, hogy a korábbi engedély birtokosai folytathassák dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységüket a megváltozott feltételek mellett, ugyanis amennyiben a korábbi engedély birtokosai megfeleltek volna a fiatalok

védelmére vonatkozó politikának, akár kaphattak volna olyan „előjogot” a pályáztatás során, például úgy, hogy a pályázat első körét rájuk korlátozták volna.

2. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének, a vállalkozáshoz való jog sérelme

A panaszosok másik erős fegyvere az alaptörvény-ellenesség megállapítása végett a vállalkozáshoz való alapjog sérelme volt. E vonatkozásban kifejtették, hogy amennyiben a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytató működő vállalkozást nem tekinthetjük tulajdonnak, akkor a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatása a vállalkozáshoz való jog gyakorlását jelenti, amit a támadott törvényi rendelkezések kizárólag az államnak biztosítanak. A „monopolista állam” ugyanakkor szabadon dönthet arról, hogy e tevékenység gyakorlását átengedi-e más vállalkozónak. Az indítványozók – hivatkozással az Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bekezdésére – kifejtették, hogy szerintük sarkalatos törvény – így az Nvtv. mint az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvény – nem utalhat önkényesen egyes gazdasági tevékenységeket az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé. Az állam kizárólagos gazdasági tevékenységi körének korlátlan kibővítése nézetük szerint összeegyeztethetetlen az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Nvtv. támadott rendelkezése, amely a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolta, nem tekinthető a törvényalkotó részéről önkényes eljárásnak, ugyanis *a törvényalkotó az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésében kapott alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvényben, az Nvtv.-ben – az Alaptörvény rendelkezéseivel, így különösen a 38. cikk (1) bekezdésében foglalt célokkal összhangban – szabadon dönthet arról, hogy mely tevékenységeket sorol az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé.* Továbbá hozzátette, hogy ez esetben *az általános népegészségügyi szempontok, a fiatalkorúak egészségének a megóvása olyan kiemelten fontos közérdek, ami megfelel az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében szereplő „közérdek szolgálatának”, az Alaptörvény által elismert célnak (Indokolás [27]).*

E tekintetben joggal merül fel, hogy az Alaptörvény által elismert cél kizárólag akként teljesül(het) jelen esetben, hogy az állam az egyik dohány-termékárusítótól lényegében átadja a másiknak az árusítás jogát koncessziós szerződés alapján.

Az Alkotmánybíróság szerint nem sérült az említett alkotmányos alapelv azzal, hogy a törvényalkotó a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglalt *cél elérése érdekében* az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe emelte.

Ezen túlmenően a Testület ismételten rögzítette, hogy a vállalkozás joga nem abszolutizálható és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155]}. Így tehát irányadó gyakorlata alapján arra a következtetésre jutott, hogy a panaszosok és mások sincsenek elzárva attól, hogy az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolt és koncessziós szerződéssel átengedett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet vállalkozás keretében folytassanak a trafiktörvény törvényi rendelkezései szerint.

A támadott törvényi rendelkezésekkel bevezetett, a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlását a panaszosok számára hátrányosan korlátozó törvényi rendelkezések vonatkozásában az Alkotmánybíróság lefolytatta a szükségesség-arányosság tesztjét⁷⁸, mely alapján arra a megállapításra jutott, hogy az alapjogi korlátozás alkotmányosságának a feltételét képező szükségesség fennállt. Ugyanis a trafiktörvény preambuluma egyértelműen rögzíti a jogalkotó célját a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység törvényben megjelenő korlátozása tekintetében, mely az volt, hogy visszaszorítsa a fiatalok dohányzását (Indokolás [30]). Tehát ennek érdekében korlátozta a dohánytermékek – korábban hatályos szabályozás által biztosított – széles körű kiskereskedelmi beszerezhetőségét, megjelenését.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az államnak – az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése⁷⁹, XV. cikk (5) bekezdése⁸⁰, XVI. cikk (1) bekezdése⁸¹ szerinti – alapjogok, illetve alaptörvényi kötelezettség érvényesülését/teljesítését biztosító objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése során biztosítania kell azt, hogy a gyermekek és fiatalok testi

⁷⁸ Lásd: Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés második fordulata értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

⁷⁹ Mindenkinnek joga van a testi és lelki egészséghez.

⁸⁰ Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

⁸¹ Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

és lelki egészségét minél kevesebb káros hatás érje, márpedig a dohánytermékeknek az egészségre gyakorolt káros hatása közismert.

Az arányosság körében kifejtése került, hogy a monopolizált dohánykiskereskedelmi-tevékenység gyakorlását az állam koncessziós szerződéssel vállalkozók/vállalkozások számára meghatározott törvényi feltételek mellett átengedte, ezáltal nem tekinthető a vállalkozáshoz való alapjog aránytalan korlátozásának.

Tekintetbe vette továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy a törvényalkotó – az Alaptörvény keretei között – viszonylag széles körben mérlegelheti azt, hogy mit és milyen mértékben tekint a társadalomra nézve veszélyesnek, és a mérlegelés eredménye akkor tekinthető alaptörvény-ellenesnek, ha annak *téves volta miatt alkalmatlan az ezt követő jogalkotás megalapozására*. A vizsgált esetben ez nem állapítható meg a Testület szerint, ugyanis: a panaszosok által támadott szabályozás *valós társadalmi veszélyhelyzetre reagál*, felismerhetően közérdekű célokat szolgál, és a vállalkozás alapjogával szemben is védendő alapjogok érvényre juttatását biztosítja.

Véleményem szerint ez az érvelésrendszer nem állja meg helyét, tekintettel arra, hogy az alkalmazott eszköznél enyhébb korlátozást jelentő szabályozás lehetőségének létét eleve figyelmen kívül hagyja a többség; azaz a szükségesség vizsgálatát csupán látszólagosan végzi el. Ezzel összhangban kiemelném Stumpf István párhuzamos indokolásából azon gondolatát, mely szerint *„ez az alapjog-korlátozás vizsgálati módszer általánosságban is veszélyezteti a vállalkozáshoz való jognak mint alapvető jognak a védelmi szintjét, anélkül, hogy – álláspontom szerint – kellőképpen meggyőző indokokat szolgáltatna az Alaptörvény szövegétől, továbbá az azzal összhangban álló korábbi Abh.-ban megfogalmazott vizsgálati szempontrendszerrel való eltérésre, ezért ezzel az értelmezési kerettel nem értek egyet”* [Párhuzamos indokolás [62].

A fent kifejtettekre tekintettel – ugyanakkor – az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alapelv, a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog és az I. cikk (3) bekezdésében szereplő alaptörvényi rendelkezés sérelmét állító panaszokat is elutasította.

E rész zárásaként szeretnék rávilágítani arra a jelenségre, melyre alkotmánybírák is felhívják a figyelmet az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjával összefüggésben hozott 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában megállapítottak vonatkozásában⁸²: ugyanis a fenti

⁸² „A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben

vizsgált határozat többségi álláspontjával ellentétben többen rögzítették, hogy az Alkotmányon alapuló alkotmánybírói gyakorlat felhasználhatóságával kapcsolatos elvi megállapítások nem kellően következetes alkalmazása (ilyen) ellentmondásokat okozhat az Alaptörvény értelmezésekor (Juhász Imre párhuzamos indokolás [36]). Más szerint az Indokolásban⁸³ található az Alaptörvénnyel szembenálló fejtegetések, mely megítélés szerint (mindkét jog esetében) szembe megy az Alaptörvényben megfogalmazott rendelkezéssel (Pokol Béla párhuzamos indokolása [38]).

Pokol Béla továbbment, és kifejtette, miszerint (jelen esetben) a többségi indokolás összefogja a „foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot”, (ezzel az egyiket visszametszve, a másiknak tágabb értelmezést nyújtva) de még e kettős torzításnál fontosabbnak tartja – mely állásponttal magam is egyetértek –, hogy így nem lehet e jogok védelmének eltérő terjedelmét az Alaptörvény teljes kontextusában tisztázni. A többségi indokolás tekintetében további homályosságra is felhívta az alkotmánybíró a figyelmet, mely – véleményem szerint – ugyancsak annak ékes bizonyítéka, hogy az alapjog-korlátozást megvalósító jogalkotói szándékot akként fogadja el alkotmányosnak (az Alaptörvény tükrében), hogy maga a Testület többségi részének sincs egységes, adekvát álláspontja az Alaptörvény egyes rendelkezései vonatkozásában (ez alapján pedig nem várható el az indítványozóktól sem, hogy pontosan meg tudják jelölni az egyes alapjogok korlátozására alapított egzakt sérelmüket). Rögzíthető, hogy az elmúlt évek során meghozott jelentős Abh.-határozatokban a Testületnek az alapoktól indulva kellett volna építkezni az Alaptörvény által új szabályozási rendszerbe helyezett alapjogok, alapelvek tekintetében, ahelyett amilyen gyakorlatot jelenleg folytat.

A fentiekre figyelemmel felmerül a kérdés e jelenséggel kapcsolatban, hogy vajon az Alkotmánybíróóság kezében ez egy új célravezető eszköz az ellenőrizhetetlen törvénycélok alaptörvénykonform minőségének konstataálásához?

vizsgálódó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése”.

⁸³ IV. részének 4. pontjában [26]–[31] bekezdéseiben

V. FEJEZET

Fogyasztói kölcsönszerződések tisztességtelen szerződésai feltételeinek törvényi rendezése [34/2014. (XI. 14.) AB határozat]

I. Az alapprobléma előzményeinek felvázolása

A devizahitelekkel kapcsolatban kialakult helyzet makrogazdasági és pénzügyi okainak részletes elemzése és értékelése túlmutat jelen kismonográfia keretein, ezért itt csak a problémakör háttérének felvázolására, illetve az ahhoz vezető folyamat okaival kapcsolatos alapvető megközelítések nagyvonalakban történő áttekintésére kerül sor. Ennek során az elsődleges jegybanki és egyéb források mellett, részben a témával foglalkozó gazdasági sajtó összefoglalásaira, részben pedig a területen jártas vezető szakemberek – például Róna Péter közgazdász, jogász, üzletember, vagy Surányi György közgazdász, bankár, 1990 és 1991, majd 1995 és 2001 között a Magyar Nemzeti Bank elnöke – gyakran egymással is ütköző véleményeire fogok építeni.

A kialakult helyzet súlyosságának és unikális voltának megértéséhez mindenekelőtt fontos szem előtt tartanunk, hogy a külföldi devizában való lakossági eladósodottság, illetve ebből fakadóan valamely külföldi – a hazai gazdasághoz kevésbé kapcsolódó – nemzetgazdaság devizájától való függés magyarországi mértéke lényegében példátlan az egész világon. A lakossági devizahitel-állomány felduzzadásának kezdeteként a legtöbbször 2004-et szokták megjelölni; a folyamat, és különösen az azt kiváltó okok azonban jóval korábbra nyúlnak vissza.

Magyarországon ehhez képest a 2000-es évek elején és közepén ettől teljesen eltérő folyamatok eredményeképpen és megfontolások mentén jelentek meg, és váltak rendkívül népszerűvé a devizahitelek.⁸⁴ Bár a pontos okokat, illetve azok egymáshoz mért súlyát és jelentőségét illetően a szakértők között nincs teljes konszenzus, a legfőbb tényezőként azonban általában a 2000-es évek elejének intézkedéseit és folyamatait; a jegybank monetáris politikáját és a kormány fiskális politikáját; a magyar bankrendszer nem megfelelő

⁸⁴ Vö: GÁRDOS István–NAGY András: A devizahitel jogi alapkérdései c. tanulmány In. Hitelintézeti szemle, Tizenkettedik évfolyam 5. szám, 2013., 375.o.: A devizahitelre használt jogszabályi fogalmak differenciája irreleváns az üzleti tartalmuk szempontjából.

működését; a szabályozó és felügyelő hatóságok mulasztásait; a kedvezőtlen makrogazdasági szempontokat és a 2008-as pénzügyi válság hatásait szokták megnevezni.

A világgazdaság kedvezőtlen fejleményei már a 2008-as pénzügyi, és az azt követő világgazdasági válságot megelőzően is érvényesültek Magyarországon.

2007 őszére a világgazdaság lassulásának hatásai már Magyarországon is érzékelhetővé váltak: a reálbérek csökkentek, a háztartások eladósodottsága és jövedelemarányos adósságszolgálati emelkedett. A lakosság fogyasztása ugyanakkor – hasonlóan a második Gyurcsány-kormány konvergencia-programjának időszakában tapasztaltakhoz, elsősorban a már kifejtett, illetve még lazábbá váló devizahitelezési gyakorlat miatt – ezúttal sem csökkent olyan mértékben, mint azt a reáljövedelmek mérséklődése indokolta volna.⁸⁵

A 2008 őszi pénzügyi világválság (amelynek kezdetét szimbolikusan a Lehman Brothers októberi csődjének napjára szokás tenni) következményeként a devizahitelezésbe foglalt immanens kockázatok egyik pillanatról a másikra egyértelművé és fenyegetővé váltak. 2009 első negyedében a háztartási szektor teljes hitelállománya több mint bruttó 8000 milliárd (és több mint nettó 7 889 milliárd) forint volt; ezen belül a problémamentes hitelek több mint bruttó 7 223 milliárd forintot (89,5%), az „átlag alatti”, „kétes” és „rossz” hitelek pedig bruttó 371 millió forintot (4,6%) tettek ki. 2009 utolsó negyedében ugyanezek a számok: bruttó 6427,5 milliárd forint (problémamentes hitelek; 84,1%), bruttó 580 milliárd forint (átlag alatti, kétes és rossz hitelek, 7,8%). 2010 őszére az átlag alatti és annál rosszabb kategóriájú hitelek részaránya 10% fölé kúszott, 2011 őszére pedig majdnem elérte a 13%-ot.⁸⁶

A legdrasztikusabb romlás ugyanakkor rendkívül rövid idő alatt, 2011 harmadik és negyedik negyedéve között zajlott le: 2011 decemberére az átlag alatti, kétes és rossz hitelek aránya több mint 7,5 százalékponttal 20,5%-ra nőtt. Ez összefüggésben lehet azzal, hogy 2011.

⁸⁵ CSORTOS Orsolya (2010) *A magyar lakosság eladósodottságának alakulása*. TDK dolgozat, BCE, Pénzügy szekció., 20-21. o. <http://szd.lib.uni-corvinus.hu/3049/>

⁸⁶ MNB (2014): A HÁZTARTÁSI SEKTOR RÉSZÉRE NYÚJTOTT HITELÁLLOMÁNY ÖSSZETÉTELE. (Letöltés ideje: 2018. 01. 15.) <http://www.mnb.hu/statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/iii-penzugyi-stabilitasi-statisztikak/a-haztartasi-sektor-reszere-nyujtott-hitelallomany-osszetetele>

július 1-je és december 31-e között az EUR/HUF árfolyam 269,72-ről 317,52-re, míg a CHF/HUF árfolyam 220,49-ről 261,16-re nőtt.⁸⁷

II. A kialakult válsághelyzet jogalkotó általi kezelése - törvényi szabályozás útján

A devizahitelekkel kapcsolatos jogi szabályozás több formában is megjelent korábban, és a 2008-tól induló gazdasági válság miatt jelentősen megnövekedett törlesztőrészletek miatt keletkezett társadalmi problémák kezelésére az Országgyűlés több lépést is tett.⁸⁸ Ezek közül doktori értekezésemben kizárólag azt a *törvényi szabályozást és az azzal kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket* vizsgálja, amely a szerződések tisztességtelenségének törvényi vélelmezésével törekszik a helyzet kezelésére (azaz a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény – a továbbiakban Deviza-törvény vagy Törvény – vonatkozásában vizsgálódom).

Az Alkotmánybíróság a 2014. évi XXXVIII. törvényről – egyedi normakontroll eljárásban – 2014. november 11-én hozta meg a kérdéskörben eddig született egyik legfontosabb döntését⁸⁹. A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat (továbbiakban: Deviza-határozat, Deviza-döntés) a 2014. évi XXXVIII. törvény egésze, valamint 1. § (1)–(3) és (6)–(7) bekezdései, a 4–15. §-ai, továbbá a 19. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította.

Utalni szeretnék arra, hogy az Alkotmánybíróság a Deviza-döntésben az ítéletábról küldött indítványokkal érdemben nem foglalkozott. Jelzem azt is, hogy a Deviza-határozatot követően az Alkotmánybíróság több döntést is meghozott a témakörben, többek között a

⁸⁷ 2010. június 6-án, a második Orbán-kormány hivatalba lépésekor az EUR/HUF árfolyam 286,695, a CHF/HUF árfolyam 203,3 volt. www.napiarfolyam.hu

⁸⁸ A jogalkotó jogszabály-módosítás útján (lásd például a régi Hpt., a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 210–210/A. §-ainak módosításai), továbbá új jogszabályok alkotásával (például végtörlesztés, árfolyamgát bevezetése) avatkozott be. Ezen túlmenően a 2014. évben négy törvénnyel próbálta orvosolni a hitelek problémáit; a Deviza-törvénnyel, a Deviza-törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvénnyel (elszámolási törvény); a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXVIII. törvénnyel (a továbbiakban: fair bankokról szóló törvény), valamint az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvénnyel (a továbbiakban: forintosításról szóló törvény).

⁸⁹ 34/2014. (XI. 14) AB határozat: a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény elleni bírói kezdeményezés (devizakölcsön-perek) ügyében.

terjedelmes és jelentős hatású 2/2015. (II. 2.) AB határozatot (ebben bírálta el az ítélőtábláról érkezett bírói indítványokat), valamint a 7/2015. (III. 19.) AB határozatot, a 3057/2015. (III. 31.) AB határozatot, a 11/2015. (V. 14.) AB határozatot, a 3087/2015. (V. 19.) AB végzést, valamint három nem érdemi döntést (visszautasító végzések). Ez utóbbiak azonban a Deviza-határozathoz képest (a törvény alkotmányossága vonatkozásában) jelentős új érvet nem tartalmaznak, így írásomban csak ott és annyiban hivatkozom rájuk, amennyiben a teljesség igénye ezt indokolja – azaz e rész fő vonala a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat érvelérendszerére és a bírói indítványokkal összefüggő saját alkotmányossági gondolataimra épül.

Ebből következően nem képezi az írás tárgyát a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: fair bankokról szóló törvény), valamint az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény⁹⁰, valamint a Deviza-törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény (elszámolási törvény) szabályozásának áttekintése (csakis annyiban, amennyiben esetlegesen a Deviza-törvényhez szorosan kapcsolódik).

Mindezek után – a Törvény célját is áttekintvén – a bírói indítványok⁹¹ górcső alá vételével a Törvény rendelkezéseit vizsgálom alkotmányossági szempontból.

Végül e rész lezárásaként annyit szeretnék megjegyezni, hogy írásomban azokra a korábban hatályos alkotmánybírósági határozatokra hivatkozom, amelyek meglátásom szerint megfelelnek a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban megfogalmazott elveknek; minthogy az Alaptörvény záró és vegyes rendelkezéseinek 2013. április 1-jétől hatályos 5. pontja szerint az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok *hatályukat veszti*. E rendelkezés viszont nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban megállapította, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban *kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az*

⁹⁰ A fair bankokról szóló törvényt és a forintosításról szóló törvényt 2014. november 25-én fogadta el az Országgyűlés.

⁹¹ Az indítványok szövege és az Alkotmánybíróság döntései, az ügyek előzményeivel együtt elérhetők a <http://alkotmanybirosag.hu/devizahiteles-ugyek/> weboldalon.

Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.”

III. A problémakezelés alkotmányossági vonatkozásai

Bevezető megjegyzések

A törvény elfogadását követően várható volt, hogy a jogi rendezés által hátrányosan érintettek (azaz a bankok) köre élni fog az Alaptörvényben és nemzetközi egyezményekben garantált jogával, és minden lehetséges fórumon eljárásokat kezdeményez annak érdekében, hogy a rá hátrányos előírásokat valamilyen módon semlegesítse, semlegesíttesse. A doktori értekezés e törekvések közül a magyar Alkotmánybíróság előtti eljárások *kezdeményezése* tekintetében indított törekvéseket is alapul véve vizsgálódik.

Mivel az Alaptörvény már nem ismeri az actio popularis jellegű utólagos normakontrollt, a törvényi előírások által érintett bankok számára a mozgástér beszűkült: elméletileg az alkotmányjogi panasz és a bíró által kezdeményezhető konkrét utólagos normakontroll jöhetett szóba. (Mivel nem került sor a köztársasági elnök általi előzetes normakontrollra, illetve az utólagos kontroll kezdeményezésére jogosultak sem nyújtottak be indítványt, ezek lehetőségét fel sem vetem, és nem is vizsgálom).

Az Alkotmánybírósághoz az „első körben” négy bírói kezdeményezést nyújtottak be. Ezek a benyújtás időrendi sorrendjében a következők: elsőként a Fővárosi Törvényszék bírójának fordult az Alkotmánybírósághoz, a második indítványt a Fővárosi Ítéltábla bírói tanácsa nyújtotta be, a harmadik indítvány (*továbbiakban 3. indítvány*) 2014. október 15-én érkezett az Alkotmánybíróságra, szintén a Fővárosi Ítéltáblától, továbbá az utolsó előterjesztés (*továbbiakban 4. indítvány*) is a Fővárosi Ítéltábla bírói tanácsától származik.

Összegezve, a bírói indítványok az alábbi alaptörvényi rendelkezés(ek) sérelmére hivatkoznak:

- a) B) cikk (1) bekezdés;
- b) a C) cikk (1) bekezdés;
- c) az M) cikkének (1) és (2) bekezdés;
- d) az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdés;
- e) a XXVIII. cikk (1) bekezdés;
- a) XXVIII. cikk (7) bekezdés;
- b) a 25. cikk (1) bekezdés; továbbá
- c) a 26. cikk (1) bekezdés.

1. A tisztességes eljárás követelménye és a törvény előtti egyenlőség (egyenlő bánásmód) megvalósulása a Deviza-törvény szabályaiban

a) Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit, törvény által felállított független és pártatlan bíróság, tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el; a XV. cikk (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőség elvét deklarálja. „A jog mindenkit egyaránt kötelez, mindenkire egyaránt alkalmazandó.”⁹² Jelentéstartalma: kiterjesztő értelmezésben „felöleli mind a jogalkalmazással, mind a jogalkotással szembeni egalitárius (egyenlőségi) követelményeket. A törvény előtti egyenlőség bizonyos eljárási garanciákat követel meg (például a felek perbeli pozíciója legyen egyenlő), másfelől a részrehajlás nélküli jogalkalmazás követelménye tartozik ezen elv fogalmkörébe”.⁹³

Az elemzésem kiindulópontja az indítványok által megfogalmazott álláspontok ismertetése, majd értékelése.

Az indítványi elemek egy része:

1. az eljárásra előírt – az indítványozó megítélése szerint rendkívül rövid – törvényi határidőkben látta a hatékony jogvédelem sérelmét; továbbá
2. a fegyveregyenlőség elvének sérelmét állítja;

⁹² KOVÁCS Krisztina: II. Hátrányos megkülönböztetés tilalma In. HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi Jogok. Osiris, Budapest, 2003, 366. o.

⁹³ GYÖRFI Tamás- M. TÓTH Balázs: A diszkrimináció tilalma In. JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja 2. Századvég, Budapest, 2009, 2512. o.

3. másfelől egyes speciális eljárási szabályok miatt (a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártsága, az illetéknek az általánosnál magasabb összege) támadja a Törvény egyes rendelkezéseit;

4. végül a folyamatban levő perek felfüggesztése – álláspontja szerint – a törvényes bírótól vonja el az ügy eldöntésének a lehetőségét.

ad 1.) Az indítványok egy része szerint a Törvény túlzottan szoros határidőket szab, ami sérti a hatékony jogvédelmet, nehezíti a bíró *érdemi* döntéshozatalát.⁹⁴ A törvény által szabályozott eljárásban:

- a) a tárgyalást legkésőbb a keresetlevélnek a bírósághoz érkezésétől *számított nyolcadik napra* kell kitűzni, amely
- b) egy alkalommal *hét napra halasztható el*,
- c) míg az elsőfokú bíróságnak a keresetet *harminc napon belül* kell elbírálnia. [Törvény 9. § (3) bekezdés, 10. § (2) és (4) bekezdései]

Az indítványozók véleménye szerint „ezekből a határidőkből egyértelműen megállapítható, hogy a bizonyítási eljárás lefolytatása kizárólag okiratok szolgáltatására szorítkozhat, mert a Pp. 166. § (1) bekezdésében felsorolt további bizonyítási eszközökre vonatkozó bizonyítás elrendelése a bíróság részére előírt határidők betartását veszélyezteti, de többnyire lehetetlenné teszi.”⁹⁵ Az előbb elmondottak alapján a bíró további következtetése, hogy a jogalkotó az eljárási határidők szabályozásával nem a bizonyítási eszközök bizonyító erejét korlátozta, hanem a Törvényben pontosan meghatározott bizonyítandó tény alátámasztására alkalmas bizonyítási eszközök *szolgáltatásának lehetőségét zárta ki* a polgári peres eljárásból.

Az AB válasza erre az érvre voltaképp annyi volt, hogy a vizsgált speciális tárgykörben alkalmazott *különösen* rövid határidők egyik lényeges indoka a jogbiztonság, illetve az e szabályok hiányában hosszú ideig fennálló, a fogyasztókat terhelő jogérvényesítési nehézségek kiküszöbölése. Érvelése alátámasztására a testület a *választási eljárásokban irányadó határidők* közti párhuzammal élve azt állapította meg, hogy az eljárás lefolytatására

⁹⁴ 34/2014. (XI.14.) AB határozat [142] is elismeri, hogy a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevétele formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést.

⁹⁵ Uo.

szűk, de elegendő idő⁹⁶ állt rendelkezésre, ezért a Törvény speciális törvényi határidőkre vonatkozó rendelkezései nem ütköznek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe. Ezzel ellentétben Juhász Imre párhuzamos indokolásának [224] bekezdésében arra hívja fel a figyelmet, hogy szükségesnek tartotta volna az indokolás [165]–[166] bekezdéseiben a választási eljárások vonatkozó szabályaira történő hivatkozás teljes elhagyását. A választási eljárásokkal kapcsolatos speciális polgári *nemperes* eljárások nemcsak a tárgyakat képező életviszonyok, és az azokból származó jogviszonyok eltérő jellege miatt, hanem az eljárási forma különbözősége miatt sem szolgálhatnak – álláspontja szerint – hivatkozási alapul egy polgári peres eljárás szabályainak alkotmányossági vizsgálata tekintetében.

Az álláspont elgondolkodtató, ugyanis *ha elhagyjuk a választási eljárásra vonatkozó érvelést, akkor az AB elutasító döntése mögött nem áll részletes indokolás.*⁹⁷ Az ellenpólushoz kapcsolódva Lévay Miklós különvéleményében – az indítványozó véleményével egyetértvén – azt a nézetet képviseli, hogy az AB által vizsgált Törvény az egyes ügyekben eljáró bírák számára nem biztosítja – és a bíró rendkívül szűk időkeretek között kénytelen felkészülni, dönteni – a függetlenségük kiteljesítéséhez szükséges eszköztárat, amely ebben a megközelítésben a tisztességes eljárás követelményének sérelmét okozza. Ezen túlmenően *különösen sérti az eljárás tisztességes voltát az, ha a jogalkotó úgy telepít bizonyítási kötelezettséget a felekre, hogy az eljárás módjára vonatkozó további szabályok elzárják őket a hatékony bizonyítási eszközök igénybevételének lehetőségétől* [19/2009. (II. 25.) AB határozat, ABH 2009, 146, 157].

ad 2.) a) Meglátásom szerint – a bírói indítvány gondolatmenetéből következően is – a törvényi szabályozás a *fegyverek egyenlőségének elvét*⁹⁸ sérti, mivel a felperestől elvonja és beszűkíti a „jogvédelmi eszközök” használatának körét. Azért a felperes perbeli pozíciója válik ezáltal hátrányosabbá, mert az ő kötelezettsége a bizonyítás, így az alperesnek a védekezési taktikája csupán a felperes kérelmeinek vitatásából állhat (hiszen bizonyítania nem kell semmit, számára nem sérelmes a bizonyítási lehetőségek szűkössége). Ezen túlmenően, az egyik indítványozó álláspontja szerint a Törvény egyes rendelkezései sértik az *1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló,*

⁹⁶ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [167]: „...a jogalkotó úgy döntött, hogy szigorú és szűk, de általánosságban nem teljesíthetetlen eljárási határidőket vezet be az ilyen perek mielőbbi befejezésére.”

⁹⁷ Abtv. 63. § (2) Az AB döntését részletesen indokolni köteles.

⁹⁸ 15/2002. (III.29.) AB határozat, 6/1998. (III.11.) AB határozat: a polgári eljárásban mindkét félnek (illetve az egyéb peres résztvevőnek) összeegyeztethető, azaz nagyságrendileg azonos súlyú és hatású jogokat és lehetőségeket kell biztosítani az eljárás során.

Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikkét is (tisztességes eljárás, fegyveregyenlőség elvét).⁹⁹ E körben az Emberi Jogok Európai Bírósága több alkalommal is kifejtette, hogy bár a jogalkotó nincs eleve elzárva attól, hogy már létező jogokat visszamenőleges hatállyal szabályozzon, ugyanakkor a jogállamiság elvéből és a tisztességes eljáráshoz való jogból az következik, hogy a már folyamatban lévő jogvitákba ilyen módon csak *rendkívül nagy súlyú közérdek megléte* esetén lehet beavatkozni. Az Emberi Jogok Európai Bírósága azt is több alkalommal leszögezte, hogy *gazdasági érdekek és megfontolások önmagukban nem indokolják a visszamenőleges hatályú jogalkotást*. Az Emberi Jogok Európai Bírósága azonban az ilyen jellegű beavatkozások esetében az Egyezmény 6. cikkének a megsértését megállapíthatónak találta (Scordino v. Italy, Cabourdin v. France).¹⁰⁰

A bírói indítványban – a határidők szűkéről és bizonyítási eszközök kizárásáról szóló indokok alapján – megfogalmazódott, hogy „a bírói döntés csupán formalitássá redukálódik ezekben a perekben”. Ezt az indítványozó egy korábbi AB-határozattal támasztja alá, mely szerint „[a] mérlegelést kívánó esetekben az előzetesen elhatározott és mindenki által megismerhető szempontok nélküli döntési jogkör önmagában is a jogbiztonság jelentős sérelmét eredményezi. A mérlegelési szempontok hiánya pedig elvezethet oda, hogy a bírói eljárás pusztán formalitást jelent¹⁰¹, s a tényleges döntési jogkör a bíróságon kívüli szervezet kezébe kerül át (azaz, ebben az esetben az Országgyűlésébe, ami egyedi ügyek közvetlen elintézését éri el törvény útján, és ebben a folyamatban a bíróságok szerepe alig több, mint automatikus végrehajtó szerep – az egyedi szempontok vizsgálati lehetőségének kizárása miatt). Az AB álláspontja szerint a bírósági döntéshozatal pusztán formális értelemben vett előírása nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. A lényeg abban áll, hogy a bíróság ténylegesen mit vizsgálhat és mit mérlegelhet a döntés kialakításakor [47/2003. (X 27.) AB határozat]”. Erre a bírói függetlenség kérdéskörénél még visszatérek.

⁹⁹ 34/2014. AB határozat: Indokolás [160] Az AB azt állapította meg, hogy a keresetindításra elegendő idő állt rendelkezésre, ezért a Törvény e támadott rendelkezései nem ütköznek az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésébe sem, ezért az indítványokat az AB elutasította.

¹⁰⁰ III/01522/2014 számú indítvány 10. oldal 2. bekezdés.

¹⁰¹ Vö.: 34/2014. (XI.14.) AB határozat: LÉVAY Miklós különvéleménye: [318]: Az Alkotmánybíróság meghatározása szerint a bírósági döntéshozatal pusztán formális értelemben vett előírása nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. A lényeg abban áll, hogy a bíróság ténylegesen mit vizsgálhat, és mit mérlegelhet a döntés kialakításakor. A jogviszonyokat véglegesen lezáró bírói eljárás nem szólhat más szervek döntéseinek formális megjelenítéséről.

Felmerül a kérdés, hogy a bíró saját mérlegelését a döntés kialakításakor mire alapozza/alapozhatja, mit vehet számításba, hiszen a bizonyítási eszközök igénybevételének tárháza lecsökkent az eljárásokban.

b) Kihangsúlyozandó, hogy a Törvény megfordítja a bizonyítási kötelezettséget¹⁰² (felperes bizonyítja a feltételei tisztességét, így dőlhet meg a vélelem), amely olyan mintha a büntetőeljárásban a terheltnek kellene bizonygatnia az ártatlanságát (pontosabban nembűnösségét), pedig éppen fordítva működik: a vádlónak kell a terhelt bűnösségét bizonyítania.

c) Felkészülési idővel kapcsolatos problémák abban összegezhetőek, hogy a Törvény akként szabályoz, miszerint a tárgyalást legkésőbb a keresetlevél beérkezésétől számított 8. napra kell kitűzni, és az alperes érdemi ellenkérelmének előterjesztésére határidőt nem szab. Így az alperes az érdemi ellenkérelmét a Pp. (ebben az anyagrészben a Pp. alatt értelemszerűen a „rég” Pp., az 1952. évi III. törvény értendő) 138-139. §-ai szerint előterjesztheti az első tárgyaláson is, amelyre a felperesnek a tárgyaláson – felkészülési idő biztosítása nélkül – kell nyilatkoznia.

Mindezek alapján az alperesnek legalább 3 nap áll rendelkezésére a keresetlevélre való nyilatkozattételre, azonban a felperes számára a Deviza-törvény nem biztosítja az érdemi ellenkérelemmel szembeni *tényleges és hatékony védekezés lehetőségét*. Az egyenlő felkészülési idő biztosításának hiánya sérti a fegyverek egyenlőségének elvét (6/1998. (III.11.) AB határozat). A konkrét ügyben ezt az alábbi, a felek fegyveregyenlőségét illusztráló táblázattal szemléltetem:

Felperes	Alperes
Tárgyaláson való nyilatkozat tétel	legalább 3 nap áll rendelkezésére
bizonyítási kötelezettség	nem rá hárul
bizonyítási eszközök/ bizonyítékok szűke	kedvező a számára

Ad 3.) Ezzel a ponttal, a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártságával és az illetéknek az általánosnál magasabb összegével, külön részben foglalkozom bővebben (a jogorvoslatához való jogról szóló részben).

¹⁰² Vö. a Pp. 164. § (1) bekezdésével: A per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el.

A speciális eljárási szabályokkal kapcsolatban megfogalmazott felvetésekre az AB-határozat indokolásában annyit ad elő: „nyilvánvaló, hogy a perben a bizonyítási kötelezettség annak a félnek a helyzetét teszi terhesebbé, akin ez a teher nyugszik. Önmagában azonban a bizonyítási kötelezettség telepítésétől a jelen esetben, a Törvény szabályozási körében nem válik egy eljárás tisztességtelenné, és nem sérül a fegyveregyenlőség követelménye sem.” Ezen túlmenően az AB a bizonyítási eszközök igénybevételének ellehetetlenítésére azt válaszolja, hogy a Törvény által szabályozott polgári perek alapvetően *ténykérdések okirati bizonyításáról és ehhez kapcsolódó jogkérdések megítéléséről* szólnak, ezek pedig szakértők bevonását nem teszik indokolttá. A bizonyítás lényege banki okiratokon alapul; tanú és szakértő meghallgatásának az igénye nem eleve kizárt ugyan, de meglehetősen szűk körben tűnik szükségesnek. Ezt a szűk kört nem határozza meg a többségi álláspont, ugyanakkor az adós meghallgatása releváns lehet a polgári perekben, hiszen ő tudna számot adni arról, hogy az egyértelmű és érthető megfogalmazás elvének megfelelően a szerződés tartalma számára világos, érthető volt-e.¹⁰³

Az AB – a felperes számára hátrányos határidők miatt az alperes ellenkérelmére az első tárgyaláson való érdemben reagálás problémájára – azt reflektálta, hogy a keresetlevél előterjesztésére devizaalapú szerződések esetében a felperesnek a törvény hatálybalépésétől számítva 30 nap állt rendelkezésre. Ugyanakkor a tárgyalást úgy kellett kitűzni, hogy a keresetlevélnek az alperes részére való kézbesítése a tárgyalás napját legalább három nappal megelőzze. Ez azt jelentette, hogy a felperesnek több idő állt rendelkezésre jogi álláspontjának kimunkálására, mint az alperes Magyar Államnak. Az eljáró bíró tehát tévesen hivatkozott arra, hogy a határidők a felperes pénzügyi intézmény számára kedvezőtlenebbek, mint az alperes számára. Juhász Imre párhuzamos indokolásában rá kíván mutatni arra is, hogy „a határidők rövidege nem csak a bizonyítási, hanem a nyilatkozattételi kötelezettségeket is érinti. A III/1522/2014. számon iktatott bírói kezdeményezés (Fővárosi Törvényszék 52.G.43.484/2014/8-I. végzés) 6. oldalának utolsó bekezdése kifejezetten hivatkozik a »fegyverek egyenlősége« elvének sérelmére abból a szempontból is, hogy az alperesi ellenkérelemre a felperesnek bizonyos esetekben haladéktalanul nyilatkoznia kell. Adódhat olyan eset a tárgyalás elhalasztására vonatkozó speciális hatályos szabályozás alapján [Törvény 10. § (4) bekezdés], amikor a felperesnek egyetlen tárgyaláson, azonnal

¹⁰³ Természetesen egy „jól tájékoztatott” fogyasztó számára a bank pervesztessége előnyös, így valószínű a tanúvallomása is ahhoz igazodna.

reagálnia kell az alperes ellenkérelmére, míg az alperes számára a tárgyalást megelőzően 3 nappal kézbesíteni kell a felperes keresetlevelét. Véleménye szerint az alkotmánybíróági vizsgálatnak arra is ki kellett volna terjednie, hogy a jogalkotó e vonatkozásban biztosítja-e a fegyverek egyenlősége elvének érvényesülését. Ugyanis, mivel főszabály szerint csak egy tárgyalás van (kivéve, ha bizonyítás felvétel miatt egyszer elhalasztják a tárgyalást), és mivel nem előírás az alperesi ellenkérelem előzetes közlése a felperessel (3 nap alatt ez nehéz is lenne), a felperes számára még 3 nap sem áll rendelkezésre a reagálásra [Törvény 10. § (4) bekezdés]. A Határozat azonban – álláspontja szerint – *nem tartalmaz eléggé szilárd alapot biztosító mélyreható vizsgálatot a tekintetben, hogy kimondja: „Az eljáró bíró tehát tévesen hivatkozott arra, hogy a határidők a felperes pénzügyi intézmény számára kedvezőtlenebbek, mint az alperes számára. (Indokolás [175])”*¹⁰⁴

ad 4.) Az indítványozó azt is a tisztességes eljáráshoz való jogba ütközőnek vélte, hogy a már folyamatban levő perek felfüggesztése azt eredményezi: e pereket közvetve a szerződési kikötések tisztességességének megállapítására irányuló perekben ítélező más bírák, az abban meghozott határozatokkal döntenek el. Az AB határozatának [195] bekezdésében rámutatott arra, hogy a peres eljárások felfüggesztése „közvetlenül nem eredményezi” azt, hogy a felfüggesztett ügyben egy másik bíróság vagy egy másik bíró döntene (ugyanúgy, ahogy a PJE-határozat megalkotásával sem a Kúria dönt, még közvetve sem). Ugyanakkor a Törvénybe foglalt, a tisztességtelenség törvényi vélelmének megdöntésére lehetőséget adó peres eljárás eredménye (ahogyan a PJE-határozat tartalma is) *kétségtelenül kihatással lehet a felfüggesztett eljárásokra.*

Véleményem szerint az indítványozó bíró is erre gondolt, amikor azt írta, hogy közvetve eldöntik az ügyet a vélelem megítélésében eljáró bírák. Kiemelném továbbá azt, amit az AB a [177] margószám alatt mond, mely szerint a bírósági meghagyás kihatna minden olyan felfüggesztett perre, melyben felperesként a fogyasztó, alperesként pedig a pénzügyi intézmény szerepel. Meglátásom szerint ez a megállapítás ellentétben áll a „közvetlenül nem eredményezi” fordulattal, ugyanis a „kihat” kifejezés, éppen arra utal, hogy a bírósági meghagyás közvetlenül eredményezi a másik per alakulását.

¹⁰⁴ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Juhász Imre párhuzamos indokolása [226].

Az AB határozatának [171] margószáma alatt összegzi érvrendszerét, melyben azt állapította meg, hogy a bíróságok eljárására vonatkozó, a felmerült jogkérdések eldöntésére nyitva álló határidők *nem tekinthetők olyanoknak, mint amelyek eleve kizárják*¹⁰⁵ *a megalapozott döntés meghozatalát.* A jogkérdések eldöntéséhez szakértő igénybevétele csak kivételes esetben válhat szükségessé, a tanúbizonyítás lényegében kizárt, emiatt a bizonyítás viszonylag rövid idő alatt befejezhető.¹⁰⁶ Az eljáró bíróság vizsgálata – a nyilvánvalóan terjedelmes iratanyagból – a vitás jogkérdésre [Törvény 11. § (1) bekezdés] szűkül, melynek megítélésére a Törvény által biztosított határidő nem tekinthető *eltúlzottan rövidnek*.¹⁰⁷

A törvény előtti egyenlőséggel kapcsolatban az AB-határozat [211] margószáma 6. pontjában az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét visszautasította. Mondván: az indítványozó általánosságban állította a Törvény 4. § (1)–(2) bekezdésével, illetve a 7–15. §-okkal összefüggésben a törvény előtti egyenlőség sérelmét. Nem fejtette ki azonban, hogy pontosan milyen indokok alapján tartja diszkriminatívnak a megjelölt rendelkezéseket. Mivel ebben a vonatkozásban az indítványból az AB szerint hiányzik az érdemi elbírálást lehetővé tevő alkotmányjogi érvelés, az nem tekinthető az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének megfelelő határozott kérelemnek. Ezért az AB a kérelmet az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Erre az AB egy korábbi döntésének érvelésével reagálnék: a 19/2009. (II. 25.) AB határozat szerint „[t]öbb alkotmánybírói döntés rámutatott, hogy *az eljárás tisztessége* olyan minőség; amely az eljárás egészének figyelembevételével ítéltető meg. Az AB az erre vonatkozó döntéseiben meghatározza a tisztességes eljárás által megkövetelt általános ismérveket. Kiemelte, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye, továbbá [...] a közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők*”.

¹⁰⁵ Ez a megfogalmazás azt sugallja, mintha akképp folytatódott volna a mondat; ...nem tekinthetők olyanoknak, mint amelyek eleve kizárják, ám szűkítik a megalapozott döntés meghozatalának lehetőségét.

¹⁰⁶ 34/2014. AB határozat: LÉVAY Miklós különvéleménye [321]: Az eljárás során a bíró számos és nagy terjedelmű iratot kell, hogy tanulmányozzon a rendelkezése álló szűk időkeretben, ami kérdésessé teszi a megalapozott döntés kialakításának lehetőségét.

¹⁰⁷ Ez a szófordulat olybá tűnik, mintha azt magába foglalná, hogy mégiscsak túlzottan rövidnek tartja az AB.

Megjegyzem: a tisztességes eljárás sérelmét az AB a 2/2015. (II. 2.) AB-határozatban sem állapította meg, a fentiekén túli kifogások alapján sem.

2. Bírósághoz fordulás joga; a XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelme

a) A jogvédelem biztosítása és a *független bíráskodás* elve is *a jogállam lényegét biztosító* garanciaelem. A bírósághoz fordulás jogát kétféle megközelítésben fogom vizsgálni; egyrészt a *fogyasztó önrendelkezési jogának* egyik szeleteként, másrészt, a *pénzügyi intézmények autonómiájának* sérelmeként.

A bírósághoz fordulás jogának részletesebb definiálását még a 1/1994. (I. 7.) AB- határozat tette meg, melyet az ember önrendelkezési jogából vezetett le. „Az önrendelkezési jog fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, *a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja*. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e vagy attól tartózkodik”.

b) A Törvény azonban szemben áll az ember autonómiájának ezen aspektusával, mivel akképpen szabályoz, hogy a pénzügyi intézmények elé állított vélelem megdöntése iránt csakis ők kezdeményezhetnek pert; a fogyasztóktól viszont elvette a döntés lehetőségét, hogy peres eljárást kezdeményezzenek. Tehát a magánszemélyektől elveszi az önrendelkezési jog perbeli felfogásának megfelelő bírósághoz fordulás jogát.¹⁰⁸ Ezt kumulálva a Törvény az állam oldalán való beavatkozás lehetőségét is megvonta a fogyasztótól, annak ellenére, hogy a kölcsönszerződés két alanya, a pénzügyi intézmény és a magánszemély, fogyasztó.

Az AB szerint önmagában az a tény, hogy az állam egy konkrét szerződéses kikötés vonatkozásában *átvállalta* az igényérvényesítést a fogyasztótól, illetve a közérdekű kereset

¹⁰⁸ KISS László különvéleménye: [302] Álláspontom szerint a Tv. állami alperesi pozícióról rendelkező 7. § (2) bekezdése teljes egészében elvonja az adósok önrendelkezési jogából fakadó perbeli rendelkezési jogát, hiszen nem döntheti el az adós, hogy mely jogát, illetve kötelezettségét, milyen indokokkal, mely bírósági fórumok előtt teszi vitássá.

előterjesztésére jogosulttól, összhangban áll a fogyasztóvédelem alkotmányos követelményével.¹⁰⁹

Véleményem szerint az „átvállalta” kifejezés megegyezésen alapuló jelentéstartalommal bír, miközben az állam és a fogyasztó nem „vitatta meg”, hogy utóbbi lemond önrendelkezési jogáról. Nehezen lehet tehát itt „átvállalásról” beszélni; én inkább „elvételek” nevezném a megoldást. Ebből a szempontból viszont érdekes kérdést vet fel bennem, hogy az emberek többségének van-e igénye egyáltalán önállóságra, vagy ez a beavatkozás már a fogyasztó önmagától való megvédéseként is értékelhető¹¹⁰, így az állami aktus, illetve a perbeli „képviselőnk” kényelmes megoldást nyújthat számukra.

c) Az elemzés másik vezérfonala: a pénzügyi intézmények önrendelkezési jogának sérelmére fókuszál. Az előbb idézett AB-határozat kimondta, hogy az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja. Ezt alapul véve, jól kivehető, hogy a pénzügyintézetek számára valójában délibábbá változott ez a jog, ott van, de még sincs. A Törvény 4. §-ban felállított vélelme, a szerződéses kikötések tisztességtelensége mellett, csupán egyetlen választási lehetőséget nyújt a pénzügyintézet számára – a 6. alcímben szabályozott per megindítását. Mivel ha meg sem próbálja lemosni a szerződéses kikötései tisztességtelenségét, akkor szembe kell néznie a szerződéses részleges érvénytelenségével. A választási lehetőség – azaz, hogy ne indítson pert, ha úgy gondolja – elvétele nem biztosítja a cselekvési szabadságban benne rejlő jogérvényesítéstől való tartózkodás jogát.

d) Az elemzéshez felidézném továbbá az egyik indítványozó bíró érdekes érvelését. Az AB korábbi gyakorlata szerint a bírósághoz fordulás jogának sérelme akkor is megvalósul, ha a jogszabályi környezet a perindítást ugyan megengedi, azonban a jogi szabályozás az érdemi elbírálást lehetetlenné teszi, vagy oly mértékben megnehezíti (!), a bizonyítást oly módon korlátozza, hogy sikerre (pernyertességre) kvázi nincsen a perindítónak lehetősége. Ebben az álláspontban viszont az kifogásolható, hogy a bírósághoz fordulás jogát összemossa a tisztességes eljárás jogával, merthogy a bírósághoz fordulás joga úgy ahogy „érvényesül”,

¹⁰⁹ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [130]

¹¹⁰ NAGY Éva: Fogyasztóvédelem és hitelszerződés. In.: BARTA Judit, WOPERA Zsuzsa, Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében. Novotni, Miskolc, 2011, 130-131. o.

azonban az már más kérdés, hogy a peres eljárás jogi szabályozása miként teremti meg a tisztességes eljárás kereteit.

e) Az összes indítvány alaptörvénysértőnek találja a Törvény 7-15. §-ait, továbbá a 4. § (1)-(2) bekezdéseit, mivel a vélelem megdöntésére lehetőséget adó speciális per megindítására vonatkozó *jogvesztő határidő* nem biztosítja kellőképpen a bírósághoz fordulás jogát.¹¹¹

Az AB a kérdés eldöntésénél [151] azt hangsúlyozza, hogy a keresetindítási határidő hossza a bírósághoz fordulás alapjogával áll összefüggésben; a tisztességes eljáráshoz való joggal azonban e kérdés alkotmányossági összefüggésbe nem hozható.

Véleményem szerint viszont nem választható el a két kérdés egymástól; továbbá ezt az AB deklarálja, azonban indokolást, magyarázatot nem fűz hozzá. A pusztá, tekintélyelven alapuló kijelentések azonban indokolásként, véleményem szerint, nehezen értelmezhetők.

f) Az AB a következőkben a korlátozás szükségességével és arányosságával kapcsolatban a következőket mérlegelte és konstatálta.

fa) A Törvényt az egyes ágazati törvényekben előírt keresetindítási határidőkkel vetette össze, és megállapította, hogy a 30 napos vagy akár rövidebb keresetindítási határidő előírása egyes speciális eljárásokban¹¹² nem szokatlan jogi megoldás.

Felhívnam a figyelmet Juhász Imre párhuzamos indokolására; [223]: 3.1. „E tekintetben elsőként rá kívánok mutatni arra, hogy a jövőre nézve is meggondolandónak, sőt kimondottan helytelen precedensnek tartom, a peres eljárás során alkalmazandó határidők, vagy más eljárási szabályok meghatározott körének egy *per definitionem* egyszerűsített szabályok szerint lefolytatandó nemperes eljárás szabályaival történő összehasonlítását.”

fb) Ezzel összefüggésben az AB azt vizsgálta, hogy a pénzüntézetek számára nyitva álló keresetindítási *határidő elegendő-e* arra, hogy ezalatt reálisan mérlegelhessék és elhatározhassák, hogy meg kívánják-e dönteni a tisztességtelenség törvényi vélelmét.

Az AB határozat többségi indokolása a következő:

¹¹¹ III/01522/2014 számú indítvány és a 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [149]: Az indítványozó bíróság csak a devizaalapú szerződésekre vonatkozó előírásokkal összefüggésben hivatkozott alaptörvény-ellenességre, indokolást is csak erre vonatkozóan terjesztett elő. Ennek megfelelően alkotmányossági vizsgálat is csak ezekre a törvényi rendelkezésekre terjedt ki.

¹¹² Exemplifikatív, amit az AB felsorol: a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 115. § (2) bekezdése, az új Ptk. [3:36. §. (1) bekezdés], A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 53. §

Az Indokolás [156] bekezdés alapján a pénzügyintézeteknek valójában *nem csupán harminc napjuk volt arra*, hogy a fenti kérdéseket eldöntsék (meg kívánják dönteni a vélelmet). Bár az AB a kellő felkészülési idővel összefüggésben kifejtett eddigi gyakorlatában a felkészülési időt a jogszabály kihirdetésétől számítja, jelen esetben *egyéb szempontokat* (nevezetesen azt, hogy a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú nemzetgazdasági és szociális problémáról van szó) *is mérlegelni kellett*. Tehát az AB álláspontja szerint a pénzügyintézetek számára *legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált*, hogy milyen határidővel kell megindítaniuk a kikötések tisztességtelenségének megdöntésére irányuló pert.

Ez az érvelés, véleményem szerint, nem helytálló. A magyar jogrendszerben számos példa van arra, hogy a kihirdetett törvény hatálybalépése előtt a jogalkotó megváltoztatja a normaszöveget. Ebből adódóan az AB nem feltételezheti visszamenőleg, hogy a jogalkotó nem él majd ezzel a lehetőségével a Deviza-törvény vonatkozásában is, így az AB ezt – *legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált* – nem állíthatja minden kétséget kizáróan.

A 34/2014. (XI. 14.) AB-határozat azonban több vonatkozásban is a fentiekől eltérő értelmezést fogadott el, amelyek közül egyes gondolatokat, álláspontokat részben elfogadhatónak tartok, néhány másikkal viszont nem tudok azonosulni.

fc) A döntésben a testület azzal érvelt, hogy: „[63] Az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezések tisztességtelenségének vizsgálatakor irányadó elveket az egységes ítélezési gyakorlat kialakítása céljából a 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény határozta meg. Ezeket az elveket vette át a Magyar Közlöny 2014. évi 91. számában 2014. július 3-án közzétett 2/2014. Polgári jogegységi határozat – ez azt jelenti, hogy a bíróságoknak az egyes jogvitákat a konkrét perekben a jogegységi határozatban foglaltak alkalmazásával kell eldönteniük –, majd emelte törvényi szintre a jogalkotó a Tv.-nyel. Az érintett pénzügyi intézmények számára már a PK vélemény (de legkésőbb a PJE határozat) elfogadásától kezdődően nyilvánvalóan ismert volt, hogy a fogyasztók által kezdeményezett jogvita esetében az eljáró bíróságok milyen elvek mentén fogják – illetve kötelesek – megítélni a vitatott szerződési kikötéseket”.

Az Alkotmánybíróság álláspontjából egyetértek azzal, hogy a bírói gyakorlat ismeretét a bankoktól, pénzügyi intézményektől elvárhatjuk, mivel ilyen jellegű szervezetek a

tevékenységükre irányadó gyakorlat ismeretével – főleg, mivel vagy jogi osztállyal, és/vagy jelentős külsős jogászi háttérrel, ezek segítségével (ügyvédi iroda/irodák) – elvárhatóan rendelkeznek. Azt azonban, hogy a PK-vélemény, majd a jogegységi határozat tartalma emelkedik törvényi szintre, még a bankoknak sem kell előre látniuk. Megjegyzem ugyanakkor: ha a törvény nem tér el a korábbi gyakorlattól, akkor a korábbi helyzet ismeretének elvárhatósága – mint a felkészülési időt a kihirdetéstől számítva az egyébként elvárhatóhoz képest rövidebben meghatározó körülmény – részemről is elfogadható. Kiemelném azonban, hogy ez esetben korábbi, szövegszerűen ismert jogi elvárások kerülnek jogszabályi szintre, azaz a jogi helyzet tartalmában ekkor nem változik (feltételezve a korábbi és a kihirdetést követő jogi elvárások azonosságát).

fd) Jelentősen eltér mindazonáltal a helyzet ettől, ha a kihirdetést megelőzően ugyan voltak jelei szabályozási elképzeléseknek, irányoknak, azok azonban csupán jogi kötőerővel nem rendelkező nyilatkozatokból, kijelentésekből, tervezetekből stb. voltak (ha egyáltalán voltak) megismerhetők. Sajnos az Alkotmánybíróság – amint erre utaltam – két esetben is elfogadott ilyen jellegű érveket, és elismerte a kellő idő számításának kezdő időpontját a kihirdetés előtti helyzet alapján. A 349/B/2001. AB-határozat szerint „[a]z új törvény megalkotására kinyilvánított jogalkotói szándék nyilvánosságra kerülését követően kellő idő állt az érintettek rendelkezésére a jogerős építési engedély megszerzéséhez, ha építéshez való jogukkal a korábbi jogszabályi feltételek mellett kívántak élni”. A későbbiekben leírt érveim alapján ezzel a felfogással nem érthetek egyet, és szerencsére hosszú ideig nem is bukkant fel ez a nézet, aztán az Alkotmánybíróság kihirdette 34/2014. (XI. 14.) AB-határozatot, melynek szövegében az alábbiak szerepeltek: „A pénzügyintézeteknek valójában nem csupán harminc napjuk volt arra, hogy a fenti kérdéseket eldöntsék. Bár az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idővel összefüggésben fent kifejtett eddigi gyakorlatában a felkészülési időt a jogszabály kihirdetésétől számítja, jelen esetben egyéb szempontokat (nevezetesen azt, hogy a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú nemzetgazdasági és szociális problémáról van szó) is mérlegelni kellett. A pénzügyintézetek számára legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált, hogy milyen határidővel kell megindítaniuk a kikötések tisztességtelenségének megdöntésére irányuló pert”. Alapvetően érdekes, ahogy egy bekezdésben utal rá a testület, hogy jelen esetben „más szempontokat is figyelembe kellett venni” a kihirdetéstől mint viszonyítási ponttól való eltéréskor; utána pedig kimondja, hogy a határidő „legkésőbb” a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált. Magam részéről – a „legkésőbb” kitétel elhagyásával – az utóbbi mondattal egyetértenék, jelen

megfogalmazásban azonban azzal azonosulni nem tudok. *A jogszabály hiteles szövege nem legkésőbb, hanem éppen, hogy legkorábban a kihirdetéssel ismerhető meg.* (Más kérdés, hogy ez lehet akár egyben a „legkésőbbi” időpont is, de nem abban az értelemben, hogy azt már korábban is ismernie kellett volna a címzettnek, és számítania arra.)

Pedig az Alkotmánybíróság döntése éppen erre utal az indokolás közvetlen folytatásában: „Ugyanakkor – tekintettel arra, hogy a törvényjavaslatok szövegei az Országgyűlés honlapján elektronikus formában hozzáférhetők –, legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor, 2014. július 4-én (tehát mintegy másfél hónappal a perek megindítására nyitva álló határidő lejárta előtt) nyilvánvalóvá vált a pénzügyi intézetek számára, hogy a polgári peres eljárás főkérdése mi lesz”.

fe) Érdeemes kiemelni az Alkotmánybíróság érvelésének egyes elemeit. Egyrészt: a későbbi címzettnek „legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor” „nyilvánvalóvá vált” a későbbi eljárás „fő kérdése”. A „megszavazás” a kihirdetés előtti cselekmény, a megszavazáskori verzió még nem hiteles szöveg. Azt követően ugyanis az Országgyűlés elnöke aláírja, majd a köztársasági elnöknek van hatásköre: rendelkezik a kihirdetésről, de megfontolásra visszaküldheti a törvényt az Országgyűlésnek vagy alkotmányossági vizsgálatra küldheti az Alkotmánybírósághoz. A kihirdetésre így néha jóval a megszavazást követően kerül sor. Ebből adódóan már az is megkérdőjelezhető, hogy a megszavazást követően valami „nyilvánvalóvá vált”; nyilvánvalóvá a köztársasági elnök aktusai után válik a törvény tartalma. Jelezném: annyiban elfogadható az Alkotmánybíróság érvelése, hogy nem a jogszabály tartalmát, hanem a „későbbi eljárás fő kérdését” mondta „nyilvánvalónak”.

ff) Az indokolás folytatása azonban számomra már aggályos. Az ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság érvként fogadja el azt, hogy: „az Országgyűlés e tárgyú jogalkotási szándéka nem volt előzmény nélküli”, már aggodalmakra ad okot, mivel azt vélelmezhetjük, hogy az Alkotmánybíróság a kihirdetés előtti – hangsúlyozottan nem jogi aktusokban megjelenő – előzményeket is beszámítási pontként kívánja elfogadni a kellő idő számításához. Az aggodalmakat igazolandó, az indokolás így folytatódik: „Ugyanis nemcsak a deviza alapú kölcsönrel rendelkezők és a korábban ilyen típusú szerződést kötő pénzügyi intézmények számára volt nyilvánvaló, hogy viszonylag rövid időn belül jogszabály születik ebben a kérdésben, hanem a teljes társadalom, sőt a nemzetközi szakmai közvélemény is számos alkalommal értesülhetett az írott és elektronikus médián keresztül a kormány ezirányú törekvéseiről. A pénzügyi intézmények tehát – figyelemmel az ellenük jelentős számban,

folyamatosan induló konkrét perekre is – alapos okkal számíthattak általános törvényi rendezésre, az ilyen jellegű kormányzati lépésekre”.

Az Alkotmánybíróság indokolása alapján, véleményem szerint, az alábbi kérdések vethetők fel:

- Azonos-e a jogszabály várható megszületésének híre a jogszabály hiteles szövegének ismeretével?
- Milyen elvi alapon jelenthető ki a jogszabály születésének „nyilvánvaló volta” a jogalkotási folyamat lezárulta előtt – lényegében a folyamat közepén –, és eredményezi-e ez automatikusan és szükségszerűen a jogszabály megszületését?
- A médián keresztüli értesülési lehetőség azonos-e a hiteles szöveggel?
- A „kormány ezirányú törekvései” azonosak-e a jogszabály kihirdetett szövegével? Különösen, hogy az elfogadott jogszabály ez esetben törvény, amit az Országgyűlés fogad el, és nem a Kormány alkot meg (értve és tudva, hogy ez jelen esetben de facto irreleváns).
- Beszámítási pont lehet-e a kellő idő számítása kezdetének meghatározásakor az, hogy a várható címzettek „alapos okkal számíthattak általános törvényi rendezésre, az ilyen jellegű kormányzati lépésekre”? Főként, hogy a törvényi rendezésnek legfeljebb a főbb irányait ismerhetik (sejthetik) előre, nem a hiteles normaszöveget.

A válasz mindegyik felvetésre: nem.

*Ezt az argumentációt elfogadhatatlannak tartom, ugyanis ezzel az AB azt állítja, és közvetíti is a társadalom felé, hogy az állam jogalkotói szándékáról, illetve a törvényjavaslatokról az írott és elektronikus médiából kell/illik tájékozódnia és ez reális alapja lehet – ilyen komoly súlyú ügyben – a felkészülési idő számításának, melyet még hozzá megfelelő érvelésnek tart.*¹¹³

Véleményem szerint veszélyes ez a tendencia, ami elválasztja a kihirdetéstől a kellő idő számítását (egy korábbi tévút volt erre, amit az AB nem követett később; a 349/B/2001. AB-határozat érvelése viszont ebben a döntésben mérgező búvópatakként sajnos ismét felszínre bukkant.)¹¹⁴

¹¹³ 34/2014. AB határozat: Indokolás [160]: Mindezekre tekintettel az AB azt állapította meg, hogy a keresetindításra elegendő idő állt rendelkezésre, ezért a Törvény támadott rendelkezései nem alaptörvényellenesek.

¹¹⁴ Az ezzel kapcsolatos problémákat részletesen lásd KOVÁCS Ildikó – TILK Péter: Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról c. írásban. Jogtudományi Közlöny, 2015/11.

3. A bírói függetlenség sérelme

a) A jogállam lényegét biztosító – garanciaelemeket jelentő – szabályokat az Alaptörvény különböző részeiben és cikkeiben konkretizálja; a független bírászkodás elve is idetartozó fogalom¹¹⁵. A bíróságok és a bírák függetlensége garancia arra, hogy tevékenységük mércéje kizárólag a jog legyen: csak a jognak – mint a jogállam központi zsinórmértékének – vannak alárendelve.

b) A bírói függetlenség sérelmével kapcsolatban a bírák indítványaiban is megfogalmazódott a kétely. A Törvényt ugyanis – 1.§ (1) bekezdése értelmében – visszamenőlegesen a 2004. május 1-je és a Törvény hatályba lépésének napja¹¹⁶ között kötött fogyasztói kölcsönszerződésekre kell alkalmazni. Ezen időszak alatt a Törvény által szabályozott jogviszonyokat:

- a) a régi Ptk., a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény;
- b) a 2013. évi V. törvény (új Ptk.);
- c) a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.);
- d) a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (új Hpt.);
- e) a fogyasztóval kötött szerződésben tisztességtelennek minősülő feltételekről szóló 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet;
- f) a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény;
- g) a szerződésekben előírt kamat egyoldalú módosításának feltételeiről szóló 275/2010. (XII. 15.) Korm. rendelet szabályozta.

Azonban ez utóbbi jogszabályok helyett (!) a Törvényt – 4. §-ának (1) bekezdésében meghatározott (7 elvet) – kell a hatálybalépése előtt létrejött szerződések egyes kikötéseinek elbírálása tekintetében alkalmazni. [Ez a Törvény 1.§ (1) bekezdéséből következik.] Az a tény, hogy a Törvény magát determinálja zsinórmértéknek súlyos probléma, mivel a szerződések megkötésekor a pénzintézetek az akkor hatályos jogszabályokhoz igazították szerződéseiket; ebből ered, hogy a Törvényben meghatározott feltételrendszer és a korábbi

¹¹⁵ PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013 (a továbbiakban Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I.), 89. o.

¹¹⁶ 2014. július 26. napja.

törvények követelményei eltéréseket mutatnak.¹¹⁷ Ezzel összefüggésben Paczolay Péter különvéleményéből egy rövid részletet idéznék: „A Törvény nemcsak a bírói gyakorlat kodifikálása a jövőre nézve, hanem a bírói gyakorlatnak a *kiterjesztése*¹¹⁸ is, és ezen keresztül a Hpt. 2010. január 1-jétől (részben már 2009. augusztus 1-jétől) hatályos, értelmezett szabályainak a visszavetítése a korábban létrejött általános szerződési feltételekre és szerződésekre.”¹¹⁹

A bírói függetlenség elvének sérelme – nézőpontom szerint – akként valósul meg, miként a Törvény kimondja; *a szerződéses kikötések kizárólag az általa meghatározott elvek szerint vizsgálhatók, melyből az is következik, hogy a szerződések megkötésekor hatályban lévő jogszabályokat (fent felsorolt) ignorálniuk kell.* Ez a bírói függetlenséget korlátozza, mert igaz, hogy törvénynek van alárendelve a jogalkalmazó, ugyanakkor a feltételrendszer, ami alapján kialakíthatja döntését, a Törvény hét pontjában rögzül, azaz a mérlegelési lehetőségét szűkíti¹²⁰.

Érdekes párhuzamot hozhat a „középmértékkel” kapcsolatos 13/2002. (III. 20.) AB határozat megállapítása¹²¹, ami kimondta, hogy a támadott rendelkezés sem általában, sem egyedi ügyekben *nem vonja el a bíróságtól a büntetés kiszabásával összefüggő mérlegelési jogot, mert nem élvez prioritást a Btk.-nak a büntetés kiszabására vonatkozó egyéb rendelkezéseire képest, ennél fogva a bíróságnak kellő mozgásteret hagy ahhoz, hogy az ügyekben feltárt bűnösségi körülményeket súlyuknak megfelelően tudja értékelni.*

A Deviza-törvény esetében ez aligha mondható el, hiszen nemcsak prioritása van, hanem a jogalkalmazó kizárólagosan a Törvényben expressis verbis meghatározott hét elv alapján dönthet.

¹¹⁷ Vö.: 34/2014. AB határozat: Indokolás [103]: Az érintett időszakban mindig is hatályban volt anyagi jogszabálynak az európai és a magyar bírósági gyakorlat által kidolgozott és kötelezően alkalmazandóvá tett (azaz az anyagi jog értelmezésének pontosításával eleve az anyagi jog részévé vált) értelmezését foglalta a Törvénybe.

¹¹⁸ Vö.: „...Az a tény, hogy a régi Hpt. a bevezetett módosítások nyomán külön nevesítette a szimmetria, a felmondhatóság, az objektivitás, a ténylegesség elvét (melyeket később a PK vélemény és a PJE határozat is átvett az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében...” Megjegyzés: Itt is csak négy elv jelent meg, nem hét.

¹¹⁹ 34/2014. AB határozat: PACZOLAY Péter különvéleménye [347].

¹²⁰ 34/2014. AB határozat: LÉVAY Miklós különvéleménye [314]: Az egyes ügyekben eljáró bírák számára nem biztosítja a függetlenségük kiteljesítéséhez szükséges eszköztárat.

¹²¹ A probléma lényege, hogy a határozott idejű szabadságvesztés kiszabásakor a büntetési tétel középmértéke irányadó.

c) Az elsőnek beérkezett indítvány szintén szót emel a bírói függetlenség elvének effajta sérelme miatt. „A Törvény sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében foglalt *bírói függetlenséget*, mivelhogy a Törvény 4.§ -ának (1) bekezdésében „visszamenőleges hatállyal rendelkezik egyes szerződéses kikötések tisztességtelenségéről, megakadályozza abban a Törvény alapján (!) indított perekben eljáró bírót, hogy e kérdés megítélése *során a magyar jogrendszer egyéb* – az eljáró bíró megítélése szerint – *releváns* (jelenleg is hatályos, illetve az szerződési feltétel(ek)¹²² alkalmazásakor hatályban volt) *jogszabályait alkalmazza*, illetve az általános szerződési feltételekkel érintett egyedi szerződések körülményeit figyelembe vegye.” Ezt az álláspontot erősíti a többi bírósági indítvány – mintegy kiegészítve az előbb kifejtett indokolást –, ugyanis álláspontjuk szerint „az igazságszolgáltatás, mint önálló hatalmi ág hatáskörébe tartozó polgári peres eljárás útján védett alanyi jogok fennállásába vetett bizalmat a *jogerő áttörése* olyan mértékben megrendíti, amelyek következtében a Törvény 4. § (2) és (3) bekezdései súlyosan sértik a jogállamiságból eredő *jogbiztonság elvét*, és a jogszabály értelmezésére egyedül hivatott *bíróságok függetlenségét* (Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés).”

d) Az egyik indítvány bírója sérelmesnek ítéli továbbá, hogy az eljárás észszerű határidőn belüli lefolytatásának követelménye az ítélet meghozatalához szükséges eljárási cselekmények teljesíthetőségének elvárását is magában foglalja, így az eljárási határidők keretein belül a jogalkotónak a bizonyításra szoruló tény bizonyításának, valamint a bíró belső meggyőződésére épülő megalapozott ítélezésének eljárásjogi feltételeit is biztosítania kell(ene).¹²³ Ennek hiányában a jogalkotás a magánjogi jogviszony elbírálására olyan közvetlen befolyást gyakorol, amely összeegyeztethetetlen a *bírói függetlenség alkotmányos elvével* [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés].

e) Az egyik utolsó aspektus, amit megtekintek: a Törvény kizárja azt, hogy a tisztességtelenség vélelmének megdöntése vagy megállapítása esetén – a Ptk. 209. §-ában¹²⁴ és a 2/2012. (XII. 10.) PK Véleményben is kifejezetten rögzített, azaz – a *szerződéskötéskor és azt követően fennállott valamennyi releváns körülményt és tény*t, szempontot figyelembe

¹²² Értsd: általános szerződési feltétel vagy egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel.

¹²³ Lásd: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: LÉVAY Miklós különvéleményében [325], [326] bekezdések; „...a bíró rendkívül szűk időkeretek között kénytelen felkészülni, és dönteni [...]”, „... a szűk időkeretben, ami kérdésessé teszi a megalapozott döntés kialakításának lehetőségét.”

¹²⁴ (2) A feltétel tisztességtelen voltának megállapításakor vizsgálni kell a szerződéskötéskor fennálló minden olyan körülményt, amely a szerződés megkötésére vezetett, továbbá a kikötött szolgáltatás természetét, az érintett feltételnek a szerződés más feltételeivel vagy más szerződésekkel való kapcsolatát.

lehesen venni. Erre semmilyen lehetőséget nem ad a Törvény, így e vonatkozásban is sérül a bírói függetlenség követelménye.

Az Európai Bíróság által előzetes döntéshozatali eljárásban hozott verdiktjéből megállapítható, hogy az árfolyamkockázat viselésére vonatkozó szerződési feltételek tisztességtelensége érdemben vizsgálható, tekintet nélkül az ezt követően megalkotott forintosítási és más devizahiteles törvényekben foglalt rendelkezésekre. Az is egyértelműen következik, hogy az adott ügyben eljáró bíróságnak kell megállapítania *az eset összes körülményének vizsgálatával*: a fogyasztó megfelelő időben és tartalommal kapott-e tájékoztatást az árfolyamkockázat viselésére vonatkozó szerződési feltétel gazdasági következményeiről.¹²⁵

f) A 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában az AB kimondta, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik döntően *az ítékezésben ölt testet*. A törvénynek való alávetettség korlátait és határait vizsgálta az AB a 12/2001. (V. 14.) AB határozatában, melyben deklarálta, hogy a bírói függetlenség egyetlen alkotmányos korlátja, azaz a bírák törvényi alávetettsége a jogalkotóra azt a kötelezettséget hárítja, hogy az a törvényeket – így a büntetési rendszerre és a büntetéskiszabás elveire vonatkozó szabályokat is – az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően, *alkotmányos keretek között alkossa meg*. Amennyiben ez a követelmény nem sérül, a bírák e törvények szerint kötelesek eljárni, törvényi alárendeltségük érvényesül”. Az AB határozatában a fent említett határozatot emeli be indokolásába, majd kifejti, hogy „garanciális – a jogállamiság és a jogbiztonság alaptörvényi követelményéből is levezethető – jelentősége van annak, hogy a bíró a jogvitákat a törvények és más jogszabályok alapján döntse el. A bírói ítékezés függetlensége tehát csak ebben a keretben értelmezhető, és az eljáró bíróságok függetlensége nem jelentheti a jogszabályoktól való függetlenséget. Éppen ellenkezőleg: a jogszabályoknak – és kizárólag a jogszabályoknak – való alávetettség éppen a függetlenség biztosítója. A bíró a megállapított tényállás alapján alakítja ki az előtte fekvő ügyvel kapcsolatos saját belső meggyőződését, amely lehetővé teszi számára, hogy ezt követően a vonatkozó jogszabályok – jelen esetben a „tisztesség” jogi fogalmának egységes értelmezését¹²⁶ adó Törvény – alapján meghozza döntését.”¹²⁷

¹²⁵ https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/a-kuria-is-vizsgalja-a-devizahiteles-iteletet.670180.html

¹²⁶ Vö.: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [89]A régi Ptk.-hoz fűzött Nagykommentár ekképp folytatódik: „A törvény nem tartalmazza a tisztességtelenség pontos meghatározását, azt ugyanis csak egy rendkívül rugalmatlan szabályozás lenne képes normatív módon szabályozni. [...]”

¹²⁷ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [209].

Érdekes módon az AB döntése arra már nem tér ki, hogy a korábbi döntés szerint a törvényi kereteknek is alkotmányosnak kell lenniük, azaz formailag megáll annál az elvárásnál, hogy a bíró törvényhez van kötve. A törvény (jogszabály) alkotmányosságára vonatkozó korábbi elvárást az AB döntése itt „elfelejti” említeni. Így véleményem szerint az AB határozatának ez a mostani megállapítása csonka érvelésnek mondható.

Az AB azonban a bírói függetlenség sérelmére alapított indítványi elemet megalapozatlannak találta és elutasította. Jelzem: a bírói függetlenség sérelme felmerült a 3057/2015. (III. 31.) AB határozatban is, ahol az indítványozók azt (is) kifogásolták, hogy az elszámolási törvény módosítása bizonyos perek felfüggesztését ex lege meghosszabbította. Az AB nem állapította meg a bírói függetlenség és a pártatlan bíróhoz való jog sérelmét. Kiss László alkotmánybíró e vonatkozásban is különvéleményt fogalmazott meg.

4. A jogorvoslathoz való jog sérelme¹²⁸

a) Bevezetesként elmondható, hogy „a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban a jogorvoslathoz való jog két szinten jelenik meg: egyrészt az adott nemzetközi dokumentumban garantált jogok és szabadságok megsértése esetén mindenkit megillető jogorvoslat, lényegében, mint *jogérvényesítésről* rendelkeznek, másrészt a bírósági, hatósági döntésekkel szembeni jogorvoslatok, vagyis a *határozatok felülvizsgálatáról* szólnak. Az Alaptörvény XXXVIII. cikk (7) bekezdése azt mondja ki, *hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”¹²⁹ E ponton érdekességgé megjegyzendő, hogy az EuB 2018. május 31. napján C-483/16. sz. ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás az uniós normákkal, amely az alapeljárásban irányadókhöz hasonló, különleges eljárási követelményeket állapít meg azokra, akik az árfolyamrésre vonatkozó feltételt és/vagy az egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó feltételt tartalmazó devizában nyilvántartott kölcsönszerződéseket kötöttek; feltéve, hogy az ilyen szerződésben foglalt feltételek tisztességtelen jellegének megállapítása lehetővé teszi

¹²⁸ PETRÉTEI: Magyarország alkotmányjoga I., 93. o.: „A jogbiztonság érvényesülésének egyik feltétele, hogy a jogalkalmazás konzisztens és kiszámítható módon működjön, a jogalkalmazói döntések végrehajthatóak legyenek, valamint a szerzett jogok és a lezárt jogviszonyok védelemben részesüljenek, a *jogorvoslathoz való jogot garantálják*, és a méltányosságot biztosítják.”

¹²⁹ RÓTH Erika: A tisztességes eljáráshoz való jog. In. HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003, 718. o.

azon jogi és ténybeli helyzet helyreállítását, amilyenben a fogyasztó e tisztességtelen feltételek hiányában lett volna.¹³⁰

b) A magyar alkotmányossági követelmények az AB gyakorlata alapján a következőképpen foglalhatók össze:

- minden ügydöntő határozat ellen biztosítani kell jogorvoslatot;
- a jogorvoslati kérelmet más szervnek vagy azonos szerv magasabb fórumának kell elbírálnia.

A bírósághoz fordulás elvét két szálon vizsgálom: egyrészt az ügydöntő határozat ellen biztosított jogorvoslati eszközt eljárési szempontból (4.1); továbbá, hogy minden szükséges perorvoslati eszközt biztosít-e a jogalkotó a Deviza-törvényben meghatározott speciális peres eljárásban (4.2)?

4.1 Az ügydöntő határozat ellen biztosított jogorvoslati eszköz eljárési szempontból

A beérkezett 4 bírói indítvány közül csak egy előterjesztő gondolja úgy, hogy a jogorvoslatihoz való jog sérül. Indokolásában kifogásolja:

- a fellebbezés és felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő lerövidítését;
- a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártságát;
- a kereseti és fellebbezési illeték eltúlzott mértékét.

Vizsgáljuk meg közelebbről ezeket az indokokat:

a) A fellebbezés és felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő lerövidítése

	Deviza-per	Polgári peres eljárás
Fellebbezési eljárás	8 nap	15 nap
Felülvizsgálati kérelem	8 nap	60 nap/30 nap

Az „átlagos” magánjogi peres eljárásokra az indítvány elbírálásakor a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezései voltak irányadóak. A Pp. 234. § (1) bekezdése a

¹³⁰ <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-eub-dontes-hozott-a-magyar-deviza-ugyben/>

fellebbezés határidejét a határozat közlésétől (219. §) számított *15 napban* határozza meg. Ehhez képest a Deviza-törvény 13. § (1) bekezdése a fellebbezés határidejének a határozat közlésétől számított *8 napot* szab. Ez még nem is olyan szembetűnő különbség, azonban a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitvaálló időintervallum szempontjából a Pp. 272. §(1) bekezdése által meghatározott határidő: miszerint a felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a határozat közlésétől *számított 60 napon belül* kell benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni. (A deviza határidő 13,3 %-a a Pp. idejének). Ezzel szemben a Deviza-törvény 15. § (1) bekezdése a *felülvizsgálati kérelem benyújtásának idejét* akként határozza meg, hogy e kérelmet – a másodfokú határozatot hozó bíróságnál – a *határozat közlésétől számított 8 napon belül kell benyújtani* vagy ajánlott küldeményként postára adni kettővel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelve van. Még ha a Pp. különleges eljárásokra vonatkozó határidejét vesszük alapul – például a Pp. 386/I. § szakaszában a kiemelt jelentőségű perekben a 272. § (1) bekezdés alapján benyújtott felülvizsgálati kérelmet – az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a *határozat közlésétől számított 30 napon* belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni kettővel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelve van –, akkor ehhez képest is kirívó a differencia.

Ellentétben az előbb leírtakkal, az AB-határozat többségi felfogása szerint a tisztességes eljárás mércéjét *nem a Pp. általános eljárási szabályai képezik*. (Az AB a tisztességes eljárás elvén belül vizsgálta a jogorvoslathoz való jog sérelmét is.) Kétségtelen tény, hogy a Pp. eljárási szabályai – melyeket számos alkotmánybírósági határozat megvizsgált – általánosságban megfelelnek a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy kizárólag az ilyen vagy ehhez hasonló szabályok által lefolytatott eljárás minősülne tisztességesnek. Az eljárás tisztességességének a kérdése az eljárásokra vonatkozó szabályrendszer egészének a vizsgálata alapján dönthető el.[143]

Ezt követően az AB az alábbiak szerint folytatta le vizsgálatát.

Egy speciális, a választási eljárásban irányadó határidőkkel kapcsolatban az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatában megállapítottakat hozta fel indokául, mely alapján a jogorvoslati jog választási eljárásban való szabályozásának fontos szempontja, hogy az eljárás során *minél*

*hamarabb megszülessenek a végleges döntések.*¹³¹ Ezen túlmenően, a különösen rövid határidők egyik lényeges indoka a jogbiztonság, illetve az e szabályok hiányában hosszú ideig fennálló, a fogyasztókat terhelő jogérvényesítési nehézségek kiküszöbölése. [165] Csak utalok a már elmondottakra: nemperes eljárás határideje nehezen hasonlítható össze peres eljárásokban megszabott határidők jellegével és egyúttal alkotmányosságával.

Ellenben Juhász Imre, párhuzamos indokolásában, megjegyzi, hogy kimondottan helytelen precedensnek tartja a peres eljárás során alkalmazandó határidők egy *per definitionem* egyszerűsített szabályok szerint lefolytatandó *nemperes* eljárás szabályaival (választási) történő összehasonlítását. Ezenfelül szükségesnek tartotta volna az *indokolás [165]–[166] bekezdéseiben a választási eljárások vonatkozó szabályaira történő hivatkozás teljes elhagyását*. A választási eljárásokkal kapcsolatos speciális polgári *nemperes* eljárások nemcsak a tárgyukat képező életviszonyok, és az azokból származó jogviszonyok eltérő jellege miatt, hanem az eljárási forma különbözősége miatt sem szolgálhatnak – álláspontom szerint – hivatkozási alapul egy polgári peres eljárás szabályainak alkotmányossági vizsgálata tekintetében. [224]

Az AB többségi álláspontja mégis az, hogy a fellebbezésre és a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére nyitva álló 8 napos törvényi határidő *nem minősül teljesíthetetlennek, nem zárja el a feleket attól, hogy érdemi jogorvoslattal élhessenek a számukra sérelmes döntéssel szemben*.

Tehát nem zárja el, csak nehézkessé teszi. Kérdésem: ha nem zárja el, csak nehézkessé teszi, az megnyugtató válasz az alapjogsérelem felvetésére?

b) A kézbesítési vélelem megdöntésének kizártsága

¹³¹ Kissé pontatlan megfogalmazásnak tartom a végleges kifejezés használatát, ugyanis a bíróság az elsőfokú eljárás végleges lezárásaként hoz egy határozatot, azonban nem biztos, hogy az jogerőre is emelkedik, és így végrehajthatóvá válik.

A Deviza-törvény 7. § (5) bekezdése kimondja, hogy *a kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem előterjesztésének nincs helye*. A kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem a szó szoros értelmében nem perorvoslati eszköz, azonban a jogorvoslat fogalma alá vonhatjuk, hiszen arra szolgál, hogy egy vélt mulasztást igazoljon. Az indítványozó bíróval ellentétben az AB nézete szerint a Törvény által szabályozott eset *nem postai típusú* kézbesítést, hanem egy speciális kézbesítési módot tartalmaz. A Törvény 7. § (5) bekezdése kimondja, hogy a perben az idézés és a többi bírósági irat kézbesítését *bírósági alkalmazott végzi*. Ezen túlmenően a szabályozás a kézbesítés részletszabályait is tartalmazza. A bírósági alkalmazott a kézbesítést munkanapon 8 és 18 óra között végzi. A felek kötelesek biztosítani, hogy ebben az időszakban az átvételre jogosult személy részére az idézés és a többi bírósági irat kézbesíthető legyen. A [186] margószám alatt foglaltak szerint a felek kötelesek biztosítani, hogy ebben az időszakban az átvételre jogosult személy részére az idézés és a többi bírósági irat kézbesíthető legyen. Ugyanakkor arra tekintettel, hogy az eljárás résztvevői a kézbesítés speciális módjáról a jogszabály rendelkezései alapján előre tudomással bírtak, nem okoz sem a pénzügyi intézményeknek, sem a Magyar Államnak aránytalan terhet annak megszervezése, hogy megfelelő átvételi jogosultsággal rendelkező személy a hivatalos iratok átvételére rendelkezésre álljon. Így ezt az indokolást teljes mértékben elfogadhatónak tartom az alkotmányosság megítélésének szempontjából.¹³²

c) A kereseti és fellebbezési illeték eltúlzott mértéke

Deviza-perek	Polgári peres eljárás illeték számítása és mértéke	
8. § (7) Az elsőfokú peres eljárás illetéke 1 500 000 forint.	Ítv. differenciál a bírósági fok alapján: 39. § (3) A törvényszék előtt az első fokon indult peres eljárásban 600 000 forint az illeték.	36 000 forint ¹³³

¹³² 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [189]: A garanciális többlétszabályok biztosítása miatt a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártsága nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.

¹³³ 42. §(1)A 39-41. §-ban meghatározott illeték alap után - ha e törvény másként nem rendelkezik - az illeték mértéke: a) peres eljárásban 6%.

13. § (2) Az ítélet elleni fellebbezés illetéke 2 500 000 forint.	c) az ítéletábla előtt fellebbezési eljárásban, peres eljárás esetén 600 000 forint.	48 000 forint ¹³⁴
15. § (2) Az ítélet elleni felülvizsgálat illetéke 3 500 000 forint.	39. § (3) d) felülvizsgálati eljárásban 700 000 forint.	70 000 forint ¹³⁵

A jogorvoslathoz való jog sérelmét jelentheti az is, hogy a Törvény 8. §-ának (7) bekezdése, 13. §-ának (2) bekezdése és 15. §-ának (2) bekezdése kizárja az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) rendelkezéseinek az alkalmazását, és az Itv. „meg nem határozható”¹³⁶ pertárgyértékű perekre vonatkozó szabályai helyett nagy összegű, tételes illeték lerovását írja elő a felperes számára a keresetlevelén, valamint a rendes és a rendkívüli jogorvoslati kérelmein. E tételes illetékek összege azért indokolatlanul eltúlzott, mert a Törvény a bíróság eljárását rendkívüli mértékben leegyszerűsíti – a bíróság által vizsgálható tények köre, a tárgyalások száma, az azokon felvehető bizonyítás tekintetében. Tehát az illeték mértéke nem áll arányban a bíróság által elvégzett perbeli cselekményekkel (hiszen a Törvény maga szimplifikálja az eljárást).

Az AB az indítványi elemmel összefüggésben megállapította, hogy a Törvény támadott rendelkezései *sem a jogorvoslathoz való joggal, sem a tisztességes eljáráshoz való joggal nincsenek közvetlen érdemi összefüggésben*. Önmagában az a tény, hogy az illeték mértéke az indítványozó szerint eltúlzott, sem a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét nem zárja ki, sem az eljárás tisztességével nem hozható közvetlen összefüggésbe. [191] Emiatt az AB az indítvány e részét is elutasította.

Arra azonban a testület nem tér ki, hogy miért nincs közvetlen összefüggés a jogorvoslattal való joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal, így érdemben vitathatónak találom ezt az indokolási technikát. Ugyanis annyit még hozzáfűz a bekezdéshez, hogy a 3160/2013.

¹³⁴ Itv. 46. § (1) A 39-41. § szerint megállapított illetékalap után az illeték mértéke ítélet elleni fellebbezés esetében 8%.

¹³⁵ 50. § (1) A 39-41. § szerint meghatározott illetékalap után az illeték mértéke ítélet elleni felülvizsgálat esetén 10%.

¹³⁶ 5/2013. PJE 2. b. Ha a Ptk. 239/A. §-a alapján előterjesztett kereset a szerződés részleges érvénytelenségének a megállapítására irányul, a per tárgyának értékét meg nem határozhatónak kell tekinteni.

(VII.24.) AB végzésében az AB hasonlóan foglalt állást, ám ott nagy terjedelmű indokolás olvasható, mielőtt ezt megállapítja – csakhogynem ezzel az ügygel kapcsolatosan.¹³⁷

4.2 Minden szükséges perorvoslati eszköz biztosítottságának kérdése a Deviza-törvényben meghatározott speciális peres eljárásban

a) A jogorvoslathoz való jog szűk értelemben is a rendes perorvoslati lehetőségeket foglalja magában. Azonban a Deviza-törvény a 7. §-nak (7) bekezdése kimondja, hogy nincs helye csatlakozó fellebbezésnek és csatlakozó felülvizsgálati kérelemnek, a Pp. XXVIII. fejezete alkalmazásának, perújításnak, ha felülvizsgálati kérelem lehetséges. Márpedig lehetséges, mivel „csatlakozó felülvizsgálati kérelemnek nincs helye”, ami pedig előfeltételezi a felülvizsgálati kérelem létét. (Ugyanis a csatlakozó kérelmek a polgári peres eljárásban csakis járulékos jellegűek lehetnek). Ez azt jelenti, hogy alapjában véve a rendkívüli jogorvoslatok nincsenek kizárva a speciális eljárásból; akkor a perújítás, milyen alapon kerül kizárásra. A *perújítás* – az eljárási törvényben szabályozott szigorú keretek között – azt teszi lehetővé, hogy az ítélelhozatal idején nem ismert körülmény utólagos ismertté válása esetén annak fényében felül lehet vizsgálni a jogerős ítéletet, feltéve, ha nem a perújító fél mulasztott.

b) Összegezve a perújítás kérdését: látható, hogy nincs rá lehetőség, azonban ezt a jogalkotó nem az eredeti Deviza-törvényben rögzítette, hanem a már folyamatban lévő peres eljárások alatt léptette életbe.¹³⁸ Ezzel a Deviza-törvény megsértette a Jat. 2. § (2) bekezdésében rögzített visszamenőleges jogalkotás tilalmát (jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, *valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot*, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé), mivel a jogszabály hatálybalépését *megelőző időre vont el jogot*.

Megjegyzem, hogy a Deviza-határozat a perújítás problémájával nem foglalkozott.

¹³⁷ A Törvény támadott rendelkezéseit Kiss László és Lévay Miklós alkotmánybírák alaptörvény-ellenesnek találták [305], [309]- [312].

¹³⁸ A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény módosította a 23. § (2) bekezdésével. 2014. október 15-től alkalmazandók az új szabályok.

5. A jogállamiság elvének sérelme, a jogbiztonság és a visszaható hatály problematikája¹³⁹

5.1 Bevezetés

„A jogbiztonság érvényesülésének feltétele, hogy a társadalmi viszonyok – egyértelmű, kiszámítható, stabil és végrehajtható jogszabályokkal – megfelelő módon szabályozottak legyenek, a jogrendszer egységes és áttekinthető, a szabályozás megismerhető legyen. Fontos követelmény továbbá, hogy a szerzett jogok és a lezárt jogviszonyok védelemben részesüljenek, a jogorvoslathoz való jogot garantálják, és a méltányosságot biztosítsák.”¹⁴⁰

Jelzem, hogy azért indokolt a jogállamiság elvének sérelmével és az ebből kiágazó jogbiztonsággal, valamint a visszaható hatály problémájával kiemelten foglalkozni, mert a beérkező indítványok (mind a négy) kihangsúlyozzák ezeknek az elv(ek)nek a súlyos sérelmét, ezáltal ez válhatott volna a legerősebb „fegyverré” a Deviza-törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására.¹⁴¹ Ha több okból állítják, hogy valamely jogszabály alaptörvény-ellenes, azonban egy ok az egész törvényre kihat (ezen esetben lehet a visszaható hatály tilalma), akkor az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálja (természetesen ez minden esetben nem kötelező elv).

5.2 Elemzés

1. A visszaható hatály megállapításakor, azt kell vizsgálni, hogy a Törvény egyes anyagi jogi rendelkezései *tartalmilag új szabályozási környezetet hoztak-e létre*. Ennek eldöntéséhez az alábbi kérdéseket vettem alapul:

- a) A deviza ügyben keletkeztek-e a törvény alapján a kihirdetését *megelőző időre kötelezettségek vagy visszamenőlegesen terhesebbé vált-e a helyzet?*
- b) A Törvény *megállapít-e jogi felelősséget* olyan, a kihirdetését megelőzően tanúsított magatartásért, amely a törvény hatálybalépését megelőzően nem volt jogsértő?
- c) A hatályba léptető rendelkezés eredményeként a Deviza-törvény új, korlátozó rendelkezései *már létrejött, lezárt anyagi jogi jogviszonyokban idéztek-e elő változást?*
- d) Érvényesül-e az a már Peschka Vilmosnál megfogalmazott kitétel, mely szerint a jogszabálynak két ontológiai feltétele van: az *alternativitás* (cselekvési lehetőségek

¹³⁹ Visszaható a hatály akkor is, ha a jogszabály hatályba léptetése nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, 68/2006. (XII. 6.) AB határozat].

¹⁴⁰ PETRÉTEI: Magyarország alkotmányjoga I. 93. o.

¹⁴¹ Az Alkotmánybíróság 34/2014 (XI. 14.) határozata nem tartotta megalapozottnak a bírói indítványt e követelmény vonatkozásában (sem).

közötti választás) és a *társadalmi szintű megismerhetőség*?¹⁴² Azaz: megvan-e a cselekvési lehetőségek közötti választás, ha valamely indokra (akár tisztességtelenségre) hivatkozással visszamenőlegesen meg lehet változtatni jogviszonyokat, és ilyen esetben van-e bármilyen értelme vagy szerepe a „társadalmi megismerhetőségnek”?

ad a) Az a) pontban megfogalmazott kérdésre a válasz könnyűnek tűnik; mivel a Devizatörvény 1. § (1) bekezdésében határozza meg *tárgyi hatályát* (alkalmazhatóságát), amikor kimondja, hogy e törvény a 2004. május 1. napja és az e törvény hatálybalépésének napja¹⁴³ között kötött fogyasztói kölcsönszerződésre terjed ki. A laikus ember számára is szembetűnő, hogy több évvel ezelőtti időpont szerepel a törvényben. Tehát az biztos, hogy a törvény a kihirdetését megelőző időre állapít meg szabályokat, azonban, hogy azok kötelezettségek-e vagy sem, azt már részletesebben kell körbejárni.

A Törvény 4. § (1) bekezdése akképp rendelkezik, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó fogyasztói kölcsönszerződés vonatkozásában *vélelmezni kell, hogy tisztességtelen* az annak részét képező egyoldalú kamatemelést, költségemelést, díjemelést lehetővé tevő *szerződéses kikötés* – az egyedileg megtárgyalt feltétel kivételével –, *tekintettel arra, hogy az nem felel meg* 4. § (1) bekezdés a)-g) pontjában¹⁴⁴ található elveknek. Mi másról lenne szó tehát, mint valamely helyzet visszaható hatállyal történt *hátrányosabbá tételéről*: hiszen ha nem felel meg a szerződéses kikötés a követelményrendszernek, abban az esetben – szankcióként – semmisnek minősül. Ha a Törvény és kritériumrendszere akkor hatályban lett volna (illetve „élt” volna a jogalkalmazás által), nyilvánvaló, hogy a bankok és

¹⁴² Vilmos PESCHKA: The Retroactive Validity of Legal Norms. Acta Juridica Hungarica, 1999/1-2. 9-15. o.

¹⁴³ 2014. július 26-ig.

¹⁴⁴ a) az egyértelmű és érthető megfogalmazás elvének: annak tartalma a fogyasztó számára nem világos, nem érthető;

b) a tételes meghatározás elvének: az egyoldalú szerződésmódosítás feltételei nem tételesen meghatározottak, vagyis az ok-lista hiányzik, vagy van ok-lista, de az csak példálózó jellegű felsorolást tartalmaz;

c) az objektivitás elvének: az egyoldalú módosítás feltételei nem objektív jellegűek, vagyis a fogyasztóval szerződő félnek módja van a feltétel bekövetkeztét előidézni, abban közrehatni, a módosításra okot adó változás mértékét befolyásolni;

d) a ténylegesség és arányosság elvének: az ok-listában meghatározott körülmények ténylegesen nem, vagy nem a körülmények változásának mértékében hatnak a kamatra, költségre illetve díjra;

e) az átláthatóság elvének: a fogyasztó nem láthatta előre, hogy milyen feltételek teljesülése esetén és milyen mértékben kerülhet sor további terhek rá történő áthárítására;

f) a felmondhatóság elvének: a szerződésmódosítás bekövetkezése esetére nem biztosítja a fogyasztó számára a felmondás jogát vagy

g) a szimmetria elvének: kizárja, hogy a fogyasztó javára bekövetkező feltételváltozás hatása a fogyasztó javára érvényesítésre kerüljön.

más pénzügyi intézmények e kötelezettségnek eleget tettek (megfeleltek) volna, hogy szerződéseik utólag ne legyenek megtámadhatók.¹⁴⁵

ad b) A b) kérdésre meg is adtam a választ az előbb mondottakkal, ugyanis a Törvény a pénzügyi szervezetek jogi felelősségét azzal állapítja meg, hogy felállítja a (megdönthető) vélelmet, továbbá szankcióját – ha szerződéses kikötései tisztességtelenek – a semmisséget, így befolyásolva – a per végén hozott ítélet által – a magánszeméllyel való jogviszonyát.

ad c) A c) kérdésnél abból indulok ki, hogy megkötött szerződések vannak, melynek alanyai a pénzügyi intézmények és a magánszemély fogyasztók. A szerződések jogi szabályozására a Ptk.¹⁴⁶ mint *lex generalis* és a Hpt.¹⁴⁷ – különös szintű norma – vonatkozó rendelkezései irányadók. A Ptk. 205. § (1) bekezdése értelmében, a *szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre*. Eszerint a szerződések aláírásával anyagi jogviszonyok¹⁴⁸ (fogyasztói kölcsönszerződések) jöttek létre, és *a szerződésből kötelezettség keletkezett a szolgáltatás teljesítésére; jogosultság a szolgáltatás követelésére*¹⁴⁹. *(Ha az új Ptk. 6:63. § [A szerződés létrejötté és tartalma] alcím alatti (1) bekezdését veszem alapul, aszerint is; a szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre. A szerződés egy a kötelemfakasztó tények sorából; a kötelelem pedig Ptk. 6:5. § [A jognyilatkozat hatályosulása] (1) bekezdése alapján a jelenlevők között tett jognyilatkozat nyomban hatályossá válik.)* Következésképpen, a szerződésmegkötésének pillanatában már hatályossá váltak a fogyasztói kölcsönszerződések az új Ptk. rendelkezéseinek interpretációja alapján is.

Tehát a Deviza-törvény új jogi keretet húz rá a szerződés – általános szerződési feltételeinek – tartalmi követelményeire; azaz a már létrejött, olykor lezárt¹⁵⁰ anyagi jogi jogviszonyokban idéz elő változást. Álláspontom szerint a Törvény már lezárt viszonyokat is újranít, és új szempontok alapján újraértékel.

¹⁴⁵ Ugyanis a Ptk. 234. § (1) bekezdése szerint a semmis szerződés érvénytelenségére – ha a törvény kivételt nem tesz – bárki határidő nélkül hivatkozhat (részleges érvénytelenség esetén is).

¹⁴⁶ A szerződéskötéskor hatályos: 1959. évi IV. törvény.

¹⁴⁷ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény.

¹⁴⁸ Az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatában – a „létrejött jogviszonyok” alatt az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat értette, és e jogviszonyok védelme érdekében állapított meg alkotmányellenességet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme miatt.

¹⁴⁹ Ptk. 198. § (1) bekezdése.

¹⁵⁰ Például, ha megszűnt teljesítés folytán.

E pontnál a *Hpt. időszakonkénti szabályozásáról* is szólnom kell, ugyanis egy fokozatosan szigorodó tendencia figyelhető meg a fogyasztói kölcsönszerződésekkel kapcsolatban. A régi Hpt. 210.§ (3) bekezdés¹⁵¹ szerint az ügyfél számára kedvezőtlen kamatmódosításra (díjra vonatkozó módosításra, stb.), azaz hátrányos, egyoldalú szerződésmódosításra, csak akkor kerülhet sor, ha azt az ÁSZF külön pontban, egyértelműen lehetővé teszi – mely úgynevezett egyoldalú kógens feltételnek minősül, amelyet, ha teljesít a bank, biztos lehet abban, hogy a kikötés nem ütközik jogszabályba (Hpt.-be).

2009. augusztus 1-jétől a szabályozás két lépcsőben szigorodott, majd 2010. január 1-jétől tovább módosult a 210. §.¹⁵² Emellett a szerződéses kikötésekre vonatkozó feltételeket 2011. november 15-től és 2012. december 9-től szintén módosították. Kihangsúlyozandó, hogy a szabályozás fokozatos volta miatt – 2009. augusztus 1. napját megelőzően – a fogyasztóra hátrányosan bármely szerződési feltétel, ezt követően csak a kamatra, díjra, költségre vonatkozó rendelkezések voltak módosíthatók egyoldalúan. Ez alapján látható, hogy a Hpt. az egyoldalú szerződésmódosítás törvényi feltételeit időben eltérő módon és részletességgel rendezte. Következtetésképp elmondható, hogy a vitássá tett időszakot nem lehet egységesnek és homogénnek tekinteni, a jogszabályi környezet (2009. aug. 1-je, 2010. jan. 1-je után, valamint 2011. nov. 15-e és 2012. dec. 9-e után, 2014. július 26-ig bezárólag) állandó mozgásban volt. A Deviza-törvény mégis ezt teszi. Az Alkotmánybíróság ezt figyelmen kívül hagyva – többségi álláspontjában – azt állapította meg, hogy a Törvény nem alkotott új anyagi jogszabályt visszamenőleg, hanem az érintett időszakban mindig is hatályban volt anyagi jogszabálynak az európai és a magyar bírósági gyakorlat által kidolgozott, és kötelezően alkalmazandóvá tett (azaz az anyagi jog értelmezésének pontosításával eleve az anyagi jog részévé vált) értelmezését¹⁵³ foglalta a Törvénybe, emelte jogszabályi szintre.¹⁵⁴ Ezt törekszik igazolni Sulyok alkotmánybíró is, miszerint a Törvény elvei már korábban is megjelentek. Megerősíti ezt a nézetet egyébként a 7/2015. (III. 19.) AB határozat, melyhez ugyanebben a

¹⁵¹ A Hpt. 2009. augusztus 1-je előtti állapota.

¹⁵² Hpt. 210. § (3) „Fogyasztóval kötött kölcsönszerződésben vagy pénzügyi lízingszerződésben az ügyfél számára kedvezőtlenül kizárólag a kamatot, díjat vagy költséget lehet egyoldalúan módosítani. Egyéb feltétel, ideértve az egyoldalú módosításra okot adó körülmények felsorolását is, egyoldalúan nem módosítható az ügyfél számára kedvezőtlenül. Az egyoldalú módosítás jogát a hitelező akkor jogosult gyakorolni, ha a módosításra okot adó objektív körülmények tételes meghatározását a szerződés tartalmazza, valamint a hitelező árazási elveit írásban rögzítette.” A (4)–(14) bekezdés az árazási elvekkel szemben támasztott tartalmi követelményeket és a módosítás egyéb szabályait határozza meg.

¹⁵³ KISS László különvéleménye: [289] 11. Több indítvánnyal egyetértve ugyancsak bizonyíthatónak látom magam is, hogy a Törvény – az igazságügyi miniszteri állásfoglalással ellentétben – nem a polgári jogi érvénytelenség fogalmát tölti ki tartalommal, hanem a korábbi Ptk. 209. § (1) bekezdésében, majd a hatályos Ptk. 6:102. § (1) bekezdésében rögzített definíciótól független, új meghatározást adott a tisztességtelenségnek.

¹⁵⁴ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [103].

vonatkozásban Kiss László alkotmánybíró különvéleményt csatolt, valamint a 11/2015. (V. 14.) AB határozat is, ami a Kúria általi „jogalkotást” kifogásoló indítványt nem találta megalapozottnak.

Kérdésem pusztán annyi, hogy ha ezek az elvek már korábban is ennyire egyértelműen jelen voltak, miért volt szükség megerősítésükre, új formában való megfogalmazásukra? Korábbi létezésük esetén ugyanis a bíróságok mindenfajta kétség nélkül alkalmazhatták volna ezeket az elveket a devizahitelekkel kapcsolatos perekben.

Az Alkotmánybíróság álláspontjával szemben áll az a vélemény, miszerint a Törvény nemcsak a bírói gyakorlat *kodifikálása a jövőre nézve, hanem a bírói gyakorlatnak a kiterjesztése is, és ezen keresztül a Hpt. 2010. január 1-jétől (részben már 2009. augusztus 1-jétől) hatályos, értelmezett szabályainak a visszavetítése a korábban létrejött általános szerződési feltételekre és szerződésekre.*¹⁵⁵ Továbbá sem a 2/2012. PK véleményben, sem pedig a 2/2014. PJE¹⁵⁶ határozatban nincs szó arról, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás tisztességtelenségének az egyes – PK-véleményben megjelenő – szempontjait a 2004. május 1-jét követően létrejött valamennyi általános szerződési feltételre, ennek nyomán valamennyi szerződésre általánosan alkalmazni kellene.¹⁵⁷ A jogegységet biztosító említett eszközök általános, 2004. május 1-jétől való, közvetlen alkalmazásának lehetőségét a Törvény teremti meg.¹⁵⁸

ad d) A „peschkei kérdésre” (d) pont) a válasz egyszerű logikai következtetéssel megválaszolható. Mivel a 2014. évi XXXVIII. törvény 2004. május 1-jétől írja elő, hogy a szerződéses kikötések az immanens elveinek meg kell feleljenek (különben tisztességtelenek), ezért a pénzügyi intézmények számára 2004. május 1. és 2014. július 26-a között nem adatott meg a cselekvési lehetőségek közti választás. Ugyanis a Törvényben taxatív felsorolt

¹⁵⁵ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás; PACZOLAY Péter különvéleménye [347].

¹⁵⁶ Ezek a bírósági jogegységet biztosító eszközök a bíróságoknak szólnak, és a konkrét – de folyamatban lévő vagy ezt követően indult – perekben alkalmazandók.

¹⁵⁷ Ezzel ellentétben a 34/2014 (XI. 14.) AB határozat többségi álláspontja szerinti Indokolás [98] „...A tisztességesség mércéje nem változott, pusztán jogszabályban is rögzítésre került az, ami korábban is (a régi Ptk., és a bírói gyakorlat, valamint az Irányelv alapján) eleve követelmény volt. A régi (és az új) Ptk. rendelkezései, valamint a Kúria által kialakított elvek alapján a kérdéses szerződési kikötések tisztességességének a megítélésén a Törvény nem változtatott, hanem csak a generálklauzula törvényi keretén belül annak – *ab ovo* meglevő – tartalmát határozta meg differenciáltan.” Megjegyzés: szigorodott a bírói gyakorlat miatt.

¹⁵⁸ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolásban; PACZOLAY Péter különvéleményének [345], [346] margószámai alatti megállapításaiból való részlet.

valamennyi elv a magyar jogrendszerben korábban *jogszabályi szinten nem jelent meg*¹⁵⁹, illetőleg a jogszabályok által korábban szabályozott elvekről rendelkező jogszabályok (Hpt. vonatkozó rendelkezései és a 275/2010. (XII. 15.) Korm. rendelet¹⁶⁰ szabályai) a Törvény által megjelölt *teljes időtartam alatt nem voltak hatályosak*. Az is egyértelmű, hogy a Devizatörvény esetében, amely 2004. május 1-jétől szabályozza a szerződéses kikötések minőségét (tisztességes/tisztességtelen), nem volt a társadalmi szintű megismerhetőségre potenciál.

Az AB-határozat álláspontja szerint a jelenlegi feltételek *kezdetől fogva* levezethetők voltak az általános jogszabályi rendelkezésekből¹⁶¹, melyeket *utólag foglaltak* (2/2012) PK véleménybe, (2/2014) jogegységi határozatba, (2014. évi XXXVIII. törvény) *jogszabályba*. Az Alkotmánybíróság okfejtése mentén az feltételezhető, hogy a szerződést megkötő felek feladata lenne a jogértelmezés, mert az elvek *ab ovo* levezethetők voltak az általános jogszabályi környezetből.¹⁶² Szemben a többségi állásponttal, amellyel érvel Paczolay Péter, hogy a Törvény csak a bírói gyakorlatban meglévő egyes elemeknek a *kombinációja*, amely a PK-vélemény és a jogegységi határozat (továbbá a 93/13/EGK irányelv) jogalkotói értelmezését jeleníti meg [348].

2. A következőkben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának kiemelkedő jelentőségét a jogállamiság¹⁶³ elvének korábbi alkotmánybírói gyakorlatával szeretném nyomatékosítani, ugyanis az előbbieken említett elvek sérelmének még csak a gyanúja sem merülhetne fel. „A jogállamiság fogalma magában foglalja a *jogbiztonság* követelményét, amely többek között az állam, mint jogalkotó kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság pedig – az Alkotmánybíróság korábbi határozatai szerint – nem csupán az egyes normák *egyértelműségét követeli meg*, de az egyes jogintézmények működésének *kiszámíthatóságát is* [9/1992. (I. 30.) AB határozat; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat; 31/2007. (V. 30.) AB

¹⁵⁹ Vö.: KISS László különvéleménye [281] 6. pont: „Ezek a kritériumok 2004. május 1. napja és a törvény hatályba lépésének napja között nem voltak sem ilyen formában, sem ilyen tartalommal tételezve és akár belső jogi (ide értve a 2/2014. PJE-t), akár uniós jogszabályban és joggyakorlatban meghatározva, de ezeknek a kritériumoknak még a jogirodalmi forrása sem volt felelhető az adott időszakban.”

¹⁶⁰ Lakáscélú kölcsön esetén.

¹⁶¹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Sőt, a Ptk.-nak, mint *lex generalis*-nak a tisztességességre vonatkozó generálklauzuláját a *lex specialis*-nak minősülő ágazati törvények konkretizálják.

¹⁶² 2006-ig nem voltak perek, nem volt bírósági gyakorlat 2011-ig.

¹⁶³ Magyarország Alaptörvénye deklarálja Alapvetés című részében; a *B) cikkének* (1) bekezdésében, hogy Magyarország független, demokratikus *jogállam*.

határozat].” Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján meghozott korábbi határozataiban *a kiszámíthatóság* és az előreláthatóság követelményéből vezette le a *visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának* alkotmányos elvét [34/1991. (VI. 15.) AB határozat; 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat; 4/1992. (I. 28.) AB határozat].

A 25/1992. (IV. 30.) AB határozatban megállapította, hogy a jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely többek közt megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, meglegyen *a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani; ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.*¹⁶⁴

Az Alkotmánybíróság döntéseiben és a Jat.-ban megfogalmazott visszaható hatállyal kapcsolatos tilalmat az Országgyűlés esetenként a korábbi Alkotmány módosításával írta felül. A címzetti körre negatív visszaható hatályt eredményezett többek között a rendőrök passzív választójogának 3 évre visszamenőleges kizárása, illetve a 98%-os különadó kezelésének alkotmányi rendezése. Jelen esetben azonban a visszaható hatály tilalmának sérelme nem alaptörvényi, hanem törvényi szinten vélelmezhető, így az Alaptörvénybe ütközés megállapításának formai akadályja nincs.

Megjegyzendő a problémakörhöz, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli *a megszerzett jogok védelmét* is, illetve *a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását*, valamint a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. A Törvény 1.§-ának (6) és (7) bekezdése azonban utólag a több mint öt éve nem érvényesített követelések vonatkozásában is lehetővé teszi a szerződő felek jogérvényesítését az elévülési szabályok módosítása nélkül, a régi Ptk. szabályainak normatív értelmezésével. Azzal, hogy a Törvény 4. § (1) bekezdése új jogszabályi semmisségi kritériumokat határoz meg *hosszú ideje hatályban lévő szerződéses rendelkezések*

¹⁶⁴ A régi Jat. is tartalmazta. A jelenleg hatályos, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdése szerint „jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesébbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

tekintetében, valójában a szerződéskötés időpontjára visszamenő hatállyal az Országgyűlés jogalkotói hatalmánál fogva alakító módon változtatta meg a felek szerződéses (lezárt) viszonyait.¹⁶⁵ Kiss László emellett kifejti, hogy a visszaható hatály vizsgálatánál, a mérlegelés elvégzésekor a „jog-joggal vetendő össze” követelménye alól nem adható felmentés (még alkotmányos cél elérése érdekében sem), mert minden rés, amit ezen az elven nyitni engedünk, korlátlanul tágítható. Ilyen érvelés alapján *ad absurdum* akár odáig is eljuthatnánk, hogy a néplélekre hivatkozással teszünk kérdésessé már *lezárt, illetve teljesedésben és folyamatban levő jogviszonyokat*¹⁶⁶.

Megjegyezném: a témakörben született 34/2014. (XI. 14.) AB határozat többségi döntése szerint a *Törvény új jogszabályi környezetet – visszaható hatállyal – nem teremtett*. Ezzel – a korábban mondottak alapján – nem értek egyet, főként, mert lezárt viszonyok is ismételten megnyitásra és új szabályok alapján való újraértékelésre kerültek.

Azonban a Deviza-határozat után született 7/2015. (III. 19.) AB határozatban az alábbi érvelés is olvasható: „A visszaható hatályú jogalkotás tilalmára való hivatkozás nem adhat alapot arra, hogy a múltban tömegesen keletkezett tisztességtelen – ezért semmis – szerződéses kikötések érinthetetlenek maradjanak, és annak következtében az adósok teljesítési kötelezettsége minden körülmények között, változatlanul fennmaradjon”.¹⁶⁷ Eszerint tehát akár a Deviza-döntésben is megállapíthatta volna az Alkotmánybíróság a visszaható hatály meglétének tényét, ugyanis mint látható, jogkövetkezményét tekintve nem lett volna nagy különbség a két megoldás között.

Zárszóként – egyben válaszként – egy idézettel szeretném befejezni ezt a részt:

„A Törvény – azzal, hogy a 2004. május 1-jétől 2009. augusztus 1-jéig hatályban volt általános szerződési feltételeket és az ezeken alapuló szerződéseket is a hatálya alá vonja – túlmegy a bírósági gyakorlaton, új követelményeket, új mércét érvényesít a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú módosítására, vagyis valódi visszaható hatállyal szabályoz.”¹⁶⁸

¹⁶⁵ KISS László különvéleménye [287].

¹⁶⁶ [284] margószám.

¹⁶⁷ [36] margószám.

¹⁶⁸ 34/2014. (XI.14.) AB határozat; PACZOLAY Péter különvéleménye [353].

5.3. *A jogállamiság elvének sérelme - az egyes normák egyértelműségének és az egyes jogintézmények működése kiszámíthatóságának követelménye*¹⁶⁹

a) Azzal kezdem az egyértelműség és kiszámíthatóság követelményének analizálását, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot tekintem „zsinórmértéknek”. Az Alkotmánybíróság korábban több határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye pedig az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogalkotó köteletségévé teszi azt, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, *egyértelműek és működésüket tekintve kiszámíthatóak*, előreláthatóak legyenek a jogszabályok címzettjei számára [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65-66.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81-82.; 28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 220, 225.].

b) Itt jelezném azt a tényt, hogy egyes, a témában adott jogegységi határozatok is – melyek nem bizonyulnak egyértelműnek – tárgyai lehetnek az Alkotmánybíróság vizsgálatának¹⁷⁰. A bíró indítványában¹⁷¹ – a Pp. 155/B.§ (1) és (3) bekezdései alapján, az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – a Ptk. 239/A. §-a alapján a szerződés érvénytelenségének (részleges érvénytelenségének) megállapítása iránt indított perekről szóló 5/2013. Polgári Jogegységi Határozat 3. pontja, és a devizaalapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos perekben felmerült egyes kérdésekről szóló 6/2013. Polgári Jogegységi Határozat 4. pontja *alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól*. Tette ezt arra hivatkozással, hogy a *jogegységi határozatok nem biztosítják a bíróságok jogalkalmazásának egységét, mert ellentétes iránymutatást adnak (azaz az egyértelműség és a kiszámíthatóság követelményével ütköznek)*. Tekintettel a 9/1992. (I. 30.) AB határozatra, amely kimondja, hogy a jogintézmények tartalmi kiszámíthatóságát a jogállamban különféle – többek között jogegységi – eszközök szolgálják, nem lehetne meg még a lehetősége sem, hogy a jogalkalmazás során efféle ellentételezések alakuljanak ki az eljáró bíróságokban, főleg, ha ekkora társadalmi érintettség van a kérdéskörnek.

¹⁶⁹ Az Alkotmánybíróság többségi álláspontja ebben a vonatkozásban is elutasította az indítványt.

¹⁷⁰ Kivéve alkotmányjogi panasz esetén, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogegységi határozat esetén nincs közvetlen érintettség a panaszosnak, mivel az rá közvetlenül nem hatályosul. Lásd például a 7/2015. (III. 19.) AB határozatot, illetve a 3087/2015. (V. 19.) AB végzést. A gyakorlattal kapcsolatban CZINE Ágnes alkotmánybíró fogalmaz meg rendszeresen különvéleményt.

¹⁷¹ III/00528/2014 ügyszámon nyilvántartott indítvány.

Az Alkotmánybíróság álláspontja az *azonos szintű jogszabályok közötti valós vagy vélt kollíziójával* kapcsolatosan – a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatban elvi érveléssel kimondottak szerint – az, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet”. Tehát az indítványban sérelmezett két jogegységi határozat önmagában az ütközésük miatt nem alaptörvény-ellenes, azonban már az problémát szült, hogy *nem egyértelmű tételek vannak* a jogegységi határozatokban, és így kialakult a jogalkalmazóban az előbb felvázolt paradoxon. Emiatt pedig sérül az egyértelműség követelménye a jogegység atmoszférájában. Ezen túlmenően, az 1. bírói indítvány is rámutatott arra, hogy az előreláthatóság és a kiszámíthatóság a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk).

Ezenfelül a Törvény 4. § (1) bekezdésében tételezett „tiszteletlenségi kritériumok” normatív jellegét megerősítve a Törvény 11. § (1) bekezdése, amely szerint „[a] bíróság kizárólag azt vizsgálja, hogy a pénzügyi intézmény által tisztességesnek tartott szerződéses kikötés a 4. § (1) bekezdése szerint tisztességes-e”. Ez ellentmond, kollízióban áll a korábbi és a hatályos Ptk. normáival és az azok alapján kialakított bírósági gyakorlattal: ezek szerint hasonló esetekben az ügylet összes körülményeit vizsgálni kell a rendesbíróságoknak. Ez a tény – tekintve, hogy *azonos jogforrási szintű normák közötti kollízió áll fenn* – önmagában okot adhatna a megsemmisítésre, mivel ellentétes a jogbiztonság elvével [Először erre lásd a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatot, ABH 1991, 176–177].¹⁷²

c) Folytatván az *egyértelműség és kiszámíthatóság* követelményének vizsgálatát, rá szeretnék mutatni, hogy nincs meg a *következetes jogfolytonosság*, ám éppen az adná a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát. A jogállamiság egyik fontos alkotóelemét jelentő jogbiztonság pedig megköveteli azt a tényleges lehetőséget, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.¹⁷³

Abból indulok ki, hogy a Deviza-törvény 4.§ (1) bekezdésének a)-g) pontja szabja meg (utólag!) azt a követelményrendszert, hogy a szerződéses kikötések mi alapján tekinthetők tisztességesnek (vélelem felállításával). Erre figyelemmel felmerül a kérdés, hogy miként

¹⁷² 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: KISS László különvéleménye [280].

¹⁷³ Amint már jeleztem: a Jat. 2. § (2) bekezdése szerint jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat magatartást jogellenessé.

adatott meg a lehetőség a pénzügyi intézmények számára, hogy magatartásukat a *jog előírásaihoz* igazítsák? Fontos kiemelni a *jog előírását* kifejezést, hiszen 2005-2009 között több állami szerv is elemezte a pénzügyi intézmények „szerződéses gyakorlatát”, melyek kivétel nélkül állították, hogy a bankok *nem járnak el tisztességesen; mégis – ennek ellenére –* csupán beszámolók, jelentések, ajánlások születtek (PSZÁF 9/2006-os fogyasztóvédelmi ajánlása; GVH 2005. decemberi Jelentése; GVH 2008. június 20. Beszámolója), azonban ezeknek *nincsen* a jog erejéhez fogható normatív kötelező hatása. Ezek legfeljebb követendő iránymutatásnak tekinthetők, nem előírt szabályozásnak. Tehát visszautalván a jog kontinuitásának kérdésére a gondolatmenetem elejéről, az én érvelésem és nézőpontom szerint, ez nem teljesült és nem is tudott az ajánlások, beszámolók és jelentések által érvényesülni.¹⁷⁴

Ezen a ponton felvethető persze az állam (állami szervek) felelőssége is, hiszen hosszú éveken keresztül semmilyen hatékony lépést nem tettek azért, hogy a mára már akuttá vált társadalmi, szociális és gazdasági probléma és feszültség elkerülhető legyen. Semmi nem akadályozta meg az Országgyűlést sem abban, hogy törvényalkotással kellő időben beavatkozzon a folyamatok alakulásába. Ez a mulasztása pedig annál is inkább szóvá tehető, mivel időben kapott olyan jelzéseket, hogy a kialakult hitelezési gyakorlat komoly társadalmi, szociális és gazdasági problémák forrásává válhat (Kiss László különvéleményének indokolása: [282]).¹⁷⁵ Ezzel kapcsolatban megjegyezném, hogy kontinuitásról nem beszélhetünk, hiszen az Országgyűlés ciklikusan működik; adott periódusban más-más politikai érdekek dominálnak, és válnak azok kifejezőjévé. Nem maga az intézmény felelőssége tehát e „mulasztás”, hanem az adott időszakban az Országgyűlés összetételének többségét adó politikai erőké.

d) A 3. bírói indítvány indokolásában olvasható, hogy „az állam jogállásához kapcsolódó, közfeladatot ellátó és az annak gyakorlására alkotmányos eszközökkel felhatalmazott

¹⁷⁴ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: KISS László különvéleménye [283]: A hitelt nyújtó pénzügyi intézetek tehát tényleg nem gondolhatták azt, hogy az általuk alkalmazott szerződési feltételek „minden kétséget kizáró módon nem minősülhettek tisztességtelennek”. Erre azonban formális jogi kötőerővel nem rendelkező ajánlások, jelentések, javaslatok, beszámolók, tájékoztatók mutattak „csak” rá, s azok tartalma nem jelent meg jogszabályban.

¹⁷⁵ A GVH 2005. decemberi jelentése; a PSZÁF 9/2006-os ajánlása; a Lakossági Pénzügyi Szolgáltatásokat Vizsgáló Szakértői Bizottság 2006. decemberi javaslatai; az OBH 2958/2006. számú ügyben készült jelentése; az OBH 1474/2008. számú ügyben készült jelentése; a GVH Országgyűlés 2008. áprilisi ülésére összeállított beszámolója; a GVH 2009. február 5-ei vizsgálati végleges jelentés; a GVH 2009. májusi tájékoztatója az Országgyűlés részére.

szervezet szabályozását mellőzték, ugyanis a Törvény a Ptk. 3:405. § (2) bekezdésére utalással csupán az állam törvényes képviselétől gondoskodott (Törvény 7. § (2) bekezdés). A törvényes képviselő kijelölése az állam közhatalmi feladatát ellátó és *az ehhez kapcsolódó jogokkal rendelkező szerv törvényes felhatalmazásának és eljárásának hiányát nem pótolja*, csupán a képviselő perbeli jognyilatkozatainak és cselekményeinek a személyi hatályát érinti. *A Törvény szabályozása hiányos, amely nem egyeztethető össze a normavilágosság követelményével.*”

e) A 2. indítványban is találunk kifogást a jogbiztonság megsértésére visszavezetett *előreláthatóság és kiszámíthatóság követelményének* tekintetében. Az indítványozó kifejti, hogy a Törvény által szabályozott eljárásban (6. alcímben szabályozott perben) meghozható ítélet tárgyi és személyi hatályához fűződő és jogértelmezéssel fel nem oldható kétségek miatt (*bizonytalan jogerő problémája, ítélet személyi és tárgyi hatálya* a jövőre nézve bizonytalan értelmezési kérdéseket vet fel) a Törvénynek a bírósági eljárásra vonatkozó valamennyi szabálya (6. §-a, és 7. §-tól a 15. §-ig) sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvét [Alaptörvény B cikk (1) bekezdés]. Már az önmagában probléma, hogy egy ítéletnek bizonytalan jogereje lehet, mivel kérdés, hogyan válik akkor végrehajthatóvá, hogyan lehetne ezt kiszámíthatónak tekinteni mind a banknak, mind a fogyasztó számára. Az pedig, hogy egy ítélet személyi és tárgyi hatálya a jövőre nézve bizonytalan értelmezési kérdéseket vet fel, szintén jelentősen sérti a kiszámíthatóság által a jogbiztonság elvét.

f) A fentiekkel összhangban még megemlíthető, hogy az 1. indítványozó szerint a Törvény 1. § (2) bekezdése abban a tekintetben a normavilágosság követelményébe ütköző, hogy a „nem kell alkalmazni” fordulat nem zárja ki határozottan a Törvény alkalmazásának lehetőségét (Ad1.). Sérelmesnek véli továbbá a Törvény 1. § (1) bekezdését, mely nem határozza meg egyértelműen, hogy mely szerződések tartoznak a „devizaalapú szerződések” fogalmi körébe (Ad2.).

Ad1. Az Alkotmánybíróság vizsgálatát az *indítvány benyújtásakor* hatályos szöveg tekintetében folytatta le, és a „nem kell alkalmazni” fordulatot elemezte (nem pedig a később megjelent verziót), mely során megállapította, hogy nem kiszámíthatatlan és nem túlzottan általános megfogalmazású, így nem eredményez jogbizonytalanságot. Indokolása ekképp hangzik: a „tilos alkalmazni” helyett a támadott jogszabályi rendelkezés *„nem kell alkalmazni” fordulata is kizárja, hogy a Törvény alkalmazható legyen* azokra a fogyasztói

kölcsönszerződésekre, amelyek teljesítésére irányuló kötelezettség végtörlesztés, vagy a fogyasztói kölcsönszerződés fedezetül szolgáló ingatlanok az állam által történő megvásárlása következtében megszűnt.¹⁷⁶ Azonban a „nem kell alkalmazni” fordulat, mégiscsak félreérthető, ugyanis kétféleképpen értelmezhető; nem kell alkalmazni, *tehát tilos*; vagy nem kell alkalmazni, *de figyelembe vehető*. Számomra továbbra is félreértésre vezethet, nem értelmezhető világosan, eltérő interpretációra ad módot. Ugyanakkor megjegyzendő tény, hogy a jogalkotó észlelte, illetve érezhette a Törvény 1. § (2) bekezdésében lévő „csorbát”, mivel a 2014. évi XL. törvénnyel módosította is ezt a bekezdést.

Ad2. Az Alkotmánybíróság többségi álláspontja akként indokolja a Törvény alkotmányosságát a felvetett kérdés körében, hogy a Törvény tárgyi hatályát, egyfelől a Törvény 1. § (1) bekezdése határozza meg, másfelől a Tv2.¹⁷⁷ beiktatott (1a) bekezdése egészíti ki.¹⁷⁸ Ez ellentétben áll azzal, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az *indítvány benyújtásakor (2014. 09. 08) hatályos szöveg tekintetében folytatta le (Tv2. 2014. 10. 15. naptól hatályos)*.¹⁷⁹ Továbbá az Alkotmánybíróság megítélése szerint a „devizaalapú” szerződések tömegesen jöttek létre, lényegük *közismert*, az ilyen szerződés fogalmát a jogalkotó rögzíti¹⁸⁰, és az nem minősül eleve értelmezhetetlennek, ugyanis akkor lehetne megsemmisíteni a sérelmezett törvényi rendelkezést, ha az eleve értelmezhetetlen. Ezt az alkotmánybírósági érvelést és megfogalmazást kissé pontatlannak találom, ugyanis a közismertség nem garancia az egységes jogértelmezésre és így a normavilágosságra sem. Utalni szeretnék azonban a 6/2013. PJE indokolásának III. 1. pontjára, mely próbát tesz egy átfogó definíció körvonalazására, így eleve nem válik értelmezhetlenné a fogalom.

Összegzésképpen: a Deviza-törvény szabályrendszere alkotmányossági szempontból számos vonatkozásban kifogásolható. Az e részben vizsgált jogállamiság elve alapján is lehetséges lett volna a kifogásolt szabályok megsemmisítése, főként arra figyelemmel, hogy a

¹⁷⁶ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [117].

¹⁷⁷ A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény (a továbbiakban: Tv2.)

¹⁷⁸ A jogalkotó a Tv2.-vel beiktatta az 1. § (1a) bekezdését, mely a – bírói indítvány által hiányolt – devizaalapú szerződések fogalmi körét tartalmazza.

¹⁷⁹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [115].

¹⁸⁰ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [121]: a „devizaalapú” szerződés fogalmát számos jogszabály használja, definíciót azonban – a vizsgált Törvényen kívül – csak két hatályos jogszabály, – a régi Hpt.-vel megegyezően – a Hpt. [267. § (1) bekezdés], illetve a teljes hiteldíj mutató meghatározásáról, számításáról és közzétételéről szóló 83/2010. (III. 25.) Korm. rendelet [2. § (1) bekezdés 2. pont] – ad egymással nem teljes összhangban.

jogalkotónak lehetősége lett volna ezt a jelentős társadalmi problémát – a jogállami garanciákat is betartva – megnyugtatóan kezelni. Az Alkotmánybíróság azonban a jogbiztonság elvére hivatkozással későbbi gyakorlatában sem preferálta a megsemmisítést. A következő pontban ennek kifejtésére teszek kísérletet.

6. A jogbiztonság elve – alaptörvénysértés, vagy bírói értelmezési feladat?

Az Alkotmánybíróság 2016-ban bírói indítványra vizsgálta az elszámolási törvény egyik rendelkezését, azonban a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította¹⁸¹. Az indítványozó bíró indoklásában kifejtette, hogy a támadott rendelkezés és más törvényi szabályok között kollízió van, és a szabály több tekintetben is sérti a normavilágosság követelményét, ezen keresztül pedig az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését.

a) Az Alkotmánybíróság a jogforrási rendszerben azonos szinten elhelyezkedő jogszabályok összeütközésének alkotmányos összefüggéseivel kapcsolatos gyakorlatából indult ki, amit a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban foglalt össze. Eszerint: „az Alkotmánybíróság a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatban kijelentette, hogy »meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendelkezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. [...] A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt.« (ABH 1991, 175, 176.) E megállapítást a 21/2001. (VI. 21.) AB határozat azzal pontosította, hogy kimondta: abban az esetben sérül a jogállamiság alkotmányos alapértékből fakadó jogbiztonság követelménye, ha az ellentétes tartalmú törvényi rendelkezések »[...] között fennálló kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel.« (ABH 2001, 231, 235.) (Indokolás [54])”.

Az Alkotmánybíróság a rendelkezést emiatt nem semmisítette meg. Ami azonban figyelemre méltó, az a határozatban összefoglalt elvi megállapítások köre, amit érdemes röviden idézni.

¹⁸¹ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

b) A testület kiindulópontja a jogállamiság, a jogbiztonság és a normavilágosság összefüggésével kialakított korábbi gyakorlata. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Vagyis a jogbiztonság nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák (ABH 1992, 59, 65.). Az Alkotmánybíróság utalt a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatára is, amiben arra mutatott rá, hogy a jogszabály értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalma is a jogbiztonságból fakadó követelmény (ABH 1992, 135, 142.)¹⁸².

Ami érdekes, hogy a megsemmisítés elmaradása ellenére az Alkotmánybíróság kihangsúlyozta: „a vizsgált ügyben a normavilágosság alkotmányos követelményével összefüggésbe hozható aggályok fennállnak. A támadott jogszabályi előírások más, pontosan meg nem határozott normák alkalmazását írják elő, ami jogértelmezési és jogalkalmazási bizonytalanságot okozhat. Az Elszámolási törvény 37/A. § (1) bekezdése két mondatrészének (a felek fizetési kötelezettségének megállapítása a »felülvizsgált elszámolás adatainak alapul vételével« és az »elszámolási szabályok alkalmazásával«) egymáshoz való viszonya szintén értelmezés kérdése. Ezenkívül a Forintosítási törvény 15/A. §-a alkalmazási köre is csak a jogszabály egyéb rendelkezéseivel való együttes értelmezés alapján állapítható meg aggálytalanul. Végezetül pedig a Forintosítási törvénynek az egyes konkrét perek eldöntésére gyakorolt hatásának megállapítása szintén komplex jogalkalmazói feladat»¹⁸³.

Azaz: az aggályok fennállnak, azonban az alkotmányellenesség szintjét nem érik el. Ezt az érvet törekszik az Alkotmánybíróság az indokolásban tovább cizellálni és alátámasztani. Eszerint „[p]usztán nyelvtani szempontból és önmagukban vizsgálva a rendelkezéseket, valóban feltűnő a mondatszerkesztés pontatlansága, és az, hogy csak külön értelmezési folyamat eredményeképpen állapítható meg az egyes mondatrészek, az érintett és összefüggő rendelkezésekben foglalt normák egymáshoz való viszonya, s így azok tartalma. Amint arra az Alkotmánybíróság korábban már utalt, a »jogalkotótól nemcsak hogy elvárható a

¹⁸² A határozat utal rá, hogy e gyakorlatot az Alaptörvény utáni alkotmánybírósági gyakorlat is követi. Lásd például a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot és a 24/2013. (X. 4.) AB határozatot.

¹⁸³ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja –, a normavilágosság alkotmányos követelmény is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján; ugyanezt továbbá a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdése kifejezetten rögzíti is ('A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.')

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat szerint „[a]lkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő”¹⁸⁵. „Tehát az Alkotmánybíróság a nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezés esetében sem állapítja meg automatikusan a jogbiztonság sérelmét, ha a törvényi rendelkezés bizonytalansága a törvény alkalmazása során feloldható [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]. A 24/2013. (X. 4.) AB határozat e megállapításokat megismételve és megerősítve kiemelte azt is, hogy »[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni»¹⁸⁶.

c) A határozatban itt érkezett el az idő, hogy az Alkotmánybíróság a jogértelmezési problémákat ne fogadja el az alkotmányossági problémát elérő gondoknak, hanem jogértelmezéssel megoldható kérdésnek tartsa – azaz a döntést visszautalja a bíróságok hatáskörébe.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[e] gyakorlatot is figyelembe véve a konkrét ügyben a következőkre szükséges felhívni a figyelmet. Devizahitelesekkel érintő, jogszabályban testet öltő intézkedések számos törvényben megjelentek. A tárgyat érintő törvények sorozata normatív megoldást kívánt nyújtani a deviza- és deviza alapú (részben pedig a forint alapú) kölcsönszerződésekkel kapcsolatban felmerült, társadalmi méretűvé vált problémákra [...] E törvények lényegében egy egymásra épülő, komplex rendszert alkotnak,

¹⁸⁴ Az Alkotmánybíróság e megállapítását a 3047/2013. (II. 28.) AB határozatból idézte.

¹⁸⁵ 1263/B/1993. AB határozat, 3047/2013. (II. 28.) AB határozat.

¹⁸⁶ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

és együttesen rajzolják ki azt a normatív tartalmat, amely a konkrét, folyamatban lévő jogviták megoldását is befolyásolja. *A normatív megoldás azonban mindig szükségképpen általános. A perekben az eljáró bíróságoknak az a feladata, hogy a normatív úton eldöntött kérdéseket követően a még fennmaradó vitás elemekre szűkítsék az ügy eldöntését*”¹⁸⁷.

„ Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a *támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggő esetleges jogszabály-értelmezési nehézségek megoldása kétségtelenül komplex jogalkalmazói feladat, amely akár több értelmezési módszer igénybevételét is szükségessé teszi*. Ugyanakkor az előírások nem tekinthetők olyan mértékben homályosnak vagy ellentmondásosnak, hogy azok – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét okozva – eleve értelmezhetetlenek vagy alkalmazhatatlannak minősüljenek”¹⁸⁸.

Végül az Alkotmánybíróság emlékeztetett rá: „gyakorlata szerint tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon”¹⁸⁹. „Ezért az Alkotmánybíróság a vitatott jogszabályi előírások tartalmának további elemzésébe nem bocsátkozhat, és nem fogalmazhat meg tartalmi útmutatást a jogalkalmazás számára. Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése továbbá a Kúria alkotmányos feladatává teszi, hogy biztosítsa a bíróságok jogalkalmazásának egységét”¹⁹⁰.

A tanulság tehát annyi, hogy az Alkotmánybíróság igyekszik a jogértelmezési kérdéseket, nehézségeket magukban rejtő indítványok olyankénti kezelésére, hogy amennyiben az azokban foglalt problémák az alaptörvény-ellenesség szintjét nem érik el, akkor „visszautalja” az ügyet a jogértelmezési hatáskörrel rendelkező bíróságokhoz. A kérdés annyi, mennyiben szolgál ez a megoldás a döntés elhárításának eszközül, és mennyiben rejti magában azt, hogy valóban nem áll fenn alaptörvény-ellenesség. Mivel utóbbiról az Alkotmánybíróság dönthet, a testület tagjainak felelőssége, hol húzza meg a határt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos vizsgálatkor: a döntés elhárítása, vagy a valóban nem létező alaptörvény-ellenesség miatti elutasítás szándéka az erősebb.

d) Végül utalok rá: a norma kímélete (a megsemmisítés elmaradása) más hasonló ügyben is megjelent a törvény által lehetővé tett alkotmányos követelmény megállapításával.

¹⁸⁷ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

¹⁸⁸ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

¹⁸⁹ 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés és 3060/2016. (III. 22.) AB végzés.

¹⁹⁰ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

A 3019/2017. (II. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejezetten kimondta, hogy a „támadott norma értelmezésével összefüggésben fennálló bizonytalanságokkal kapcsolatos bírói felvetéseket az Alkotmánybíróság alapvetően megalapozottnak tartotta, az indítványok elutasítására azért került sor, mert az Alkotmánybíróság megítélése szerint van a normának az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezése. Tekintettel azonban arra, hogy ez az értelmezés csak a jogalkotói álláspont megismerése után vált megállapíthatóvá, az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érdekében az Abtv. 46. § (3) bekezdésének alkalmazása mellett döntött. E rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie”.

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos követelmény megállapításának szükségességét támasztotta alá az a körülmény, hogy „jelenleg is nagy számban vannak folyamatban a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződésekkel kapcsolatos bírósági eljárások. Továbbá, hogy ha ezen eljárások során a norma magasabb szintű jogszabályba ütköző értelmezésére és alkalmazására kerülne sor, alkotmányjogi panasz alapján – mivel panasz csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható – az egyébként alaptörvény-ellenes helyzet orvoslására az Alkotmánybíróságnak utóbb már nem lenne lehetősége”¹⁹¹.

A kérdéskör pikantériája, hogy Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében magát az alkotmányos követelményt sem tartotta egyértelműnek. Az alkotmánybíró rögzítette, hogy az „alkotmányos követelménnyel ebben a formában nem értek egyet, mert azt nem tartom egyértelműnek, s így – álláspontom szerint – kiszámíthatatlanná teheti a jogalkalmazást”¹⁹².

Mindezekből látható, hogy a devizahitelekkel kapcsolatos szabályozás bonyolultságából is adódóan számos tekintetben felmerül a jogbiztonság sérelmének elvi lehetősége. A jogalkotó, a bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti körforgásban megjelenő rendelkezések valószínűleg a későbbiekben is okoznak fejtörést ezeknek a szerveknek.

¹⁹¹ 3019/2017. (II. 17.) AB határozat

¹⁹² 3019/2017. (II. 17.) AB határozat

IV. Záró gondolatok

A Deviza-törvénnyel kapcsolatos alkotmányossági kifogások mellett számos esetben felmerül a hitelt igénybe vevők felelőssége is („nem voltak kötelesek hitelt felvenni”; „miért terjeszkedtek túl lehetőségeiken”). A másik oldalon viszont egy speciális, rendkívüli helyzet megjelenése áll, amire a hitelfelvevők sem számíthattak (gazdasági válság és következményei).

Bár a fogyasztói felelősség alapvetően nem feltétlenül jogi kategória, három felvetést szeretnék megfogalmazni.

- A lakosság pénzügyi kultúrájának szintjét indokolt lenne már a kötelező oktatás során fejleszteni. Ugyanis az élet minden területén, továbbá számos jogágban is – például a büntetőjogban – a prevenció (megelőzés) hatékonyabb megoldásnak bizonyul, mint a „megtorlás”. Az ilyen, Deviza-törvény általi megoldások, bár az adott probléma társadalmi kezelésére talán (de még nem bizonyítottan) alkalmasak lehetnek¹⁹³, mégis rossz üzenetet hordoz(hat)nak. A polgár felelősségtudata, tudatos döntéshozatala ezt követően kevésbé várható el („ügyis megment az állam”-felfogás; lásd azóta például a Quaestor-ügyet), másrészt rossz üzenet a lehetőségeiket komolyan számbavevő és a hitellelhasználással csak korlátozottan, megfontoltan élők számára is. A pénzügyi tudatosság növelése érdekében a Kormány megtette az első lépést, és cselekvési tervet készített, melyben hét fő célt tűztek ki, amelyek elérésére 2023. évet határozták meg, továbbá az első két év (2018-2019) cselekvési tervét is bemutatták.¹⁹⁴

Ezzel kapcsolatban még megjegyzendő, hogy ez a megoldás a pénzügyi intézmények számára is egy tanulságokkal teli üzenet. Számára irreleváns a Deviza-törvény alkotmányossága¹⁹⁵, ez csak egy mozaikdarab a képben, azonban a szemléletet megjegyzi, és nem felejt; tegnap még minden szabályos volt, ma már nem. Ennek viszont már hosszú távú következményei lennének a magyar gazdaságra nézve is, ha a tőke kiáramlana az országból, vagy pedig jelentősen ellehetetlenülne akár az indokolt hitelfelvétel lehetősége is.

¹⁹³ DH1. Tv. általi megoldás, továbbá azóta a NET tv. és a Are. tv. általi családi csődvédelem intézménye: https://www.portfolio.hu/users/elofizetes_info.php?t=cikk&i=293140

¹⁹⁴ http://www.kormany.hu/download/f/9f/61000/E1%C5%91terjeszt%C3%A9s-CselekvésiTerv-2018_.pdf

¹⁹⁵ Természetesen a hitelszerződésai érvénytelenségének szempontjából nem, vissza kell fizetnie a fogyasztóknak jelentős összegeket.

- A fogyasztók, bár részben (a válság miatt) önhibájukon kívül kerültek ilyen helyzetbe, mégis felelősek sorsukért. Ellenkező esetben nem kellene komolyan venni az Alaptörvény *O) cikkében* foglaltakat: „Mindenki felelős önmagáért [...]”. Figyelemre méltóak a cikk indokolásában található mondatrészek: „Az állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni, *nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására*. Az Alaptörvény ezt a viszonyt határozza meg azzal a deklarációjával, hogy *mindenki – aki belátási képességének birtokában van – felelős önmagáért [...]*”. Vélelmezhető, hogy a hitelfelvevők belátási képességük birtokában, viszont feltételezhetően nem kellő körültekintéssel jártak el a hitelfelvételkor¹⁹⁶.

- Mindezek mellett a jogalkotó felelősségét sem lehet elfeledni, mert neki is fel kellett volna ismernie a közelgő veszélyt az ajánlások, jelentések folytán, és a megfelelő jogalkotási szabályozással élve megelőzni a kialakult helyzetet¹⁹⁷ (amit a jogszabályok módosításával igyekezett is megteremteni 2010 után). Azonban már késő volt. A megelőzés fontos lett volna, ugyanis fontos hangsúlyozni, hogy minél inkább részletező a jogszabály (Hpt.), értelemszerűen annál kevésbé keretjelleget, elnagyolt, melyből nem adódott volna a pénzügyi intézmény számára ilyen tág mozgástér a fogyasztóval szemben.

Összegzésként elmondható, hogy a Deviza-törvény szabályrendszere alkotmányossági szempontból – véleményem szerint – számos vonatkozásban kifogásolható volt. Az anyag részben vizsgált alaptörvényi elvek alapján is lehetséges lett volna a kifogásolt szabályok megsemmisítése, főként arra figyelemmel, hogy a jogalkotónak lehetősége lett volna ezt a jelentős társadalmi problémát, a jogállami garanciákat is betartva, megnyugtatóan kezelni.

Mindazonáltal e határozat esetén is konstatálható, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság alapjogokhoz, alkotmányos alapelvekhez és az állami beavatkozás határaihoz való viszonya érezhetően átalakul(t): mindez e devizahitel-határozatokban is nyomon követhető.

¹⁹⁶ Lásd: GÁRDOS István–NAGY András: A devizahitel jogi alapkérdései c. tanulmány In. Hitelintézeti szemle, Tizenkettedik évfolyam 5. szám, 2013., 386.o.: A devizahitelek problémája alapvetően nem jogi természetű, nem a szerződések hibájából és nem is a bankok állítólagos szerződészegő magatartásából fakad.

¹⁹⁷ https://index.hu/gazdasag/2018/01/19/semmisse_nyilvanitottak_egy_svajci_frak_alapu_jelzaloghitel_tszlove_niaban/: "Rendszerszintű megoldás kell a problémára, amelyet a bankok kapzsisága és a szabályozó szervezetek csődje okozott."- fejtette ki közleményében a Szlovén svájcifrank-hitelek egyesülete.

VI. Fejezet

A QUAESTOR KÁROSULTAK KÁRRENDEZÉSE, TŐKEPIAC STABILITÁSA [32/2015. (XI. 19.) AB határozat, 23/2016. (XII. 12.) AB határozat]

I. BEVEZETÉS - QUAESTOR-KÁROSULTAK KÁRRENDEZÉSE

A téma bevezetéseként annyi mindenképpen rögzítendő, hogy a QUAESTOR FINANCIAL HRURIRA Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (továbbiakban: Quaestor Financial Hzurira Kft.) Quaestor-csoport kötvénykibocsátó cége 2015. március 9-én, hétfői napon, közleményt adott ki, melyben kifejtették, hogy a Buda-Cash-botrány olyan eladási hullámot okozott az értékpapírpiacra, amely lehetetlenné tette a piac normális működését; pánik alakult ki, az ügyfelek megrohmozták a céget, a Quaestor Csoport pedig hirtelen nem volt képes a kifizetéshez szükséges pénzt előteremteni.¹⁹⁸

A Magyar Nemzeti Bank vizsgálata szerint a Quaestor Financial Hzurira Kft. 210 milliárd forint vállalati kötvényt bocsátott ki, ebből 150 milliárd forint fiktív kötvénykibocsátás lehet. A kötvényeket a csoport értékpapír-kereskedő cége forgalmazta.¹⁹⁹

Az ügy lényege hasonló a devizaügyekben megjelenő problémákhoz: az állam a pénzügyi szempontból bajba került polgárokat/befektetőket jogalkotói beavatkozással kívánta „megmenteni”/kártalaníttatni. A Quaestor-károsultak vonatkozásában a szabályozási megoldás – a jogalkotó rendelkezésére álló rövid idő és a probléma rendkívüli összetettsége miatt – ismét számos alkotmányossági problémát felvetett.

A Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló T/4347. számú törvényjavaslatot 2015. április 10-én nyújtották be, majd azt 2015. április 14-én fogadta el az Országgyűlés, ezt követően 2015. április 17-én ki is hirdették. A Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi

¹⁹⁸ Lásd bővebben (letöltés ideje: 2018. július 10.): https://index.hu/gazdasag/2015/03/09/csodbe_megy_a_quaestor_financial_hrurira/

¹⁹⁹ <https://www.penzcentrum.hu/megtakaritas/questor-ugy-megdobbento-bizonyitekokat-tartak-fel.1064551.html>, (letöltés ideje: 2018. július 10)

XXXIX. törvény (továbbiakban: Tv.) – annak 14. §-a értelmében – a kihirdetését követő napon, 2015. április 18-án lépett hatályba.

II. A TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS VONATKOZÁSÁBAN FELMERÜLT ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEK

Bár az nem volt kétséges, hogy az állam részéről *ex gratia* juttatásról volt szó (azaz a befektetők egyikének sem volt alanyi joga kártalanításra), a szabályozás technikai megoldásaival szemben felmerült alkotmányossági aggályok miatt az érintettek mégis az Alkotmánybírósághoz fordultak a Tv. egyes rendelkezéseinek, valamint a Tv. egésze vonatkozásában történő alaptörvény-ellenesség megállapítása és az érintett rendelkezések megsemmisítése végett. Az indítványok egy része a diszkrimináció tilalmán, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmán, a jogbiztonságból levezethető kellő felkészülési idő követelményének sérelmén alapult; másrészt, azok [a Befektető-védelmi Alap (a továbbiakban: BEVA) tagjai], akiknek ehhez valamilyen módon hozzá kellett járulniuk, a tulajdonhoz való jog sérelmét is valószínűsítették.

A fentiek következményeként az érintettek nagy számára tekintettel 2015. június 1-jén, 4-én, 12-én és július 15-én többféle indítványozói kör (BEVA tagok, továbbá magánszemély indítványozók is, egy, a Tv. hatálya alá nem tartozó befektetési szolgáltató ügyfelei) nyújtott be alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz, mely indítványokat a Testület az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az ügynevezett Quaestor-ügyben hozott törvényi szabályozások vonatkozásában – ugyanakkor – az Alkotmánybíróság két, nagyobb terjedelmű döntést is hozott: a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatot, illetve a 23/2016. (XII. 12.) AB határozatot.

1. A QUAESTOR KÁROSULTAK KÁRRENDEZÉSÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNYI RENDELKEZÉSEK VONATKOZÁSÁBAN HOZOTT 32/2015. (XI. 19.) AB HATÁROZAT BEMUTATÁSA

1.1. A kellő felkészülési idő sérelme

Az indítványozók álláspontja szerint a Tv. 14. §-a – amelynek értelmében a Tv. a kihirdetés követő napon lépett hatályba – nem biztosít *kellő felkészülési időt* az érintettek részére, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.

1.2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az indítványozó BEVA-tagok *a hátrányos megkülönböztetés tilalmának* megsértését is állították arra hivatkozással, hogy a Tv. a megkárosított befektetők közül egy csoportot (a Quaestor-károsultakat) kiemelt, és a Tv. alanyi hatálya miatt a BEVA által nyújtott kártalanítás mértékéhez képest megemelt összegű kártalanítás kizárólag rájuk vonatkozik (pozitív diszkrimináció). Ugyanakkor az indítványozók szerint a 2014–2015. évek folyamán több más befektetői csoport is sérelmet szenvedett különböző befektetési szolgáltatók (a Hungária Értékpapír Zrt., a Buda-Cash Brókerház, a DRB Bank, az Orgovány és Vidéke Takarékszövetkezet, vagy az ALBA Takarékszövetkezet) fizetésektelen helyzete miatt.

Az indítványozók szerint a kárrendezés időpontja tekintetében sem egyértelmű, hogy a Tpt. 216. §-a szerint a BEVA kártalanítási kötelezettsége akkor következik be, amikor a bíróság elrendeli az érintett társaság felszámolását, ugyanakkor a Quaestor-károsultak a Quaestor felszámolásánál korábbi időpontban kaphatnak kártalanítást.

1.3. A tulajdonhoz való jog

Az indítványozók *a tulajdonhoz való jog* [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét abban látták, hogy a Tv. alapján a BEVA-tagok a Quaestor Alap működéséhez – a 4. § „(4) bekezdés szerinti hitel törlesztő részleteinek (lejáratának) megfizetése céljából” – előleg fizetése formájában adott esetben hozzájárulni kötelesek. Ezáltal a jogalkotó lényegében kölcsön nyújtására kötelezi az érintett befektetési szolgáltatókat és hitelintézeteket úgy, hogy bár a visszafizetés kötelezettségét a Tv. rögzíti, ennek garanciáit azonban nem tartalmazza. Sőt, a Tv. 13. §-a kifejezetten számol annak a lehetőségével, hogy az előleg visszafizetésére nem fog sor kerülni (erre az esetre adóból történő levonást irányoz elő, később megalkotandó külön törvény alapján). Az indítványozók szerint még visszafizetés esetében is tulajdonkorlátozásról van szó, amennyiben pedig ez elmarad, már tulajdonelvonásról, mely alaptörvény-ellenes, hiszen az alapjog-korlátozást sem más alapjog vagy alkotmányos érték védelme, sem pedig a közérdek nem indokolja.

1.4. A vállalkozáshoz való jog

Az indítványozók azt is állították, hogy a Tv. egyes rendelkezései [1. §, 4. §, 10. § (6)–(7) bekezdések, valamint a 11. § (1)–(3) bekezdések] *a vállalkozáshoz való jogukat* is sérti [Alaptörvény XII. cikk (1), M) cikk] azáltal, hogy a vállalkozás működése a speciális előleg-biztosítási kötelezettség miatt elnehezül. Nem derült ki a jogszabályból – állították az indítványozók –, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása milyen másik alapjog érvényre juttatását célozza, valamint az sem, hogy a korlátozás arányos-e.

1.5. A jogbiztonság (normavilágosság, egyértelműség)

Az indítványozók szerint a jogbiztonság (normavilágosság, egyértelműség) követelményét is sérti, hogy a visszafizetés szabályai nincsenek kidolgozva, a befizetők e szabályokat nem ismerik, erre vonatkozó garanciális szabályt a rendszer nem tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban a szabályozás több rendelkezését is megsemmisítette, ugyanis a Tv. több rendelkezését – 1. §-át, továbbá 4. § (5)–(9) bekezdéseit, a 6. § d) pontját és a 13. §-ait – alaptörvény-ellenesnek találta az alábbiak szerint.

Mindenekelőtt a kellő felkészülési idő tekintetében a Testület korábbi gyakorlatának [a kellő felkészülési idő értelmezésének legfőbb kritériumait összegző 28/1992. (IV. 30.) AB határozat] áttekintését követően megállapította, hogy a Tv. 4. § (8) bekezdése – a kötelezettség pontatlansága miatt a bekezdés egésze, a 2015. évre vonatkozóan pedig a tényleges felkészülés lehetőségének hiánya miatt – nem biztosít kellő felkészülési időt az érintettek számára, ugyanis jelen esetben nem a rendelkezés hatálybalépését, hanem a Tv. rendelkezésének normatív tartalma kifejtésének időpontját kellett figyelembe venni, tekintetbe véve azt a körülményt, hogy a Tv. megfogalmazása bizonytalanná teszi azt, hogy egy eleve pontatlan kötelezettséget mikor kell az érintetteknek teljesítenie.

Érdekességként elmondható, hogy a Testület jelen eljárása során a kellő felkészülési idő alkotmányos létének vizsgálatakor új zsinórmértéket is deklarált, amikor is a törvényjavaslat benyújtásának időpontját említi²⁰⁰, kifejtve azt is, hogy a törvényjavaslat benyújtása és a Tv. hatálybalépése között tehát rövid idő telt el; ez a körülmény azonban – tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorlatára – önmagában még nem alapozza meg az alaptörvény-ellenesség kimondását (Indokolás [61]).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény diszkriminatív módon határozta meg a kárrendezésre jogosultak körét: a jogalkotó csak Quaestor-vállalatcsoporttal kapcsolatban álló károsultak veszteségét térítené meg (közülük is csak azokét, akik Quaestor-kötvényt vásároltak), más, hasonló helyzetben levő károsultakét (például a Buda-Cash Brókerház Zrt. ügyfeleit) nem. Különbség mutatkozott a kártalanítás ideje (soronkívüliség vs. felszámoló vizsgálatának bevétele) és a mértéke (max. 20000 euro vs. 30.000.000 Ft) vonatkozásában is.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotónak azonos módon kell kezelnie minden, összehasonlítható helyzetben lévő károsultat. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor

²⁰⁰ Lásd erről bővebben: KOVÁCS Ildikó – TILK Péter: Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról c. írásban. Jogtudományi Közlöny, 2015/11.

hangsúlyozta, hogy a Quaestor-károsultak kárrendezése önmagában nem lenne alaptörvényellenes, azonban a választott, a Tv.-ben szereplő jogalkotói megoldás jelen formájában nem minősül alkotmány-konformnak, ezért a jogalkotónak a döntésében megfogalmazott alkotmányossági szempontok figyelembevételével lehetősége van a kárrendezés újraszabályozására. Ennek során a jogosultak körének, a kárrendezés módjának, feltételeinek és mértékének a meghatározása – gondos és körültekintő mérlegelés után – a törvényhozó döntési kompetenciájába tartozik²⁰¹.

A tulajdonhoz való jog korlátozás tekintetében elvégzett szükségesség-arányosság teszt körében a szükségesség fennállását megalapozó közérdekre történő hivatkozást, annak meglétét a Testület nem találta megalapozatlannak, ugyanis – fejtette ki az Alkotmánybíróság – az állam utólagosan történő beavatkozása nem csupán a károsult ügyfelek, hanem közvetve minden betétes és befektető pénzügyi szektort érintő bizalmát erősítheti; ez pedig a pénzügyi rendszer működésének stabilitásához vezet, ami közvetve nemzetgazdasági, osztársadalmi érdek, azaz közérdek is.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az arányosság vonatkozásában a BEVA tagjai közé tartozó befektetési szolgáltatók kárrendezésbe történő bevonásának a módját is alaptörvényellenesnek találta tekintettel arra, hogy a BEVA-tagok általi tulajdonkorlátozásra ellenszolgáltatás nélkül került sor, ráadásul annak mértéke és időtartama is teljes mértékben kiszámíthatatlan volt, és bár az előleg visszafizetését a Tv. elrendelte ugyan, azonban ennek garanciáit nem tartalmazta, ezért a tulajdonkorlátozás aránytalanul súlyos mértékű. Ennélfogva az Alkotmánybíróság a Tv. vonatkozó rendelkezéseit – a Tv. 4. § (5)–(9) bekezdését, a 6. § d) pontját és a 13. §-át – szintén megsemmisítette. A határozat ennek kapcsán is felhívta a figyelmet arra, hogy a törvénynek ezek a hiányosságai a törvényhozó által ugyancsak pótolhatók²⁰².

Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben megállapította, hogy a Tv. 4. § (1)–(4) és (10) bekezdései, a 10. § (6)–(7) bekezdései, valamint a 11. § (1)–(3) bekezdései az indítványozók érvelése alapján nem hozhatók összefüggésbe a vállalkozás szabadságával, erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a vonatkozásban elutasította.

²⁰¹ <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/kozlemeny-a-quaestor-karosultak-karrendezeserol-szolo-torveny-vizsgalatarol/>

²⁰² <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/kozlemeny-a-quaestor-karosultak-karrendezeserol-szolo-torveny-vizsgalatarol/>

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszban megfogalmazott – egyéb kifogások (például: normavilágosság, egyértelműség) alkotmányossági vizsgálatára az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján folyó eljárásban nincs mód, ugyanis az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén lehet alapítani [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10].]²⁰³

2. A TŐKEPIAC STABILITÁSÁNAK ERŐSÍTÉSE ÉRDEKÉBEN TETT EGYES KÁRRENDEZÉSI INTÉZKEDÉSEK; VALAMINT A 23/2016. (XII. 12.) AB HATÁROZAT

A befektetési szolgáltatók által okozott kárrendezés szabályainak jogalkotó általi revideálás²⁰⁴ – a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény megalkotását (továbbiakban: Kárrendezési Tv.) – követően született 23/2016. (XII. 12.) AB határozat viszont az új jogszabályi környezetet nem találta alaptörvény-ellenesnek, ezért az új indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság követve töretlen gyakorlatát – mely szerint alkotmányjogi panasz keretében nem bírálhatók el azon indítványi elemek, amelyek valamely államcél vagy egyéb alaptörvényi rendelkezés megsértésének megállapítására irányulnak – az alkotmányjogi panaszokat a tekintetben az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította; jelen esetben ilyen, nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állító indítványi elemnek minősültek a hatalommegosztás elve [Alaptörvény C) cikk], valamint a vállalkozás szabadsága és a tisztességes gazdasági verseny [Alaptörvény M) cikk] megsértésének megállapítására irányuló indítványi hivatkozások is.

²⁰³ Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat ebben a vonatkozásban is az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

²⁰⁴ A Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény személyi hatályának meghatározása tekintetében vesd össze a Kárrendezési Tv. 1.-2. §-ában meghatározott személyi hatály vonatkozásában a befektetési szolgáltatók körét. A Kárrendezési Tv. 1. § (1) bek. szerinti befektetési szolgáltatók: a QUAESTOR Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Zrt. „f.a.”, valamint a HUNGÁRIA ÉRTÉKPAPÍR Befektetési és Értékpapírkereskedelmi Zrt. „f.a.” [lásd: <https://karrendezesialap.hu/a-karrendezesi-torveny-hatalya-ala-tartozo-befektetesi-szolgáltatok-2/> (letöltés ideje: 2018. július 24.)]

E törvényi szabályozással összefüggésben összesen 59 indítvány érkezett²⁰⁵ a Testülethez annak egyes rendelkezései, valamint a Tv. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése végett az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján, hivatkozva a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a tulajdonhoz való jognak, a normavilágosságon és a visszaható hatályú jogalkotáson keresztül a jogállamiság elvének, a tisztességes eljáráshoz való jognak, a jogorvoslathoz való jognak, egyes indítványozók érvelése szerint az emberi méltósághoz való joguknak, továbbá a vállalkozáshoz való joguk sérelmére.

2.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított indítványi elemek bemutatása

a) A Tv. hatálya alá tartozó befektetési szolgáltató korábbi ügyfele a Tv. 16. § (4) bekezdése vonatkozásában hivatkozott a jogállamiság sérelmére, tekintettel arra, hogy nem ismeri el jogos bevételként a számára korábban jóváírt hozamot, mert az – álláspontja szerint – visszaható hatállyal elvonja tulajdonát, iratmegőrzési kötelezettséget ró rájuk, illetve a Quaestor-törvény alapján – az Abh. figyelembevételével – alkotmányos „kártalanításukat” változtatja meg hátrányosan. E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az igénybe vehető „kárrendezés” mértékének megállapításakor, és mivel az nem alanyi jogosultságként jelentkezik (ex gratia), fel sem merülhet a visszaható hatályú jogalkotás sérelme.

A Tv. 21. § (1) bekezdését azért kérték megsemmisíteni, mert visszaható hatállyal elvonja a Quaestor-törvény által megállapított úgynevezett „kárrendezési” jogosultságukat (szerzett jogaikat). E vonatkozásban a Testület a Kárrendezési Tv. 21. § (1) bekezdésének törvényi indokolása alapján – mely rámutatott arra, hogy a Quaestor-törvény személyi hatályát megsemmisítő Abh. a kárrendezés lehetőségét kiüresítette, meghatározhatatlanná tette a kárrendezés címzettjeit – megállapította tehát, hogy a szerzett jogok védelmének kérdése fogalmilag kizárt. A Tv. támadott rendelkezése nem von el szerzett jogot és nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmán keresztül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

b) Az indítványozó BEVA-tag befektetési szolgáltató álláspontja szerint a Tv. támadott rendelkezései – visszaható hatállyal – felelősséget telepítettek rá olyan cselekményekért, amelyek előidézéséért nem terheli felelősség. Indítványában kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság eddig csak olyan esetekben ítélte alkotmányosnak a vizsgált jogszabályok által megállapított mögöttes felelősséget, ahol azok a magánjog alapelveivel is összhangban voltak, mely jelenleg hiányzik.

²⁰⁵ Azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Tekintettel a Kárrendezési Tv. 11. § (4) bekezdésére – mely szerint a BEVA-tag a befizetése után a Taotv.-ben meghatározott módon kamatot érvényesíthet – a Testület megállapította, hogy az Alap működésének költségeit a BEVA-tag gyakorlatilag csupán időlegesen, kamatfelszámolási lehetőség mellett rendelkezésre bocsátja, amellyel – az Abh.-ban meghatározott szempontok szerint – létrehoz egy, tágabban a pénzügyi rendszer megbízható működésébe vetett bizalom visszaállítását célzó, szűkebben a Tv. szerinti „kárrendezési” mechanizmust.

2.2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme

a) A támadott aktus 1. és 2. §-a tekintetében az indítványozók – a Tv. hatálya alá nem tartozó, például: BUDA-CASH Brókerház Zrt.-károsultak – *ugyanúgy sérelmezték az Alaptörvény hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét*, mivel álláspontjuk szerint a Kárrendezési Tv. személyi hatálya alatt állókkal azonos, homogén csoportba tartozó károsultaknak minősülnek, azonban a jogalkotó önkényesen határozta meg a homogén csoportba tartozás feltételeit, ezzel kizárva a BUDA-CASH-károsultakat a Tv. alapján járó maximum 30 millió Ft-ig erejéig járó kártalanításból. A Kárrendezési Tv. hatálya alá nem tartozó károsultak megkülönböztetett hátrányos helyzetben vannak, mivel míg a Tv. hatálya alá tartozó károsultak tekintetében a Kárrendezési Tv. által létrehozott Alap gondoskodik a kárrendezésükről, esetükben csak a BEVA (amelynek értéke maximum 20 ezer euró) kártalanítására számíthatnak.

Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatában kidolgozott elvi jelentőségű tételeit vette alapul a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének vizsgálata során az *ex gratia* jellegű kártalanítás vonatkozásában, mely szerint „nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön” [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.], következésképp a jogalkotót „széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek észszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek²⁰⁶.

A Tv. által meghatározott szűkebb személyi kör, valamint a Tv. által meghatározott 30 millió forintos, illetve a BEVA által – 2015-ben – biztosított 6 millió forintos értékhatár olyan különbségtételt jelent-e az érintettek között, ami már sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezést. Ennek lényege az, hogy a jogi szabályozás az egymással

²⁰⁶ [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.; 922/B/2000, AB határozat, ABH 2001, 1444, 1452.]

összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között úgy tesz-e különbséget valamely csoport javára, hogy az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes (legutóbb: Abh., Indokolás [80]).

Ennek a kiemelésnek az indoka köztudottan az, hogy a befektetési szolgáltatókat érintő visszaélések megingatták a tőkepiacba vetett bizalmat, amely visszaélések különösen súlyos, a befektetői bizalmat alapvetően megrendítő módon jelentek meg ott, ahol a befektetési szolgáltató a kibocsátó kapcsolt vállalkozásként értékesítette a kötvényeket.

A Tv. javaslatában meghatározott körülmények, vagyis *a pénzügyi szolgáltatók fizetéseképtelenségéhez vezető sajátos körülmények, a visszaélések sajátosságai a Tv. által meghatározott idő-intervallumban nagyszámú ügyletet és széles befektetői kört érintettek*, amelyek a jogalkotó álláspontja szerint szükségessé tették azt, hogy az érintett befektetői körre vonatkozó eltérő szabályozással megerősítsék az egész pénzügyi rendszer megfelelő működésébe vetett bizalmat.

Az Alkotmánybíróság a jogosultak körének meghatározását nem találta diszkriminatívnak, annak a Testület véleménye szerint a tárgyilagos mérlegelés alapján észszerű indoka van, így önkényesnek nem tekinthető.

Ugyanakkor felhívnám a figyelmet a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat Indokolásának [90] származó részletére, melyben kifejtésre került, hogy *a fiktív értékpapírok forgalmazására, illetve a károsultak nagy számára utalt (a jogalkotó indokolásában), e szempontok azonban korántsem csak a Quaestor-károsultakra vonatkoztathatók, így azok önmagukban a különbségtétel kellő súlyú indokainak nem tekinthetők*. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban többször, és hangsúlyosan kimondta azt, hogy a megkülönböztetés alkotmányosságának alátámasztására az Alkotmánybíróság nem fogadhat el a preferált csoportokra vonatkozó olyan érveket, amelyek nem kizárólag erre a csoportra érvényesek [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 167.] Álláspontom szerint jelen határozat többségi indokolásában előadott érvelésrendszer, mely lényegében a jogalkotói álláspont mechanikus akceptálása, nem felel meg a Testület korábbi következetes gyakorlata során kimunkált követelményeknek.

„A meglehetősen általános szinten mozgó jogalkotói indokolás megismétlésén kívül a többségi indokolás nem ad érveket arra vonatkozóan, hogy „az egész pénzügyi rendszer megfelelő működésébe vetett bizalmat” elsősorban miért éppen a Tv. által kiválasztott, privilegizált befektetői körre vonatkozó eltérő szabályozással kell megerősíteni. 2)

Privilegizálásról van szó, a Tv. hatálya alá tartozó jogosultak egyértelműen kedvezőbb helyzetben vannak. A többségi indokolás ennek az ellenkezőjét arra tekintettel állítja, hogy a tisztán BEVA-alapú szolgáltatást állítja szembe a Tv. szerinti szolgáltatással és bizonyos esetkörökre nézve az utóbbit nem találja feltétlenül előnyösebbnek. Ennél az összevetésnél azonban figyelmen kívül marad az a tényező, amit a többségi indokolás egy másik részében maga is említ, ti. hogy a Tv. a „kárrendezésben” való részvételt nem teszi kötelezővé, az a jogosult kérelme alapján történik (VIII. 1., Indokolás [159]–[162]). Magyarán szólva a Tv. hatálya alá tartozó károsultak – saját döntésük szerint, annak megfelelően, hogy melyik „kárrendezési” konstrukció kedvezőbb számukra – választhatják [„A”] a tisztán BEVA-alapú szolgáltatást vagy [„B”] emellett a Tv. szerinti szolgáltatást. Nem azt kell tehát összevetni, hogy „A” vagy „B” szolgáltatás az előnyösebb, hanem azt, hogy ki van előnyösebb helyzetben: akinek csak „A” szolgáltatás az adott, vagy aki „A” és „B” szolgáltatás közül is választhat. Erre a kérdésre pedig nem kétséges a válasz.”²⁰⁷

b) Az indítványozók egy része szerint sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a Tv. 16. § (4) bekezdésébe foglalt rendelkezés, amely alapján az ügyfél részére fizetendő ellenértéket csökkenteni kell a kárrendezéssel érintett kötvények után 2008. január 1-jét követően jóváírt hozamokkal. Nézetük szerint ezeket a hozamokat a jogalkotó önkényesen és nem is igazoltan káron szerzett jövedelemnek tekinti. Úgy vélik, hogy a rendelkezés hátrányos megkülönböztetésre vezet a 30 millió forint feletti befektetéssel rendelkezők tekintetében – amiatt, hogy a Tv. 15. § (3) bekezdése szerint maximalizált 30 millió forintból arányosítás nélkül kell levonni „bármely kötvény” hozamait, és emiatt az ellenérték számos esetben nulla forint, mely az érintett piaci szereplők tekintetében és a károsultak homogén csoportján belül is a vagyoni helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés. Egy Quaestor-károsult a Tv. 16. § (4)–(6) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét állította arra hivatkozással, hogy azok az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe ütköznek. A hátrányos megkülönböztetés követelményével ellentétesnek véli, hogy a Tv. különbséget tesz a hozamok tekintetében azok között, akik Quaestor-kötvénnyel rendelkeztek és károsultak, valamint akik szintén kötvényesek voltak, de kárt nem szenvedtek, mert a kötvényüket korábban visszaváltották, mivel a jogalkotó tőlük nem követeli vissza a már felvett hozamot. A Tv. indokolatlanul különbséget tesz azok között, akik évente felvették a kamatot, illetve akik azt minden évben újabb kötvény vásárlására fordították, ami a tulajdonhoz való jogukat is sérti.

²⁰⁷ STUMPF István alkotmánybíró különvéleményéből idézett részlet [191]

Az Alkotmánybíróság e vonatkozásban megállapította, hogy valójában azonban – éppen a hozam levonása folytán – az így vásárolt kötvények ellenértéke sem számít bele a juttatás alapjába, ténylegesen tehát nincs szó megkülönböztetésről. Eszerint tehát a támadott rendelkezés nem sérti a diszkrimináció tilalmát kimondó alaptörvényi rendelkezést.

2.3. A tulajdonhoz való jog sérelmére

Ezen alapjog sérelmére hivatkozó indítványozók, érvelési rendszerükre tekintettel, 3 kategóriába sorolhatók:

a) A Kárrendezési Tv. hatálya alá nem tartozó indítványozók nem váltak jogosulttá a Tv. szerinti 30 millió Ft-os többletkártalanításra, és így csupán az általános szabályok szerinti kártalanításban részesülhetnek. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó a tulajdonhoz való jogukat a többletkártalanításban részesülőkéhez képest „alacsonyabb rendűnek minősítette”.

E tekintetben az Alkotmánybíróság elutasította a Tv. hatálya alá nem tartozó indítványozók által benyújtott, a Tv. 1. §-át (a Tv. hatályát) támadó alkotmányjogi panaszokat arra hivatkozással, hogy a Tv. által bevezetett megoldás kivételes, méltányossági jellegű, ezért a szabályozás bevezetésének a kötelezettsége nem vezethető le a tulajdonhoz való jogból.

b) A Kárrendezési Tv. hatálya alá tartozó indítványozók szerint a Tv. 15. § (4) bekezdése azért alaptörvény-ellenes, mert a kárrendezési folyamatban való részvétel esetében követeléseik az Alapra szállnak át, és – a Tv. 16. § (6) bekezdése szerinti 11%-os önrész következtében, illetve a 30 millió forint felett – meg nem térült követeléseiket utóbb nem érvényesíthetik. Úgy érvelnek, hogy ez a követelések ellenszolgáltatás nélküli elvonását jelenti, és ha a Tv. szerinti kifizetés esetleg ellenszolgáltatásnak tekinthető, a követelés ellenértéktől független átszállása miatt legalábbis értékaránytalanság áll fenn.

A Testület álláspontja szerint a Tv. nem értelmezhető úgy, hogy bármely szempontból tulajdonjognak – a Tv. hatálybalépése időpontjában az indítványozók tulajdonában álló vagyonnak – az elvonásáról rendelkezne a tulajdonos akaratától függetlenül. Ebből következően pedig a követelések egészének – a kockázatátvállalás fejében – az Alapra történő átszállása [Tv. 15. § (4) bekezdés], és ezzel összefüggésben az Alap esetlegesen megmaradó vagyonára vonatkozó előírás [Tv. 12. § (4) bekezdés] nem minősíthető a befektetők tulajdonhoz való joga sérelmének.

Egymással összefüggésben támadták a Tv. 4. §-át, 12. § (4) bekezdését, 15. § (4) bekezdését, 16. § (4)–(5)–(6) bekezdéseit és a 17. § (2) bekezdését, ugyanis a megjelölt szabályok

egyrészt a levonások körének meghatározásával a károsultak egy részét kizárják a kárrendezésben ténylegesen részesülők köréből: a Tv. – szerintük indokolatlanul – 2008. január 1-jére visszamenően olyan múltbéli kötvények hozamát is a kárrendezés alapját jelentő összegből levonni rendeli, amelyek esetében a kötvénykibocsátó korábban teljes mértékben visszafizette a tőkét és a kamatokat is, ezzel pedig lényegében megszerzett hozamot rendel elvonni a jogalkotó.

A tulajdonhoz való jog sérelme nem állapítható meg e vonatkozásban sem – fejtette ki a Testület, tekintettel arra, hogy ex gratia megoldások esetében a jogalkotót „széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében”, azaz a támadott rendelkezések ebbe a körbe tartoznak. A Tv. pedig semmiképpen sem értelmezhető úgy, hogy az az indítványozók tulajdonában álló pénzüsszegek – korábban kifizetett hozamok – elvonásáról, esetleg visszafizetéséről rendelkezne.

Összegzésül tehát a Testület a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított kérelmekkel kapcsolatban megállapította: önmagában nem minősíthető tulajdonelvonásnak az a tény, hogy a jogalkotó maximálta a Kárrendezési Alap által személyenként kifizethető összeg nagyságát, illetve meghatározta az összeg kiszámításának módját.

c) Az indítványozók harmadik csoportját azok köre jelenti, mely személyeket BEVA-tagként a Tv. a kárrendezési folyamatban való részvételre kötelez. A Kárrendezési Tv. egyes rendelkezései a befizetési kötelezettség előírásával álláspontjuk szerint tulajdonjog-elvonást jelentenek úgy, hogy a Tv.-ben szabályozott visszaigénylési és kamatérvényesítési lehetőség nem tekinthető teljes, feltétlen és azonnali kártalanításnak.

Érvelésükben kifejtettek szerint a tulajdonjog korlátozásának szükségessége nem állapítható meg, mert a károsultak által elszenvedett veszteségek megtérülése más forrásból is biztosítható lenne, továbbá a közérdek miatti szükségesség sem áll fenn (nem merül fel olyan, a társadalom vagy a gazdaság egészét érintő közérdek, amely indokolná, hogy a befektetések kockázatát tudatosan vállaló jogalanyok más kötvényvásárlókhöz képest az indítványozó tulajdonjoga sérelmére kielégítést nyerjenek). A korlátozás továbbá a szükségesség esetleges megállapítása esetében sem arányos, ugyanis annak időtartama nem kiszámítható {az adófizetési kötelezettség csökkentése [Tv. 11. § (3) bekezdés] esetében is bizonytalan, hogy ténylegesen mennyi idő alatt lehet az Alapba teljesített befizetés adóból történő levonását ténylegesen érvényesíteni}.

A BEVA-tag indítványozók vélt tulajdoni sérelméről az Alkotmánybíróság megállapította: az a tény, hogy a BEVA-tagoknak befizetést kell teljesíteniük a törvény szerinti módon, azt jelenti, hogy a jogalkotó lehetővé tette pénzügyi forrásaiknak időleges igénybevételét.

A befizetés az adóból történő levonás és a kamatelőírás alapján kölcsönnek tekinthető, amelynek célja a BEVA fizetési kötelezettségeinek és működési költségeinek fedezése, amely valóban a tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül. Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanakkor, hogy ez a korlátozás közérdekből történt.

A károk méltányosság és társadalmi szolidaritás alapján történő teljes vagy részleges megtérítése, a pénzügyi szektor bizalmának fenntartása, stabilitásának védelme nemzetgazdasági, ösztársadalmi érdek, azaz közérdek is. A korlátozást az Alkotmánybíróság emellett arányosnak is találta.

2.4. A tisztességes eljáráshoz való jog

Az indítványozók a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állították a Tv. 15. § (4) bekezdésével, a 21. § (1) bekezdésével, valamint a 27. §-al összefüggésben tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított bírósághoz való fordulás jogától megfosztja a károsultakat, ugyanis a máshonnan meg nem térülő károkat peres eljárásban nem tudják érvényesíteni. A jogalkotó tehát azzal, hogy a 30 millió forint feletti károk bíróság előtti érvényesítését kizárta, a károsultak bírósághoz való fordulás jogát korlátozta.

Az indítványozók közt akadt, aki a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét is állította, ugyanis érvelése szerint az Alap igazgatósága által a BEVA-tagokkal szemben meghozandó, a BEVA-tagok által teljesítendő fizetési kötelezettségre vonatkozó határozat és szabályzat ellen a Tv. nem biztosít döntés-felülvizsgálatot, az esetleges jogsérelmek kiküszöbölését lehetővé tevő jogorvoslati jogot.

Az Alkotmánybíróság a bírósághoz való fordulás lehetőségének, illetve a jogorvoslatnak a *hiánya* (sic!) vonatkozásában megállapította, hogy a Tv. megalkotása során a jogalkotó sajátos intézményrendszert alakított ki az ezzel összefüggésben alanyi jogosultság nélküli érintettek, így az indítványozók számára is. A jogalkotó szabadon határozhatta meg a kártalanítási feltételeket, így azt is, hogy nem teremti meg a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

Álláspontom szerint az Alap igazgatósága által a BEVA-tagokkal szemben meghozandó, a BEVA-tagok által teljesítendő fizetési kötelezettségre vonatkozó határozat és szabályzat elleni bírósági felülvizsgálat hiánya tekintetében adott többségi érvelés nem helytálló. A Testület többsége szerint ugyanis *a jogalkotó szabadon határozhatta meg a kártalanítási feltételeket, így azt is, hogy nem teremti meg a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Ebből következően az indítványozók által támadott rendelkezések, vagyis a Tv. 3. § (1) bekezdése, a 8. § e) pontja, a 9. § d) pontja, a 10. § (2) bekezdés d) pontja, a 11. § (1), (2) és (5) bekezdései, a 15. § (4) bekezdése, a 21. § (1) bekezdése, valamint a 27. §-a nem sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.* Azonban a Kárrendezési Tv. 8. § e) pontja, a 9. § d) pontja, a 10. § (2) bekezdés d) pontja, a 11. § (1), (2) és (5) bekezdései nem az ex gratia jellegű speciális konstrukció alapján kártalanított jogérvényesítési lehetőségeire vonatkoznak, hanem a BEVA-tagoktól történő előlegfizetési igénylés szabályaira; azaz a Testület többségi indokolása során – vélhetően – összemosta ezen indítványi elemeket, ezáltal tulajdonképpen érdemben nem foglalkozott a BEVA-tagok által felvetett indítványi elemekkel.

Vagy amennyiben azt vélelmezzük, hogy a BEVA-tagok által felvetett indítványi elemek vonatkozásában is a fent idézett indokolással utasította el azokat, akkor –álláspontom szerint – a Testület jogalkotói mulasztást állapíthatott volna meg a BEVA-tagok előlegfizetési igénylés előírásáról szóló igazgatósági döntéssel szembeni jogorvoslathoz való jog hiánya miatt, ugyanis *az ex gratia jellegű megoldások alapvető jellemzője, hogy a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében.* Azonban az Alkotmánybíróság a jogalkotó részéről elfogadhatónak találta a „teljesen szabadon” történő meghatározást annak ellenére, hogy az alapjog totális ignorálásáról van szó.

Álláspontom szerint nem engedhető meg az Alkotmánybíróság részéről az az indokolási megoldás, amikor is az ex gratia jellegű megoldások vonatkozásában a jogalkotó széles körű mérlegelési jogkörének így is absztrakt fogalmát még inkább tágítja, azaz szabad meghatározást deklarál annak kimondásával, hogy a bírósághoz fordulás joga hiányzik.

2.5. A vállalkozáshoz való jog sérelme

A BEVA-tag indítványozó szerint a Tv. támadott rendelkezései a BEVA-tagok tekintetében „kényszertagságot” hoztak létre azáltal, hogy egy tőlük független, a Tv. által meghatározott kör cselekményeiért helytállási, vagyis befizetési kötelezettséget írtak elő számukra, mely az emberi méltóságukból levezetett privátautonómiájukat, valamint vállalkozáshoz való jogukat [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] sérti. E vonatkozásban, az Alkotmánybíróság irányadó

gyakorlatára tekintettel, miszerint a jogi személynek nincs emberi méltósága, megállapította, hogy a vizsgált esetben a jogi személy indítványozó nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére. Következésképpen az Alkotmánybíróság elutasította a panaszt ebben a részében. A vállalkozás szabadságával kapcsolatban a Tv. támadott rendelkezései az indítványozó érvelése alapján nem hozhatók összefüggésbe, melyre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

2.6. A vállalkozás szabadsága

A Tv. hatálya alá nem tartozó indítványozók az Alaptörvény M) cikkére hivatkozva azt sérelmezték, hogy a Tv. 1. §-ának hatálya nem terjed ki rájuk, ami által a Questor-károsultak indokolatlan versenyelőnyhöz jutnak. Az Alkotmánybíróság visszautasította ezen indítványi elemet tekintettel arra, hogy nem hozható alkotmányossági szempontból összefüggésbe az Alaptörvény M) cikkével.

E fejezet lezárásaként hangsúlyozandó, hogy a fentiekben elemzett alkotmánybírósági határozatok alapján – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság túlzottan megengedően bánik a „közérdek”, „nemzetgazdasági érdek”, „össztársadalmi érdek” kategóriák alkalmazásával nagyon súlyos alapjog-korlátozások elfogadásánál. Véleményem szerint nem feltétlenül optimális a gazdasági szektor stabilitásának relációjában, hogyha a gazdasági szereplők olyan helyzetre tekintenek, ahol a jogalkotó az állami helytállás helyett a pénzügyi szektor egyéb gazdasági résztvevőivel szemben lehetővé teszi pénzügyi forrásaiknak időleges igénybe vételét a károsultak kárrendezése és közvetve a pénzügyi szektor stabilitásához való hozzájárulás, az ügyfeleknek a szektor megbízható működésébe vetett bizalmának a helyreállítása érdekében azzal, hogy az voltaképpen kölcsönnek tekinthető, ami ténylegesen a tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül, de közérdekből történik, és adott esetben a korlátozást az Alkotmánybíróság emellett arányosnak is találja.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az Alkotmánybíróság döntött, azonban indokolt jelezni, hogy a társadalmi méretűvé vált problémák utólagos rendezése, vagy számos esetben a szektort érintő jelentős átalakítást hozó reform gyakran jár más társadalmi csoportokban felmerülő sérelmekkel, illetve más köröket érintő hátrányos következményekkel. A fő kérdés abban ragadható meg, hogy mennyiben tehetők félre az alkotmányos garanciák abban az esetben, ha valamely égető, széles rétegeket

érintő társadalmi kérdés megoldása más eszközökkel (főleg forráshiány miatt), más úton nehezen elképzelhető.

A bemutatott határozatokban szinte kivétel nélkül ugyanazokra az alapvető jogokra és más alaptörvényi szabályokra hivatkoztak az indítványozók, az Alkotmánybíróság pedig a gyors, egyes esetekben kétségtelenül fennálló társadalmi probléma kezelésére tett jogalkotói erőfeszítések esetlegesen alaptörvénysértő jellegét – a jogalkotó által hivatkozott ellenőrizhetetlen érveket elfogadva – negligálta a közérdekre, nemzetbiztonsági érdekre, vagy hasonlóan tág fogalmakra alapozva.

A bemutatott határozatokon keresztül jól körvonalazódik az az alkotmánybírói gyakorlat, mely szerint a Testület a jogalkotó szándékát lényegében *comme il faut*, mechanikus módon emeli be érvrendszerébe, továbbá – adott esetben – elfogadja minden felülvizsgálat nélkül közérdeknek minősítve. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy nem is képes – minden kétséget kizáróan – ténylegesen vizsgálni a Testület közérdek „valódi létét”. Azonban az nem fogadható el, hogy az Alkotmánybíróság a közérdek körében elvont kategóriákra hivatkozva (értsd ezalatt: gazdasági szükséghelyzet, szociális, egészségügyi és gazdasági okok, nemzetbiztonsági kockázat stb.), kimondottan alapjogokat korlátozó, kiüresítő jogszabályi rendelkezéseket alaptörvénykonformnak minősítsen.

A tárgyalt – valamint számos, terjedelmi okokból itt nem tárgyalt – jogszabályok elemzése felveti annak szükségét, hogy az AB-nak ki kellene (ki kellett volna) mondania, hogy a tulajdonhoz való jog érdemi korlátozásához, illetve a szerződéses viszonyokba való beavatkozáshoz nem elegendő, ha a kérdéses jogszabály preambuluma, normaszövege vagy az indokolása a jogalkotás magyarázataként a „közérdekre”, annak védelmére, az azzal összefüggő célok teljesítésére, stb. hivatkozik. Ezért az alapvető jog korlátozásának indokoltságát a jogalkotón számonkérhető feltételek, így közgazdasági, statisztikai természetű elemzések, hatásvizsgálatok stb. teljesítéséhez kellene kötni.

Az említett elvárások figyelembevételét az AB alkotmányos követelményként fogalmazhatná meg, hangsúlyozva, hogy ezen feltétel teljesítésének elmaradása, vagyis a beavatkozás közérdekűsége igazolásának a hiánya, a kérdéses jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapításához vezet.

Figyelemmel a tartóssá váló rossz jogalkotói gyakorlatra, amelyre az AB rendszeresen szintén rossz (megerősítő jellegű) választ ad ítéleteiben, megfontolandó, hogy az AB mulasztásos

alkotmányértést állapítson meg, és kötelezze az Országgyűlést arra, hogy a jogalkotási szabályokat kiegészítve, rendelkezzen a „közérdekűség” igazolásának tartalmi-formai feltételeiről. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a fent ismertetett döntések során jogalkotói mulasztást állapíthatna meg a tekintetben, hogy a közérdekre való hivatkozás háttérét köteles legyen kidolgozni, és megfelelő részletességgel kialakítani, hogy a közérdekre hivatkozást milyen módszerekkel, megoldásokkal, részletes statisztikai adatokkal, vizsgálatokkal lehet ellenőrizhetően megtenni. Ez a jogi háttér már alapját adhatná az alkotmánybírósági vizsgálat során is annak, hogy a konkrét ügyben tett jogalkotói hivatkozást elfogadja, vagy sem. A vizsgált esetekben a jogalkotó nem támasztotta alá ilyen irányú érvelését egy esetben sem.

Hangsúlyoznám, hogy a közérdek tartalmának „ellenőrzése” körében a kötelező nyilvánosságra hozatal tartalmi kontrollt jelenthetne.

Doktori értekezésem margójára megjegyezném, hogy a közérdekre való hivatkozással elfogadott alapjog-korlátozások alaptörvénykonformnak nyilvánítása milyen veszélyes gyakorlatot eredményez. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kellene elfogadni a közérdekre hivatkozással végbement alapjog-korlátozás alaptörvénykonformnak történő kimondását, ugyanis az állam alapjog-korlátozó jogszabályi beavatkozása is – mint jogi kategória – az Alaptörvény szerint is kivételes lehetőség. Ebből pedig az következik, hogy az állam (törvényhozó) mozgásterét ezzel kapcsolatban megszorítóan kell(ene) értelmezni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Chronowski Nóra: A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok 16. o., http://real.mtak.hu/19985/1/chronowski_jura2.pdf: (Letöltés dátuma: 2019. május 10.)

CSORTOS Orsolya (2010) *A magyar lakosság eladósodottságának alakulása*. TDK dolgozat, BCE, Pénzügy szekció. 20-21. o. Internetes elérhetőség: <http://szd.lib.uni-corvinus.hu/3049/> (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

GÁRDOS István–NAGY András (2013): *A devizahitel jogi alapkérdései* In: Hitelintézeti szemle, Tizenkettedik évfolyam 5. szám.

GYÖRFI Tamás- M. TÓTH Balázs (2009): *A diszkrimináció tilalma* In. Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja 2. Századvég*, Budapest.

<http://www.jogiforum.hu/interju/122> (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

http://www.kormany.hu/download/f/9f/61000/E1%C5%91terjeszt%C3%A9s-CselekvesiTerv-2018_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

https://index.hu/gazdasag/2015/03/09/csodbe_megy_a_quaestor_financial_hrurira/ (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

https://index.hu/gazdasag/2018/01/19/semmisse_nyilvanitottak_egy_svajci_frank_alapu_jelza_loghitelt_szloveniaban/ (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

<https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/takarekszovetkezeti-torveny-mitol-felnek-a-magyar-hitelintezetek> (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

<https://jogaszvilag.hu/szakma/az-eub-dontes-hozott-a-magyar-deviza-ugyben/> (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

<https://www.penzcentrum.hu/megtakaritas/questor-ugy-megdobbento-bizonyitekokat-tartak-fel.1064551.html> (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

https://www.portfolio.hu/users/elfizetes_info.php?t=cikk&i=293140 (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

<https://www.youtube.com/watch?v=D1Iu6Q55muk> Továbbiakban: Róna – Surányi (2014) (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/a-kuria-is-vizsgalja-a-devizahiteles-iteletet.670180.html (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

KECSKÉS LÁSZLÓ: *EURÓPA-JOGI TAPASZTALATOK AZ ÁLLAM JOGSZABÁLYALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁROKÉRT VALÓ FELELŐSSÉGÉNEK MEGALAPOZÁSÁHOZ* (PJK, 2003/4. 3-19. o.)

KOVÁCS Ildikó – TILK Péter (2015): *Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról*. Jogtudományi Közlöny, 2015/11.

KOVÁCS Krisztina (2003): II. *Hátrányos megkülönböztetés tilalma* In: HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*. Osiris, Budapest.

NAGY Éva (2011): *Fogyasztóvédelem és hitelszerződés*. In: BARTA Judit, WOPERA Zsuzsa: *Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében*. Novotni, Miskolc. 130-131. o.

Vilmos PESCHKA (1999): *The Retroactive Validity of Legal Norms*. Acta Juridica Hungarica, 1999/1-2. 9-15. o.

PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs.

RÓNA Péter – SURÁNYI György: *A devizahitelesek, a Kúria döntése és a bankrendszer*. Pódiumbeszélgetés az Ökopódium rendezésében, Budapest. Internetes elérhetőség: <https://www.youtube.com/watch?v=D1Iu6Q55muk> (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.)

RÓTH Erika (2003): *A tisztességes eljáráshoz való jog*. In: HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest.

JOGSZABÁLYTÁR

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény

A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény

A Kárrendezési Tv. A tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény

A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény

A Magyarország 2013. évi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. tv. módosításáról szóló 2013. évi CCVI. törvény

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény

A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény

A Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Alapjáról szóló 2013. évi CLVI. törvény

A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény

Abtv.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

Az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény

Deviza tv.

A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény

Elszámolási tv.

A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény

Fair bankokról szóló tv.

A fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXVIII. törvény

Forintosításról szóló tv.

Az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény

Itv.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény

Jat.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Módtv.

A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény

Quaestor Tv.

A Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény

régi Hpt.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény

régi Pp.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény

Szjtv.

A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény

új Hpt.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény

új Ptk.

A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény