

Pécsi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Doktori Iskola

Kovács Ildikó

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

Doktori értekezés tézisei

Témavezető:

dr. habil. Tilk Péter

Pécs

2020

Tartalom

| | |
|---|----|
| 1. A KITŰZÖTT KUTATÁSI FELADAT ÖSSZEFOGLALÁSA | 3 |
| 2. ALKALMAZOTT KUTATÁSI MÓDSZEREK | 5 |
| 3. AZ ELVÉGZETT KUTATÁS ÖSSZEFOGLALÁSA | 7 |
| 4. A KUTATÁS EREDMÉNYÉNEK HASZNOSÍTÁSA..... | 18 |
| AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉHEZ KAPCSOLÓDÓ PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE..... | 21 |

1. A KITŪZÖTT KUTATÁSI FELADAT ÖSSZEFOGLALÁSA

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, válság is felmerült az utóbbi évtized 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

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.

alkotmányos garanciáknak megfelelő 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 alkotmánybírói indítványban 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 Alkotmánybíró is meglehetősen ellentmondásosan tudta csak „megítélni” döntéseiben.

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

Mivel az Alkotmányt 2012-től felváltotta az Alaptörvény, ami eredményezett a vonatkozó alapvető jogok, alkotmányi garanciák terén – hol kisebb, hol nagyobb tartalmi – módosulásokat, az Alkotmánybíró 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 Alkotmánybíró 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 Alkotmánybíró önállóan alakítja (az Alaptörvény keretein belül) az alkotmányossági érvelését, vagy a jogalkotó a fentiekhez hasonló kategóriákat alkalmazva hatékonyan „irányíthatja” az Alkotmánybíró 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

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

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

Kutatásom célja hármas volt: egyrészt a hazai és külföldi gyakorlat segítségével az egyes alapvető jogokkal kapcsolatos jogi alapfogalmaink tisztázása, másrészt a doktori értekezésben példákkal (törvényekkel és az AB döntéseivel) szemléltetve annak bemutatása, 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, illetve más alapvető jogok, alkotmányos alapelvek megterhelésére. Az AB pedig ezt a felfogást („hozzaállást”) – mondván maga nem jogosult például közgazdasági tényállítások valóságtartalmának vizsgálatára – visszatérően mintegy „automatikusan” elfogadja. Harmadrészt, megkerülhetetlen volt, a téma komplex módon történő feldolgozásához annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy van-e alkotmányosan releváns feloldása a kialakult helyzetnek?

2. ALKALMAZOTT KUTATÁSI MÓDSZEREK

A téma feldolgozása érdekében a dolgozat az egyes alapvető jogok tekintetében áttekinti az Alkotmányban rögzített szabályozást, valamint az Alaptörvény által teremtett új szabályozási keretet, mely alapján az értekezés megalapozásául vizsgálom az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát, valamint az – Alaptörvény hatálybalépését követően született – új döntéseket, és feltárom, helyes-e az Alkotmánybíróság által követett irány, amely a jogalkotási törekvéseknek utat nyitva, az alapvető jogok és értékek védelmének új összefüggésben való kezelését teszi lehetővé a törvényhozó számára.

Az elmúlt évtizedek jelentősnek tekinthető válsághelyzeteinek pénzügyi és gazdasági, szociológiai elemzésére e doktori értekezésben nem kerül sor, ugyanakkor az egyes szektorok átalakításának okát és körülményeit részben érintem, mely során az elsődleges jegybanki és egyéb források mellett, részben a témával foglalkozó gazdasági sajtó összefoglalásaira,

részben pedig a területen jártas vezető szakemberek gyakran egymással is ütköző véleményeire fogok építeni.

A doktori értekezés kitér továbbá az Alkotmánybíróság megváltozott szerepfelfogására, konkrét ügytípusokon keresztül vizsgálva azt. Mindezt a doktori értekezésben végzem a devizahitelekkel kapcsolatos alkotmánybírósági döntések vizsgálatával, a takarékszövetkezet-integrációval, a szerencsejátékkal kapcsolatos szabályozással, valamint a trafiktörvény és a quaestor-üggyel kapcsolatos kérdéskörével összefüggésben hozott alkotmánybírósági döntések vonatkozásában körvonalazódó – korábitól eltérő – gyakorlat bemutatásával.

Ennek és a korábbi eredmények ismeretében vizsgálom, hogy az Alkotmánybíróság szerepvállalásában bekövetkezett változás indokolt volt-e, megfelelően megalapozott-e, és helytállóak-e azok az érvek, hogy a gazdasági szükséghelyzet indokolhatja egyes alapvető jogok, alkotmányi értékek tekintetében a „visszalépést”, a védelem mérséklődését, ezzel a kormányzás hatékonyságához való hozzájárulást.

Mindezeket alapul véve, az Alkotmánybíróság gyakorlatának részletes áttanulmányozása, összevetése, valamint a jogalkotás gyakorlati tapasztalatainak feldolgozásával teszem meg javaslataimat az aktuális vizsgálati rendszer hatékonyabbá tétele érdekében. Javaslataim megfogalmazásában nagy segítséget nyújtott „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltat-fejlesztés” című kiemelt projekt támogatásával, az Államszervezési és kormányzási kihívások Magyarországon az Alaptörvény hatályba lépését követően című Államtudományi Műhely projektben való részvételem, valamint a nagy szakmai tudással rendelkező szakemberekkel folytatott konzultációk sorozata.

A kérdéskör komplexitásához hozzátartozik a hazai és nemzetközi alapjog védelemben kialakuló divergens pályára állás egy szeletének érintőleges bemutatása is: ugyanis az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) az igényérvényesítést keresők ügyeiben az utóbbi években hozott számos döntésében a Magyar Államot marasztalta el az egyes alapvető jogok megsértésével kapcsolatban.

A jogösszehasonlítás módszerének alkalmazása során a nemzetközi szerződéseket, valamint az ezekhez kapcsolódó gyakorlatot – így az Európai Unió Bíróságának, az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatát – vizsgáltam. Az Ab alapvető jogok korlátozásakor kialakított gyakorlatának értékelésekor is segédműszerként alkalmaztam a nemzetközi

összehasonlító jogi módszert. Az összehasonlító jogi módszer alkalmazásának eredményeit nem önálló fejezetben, hanem az egyes fejezetekben megjelenített problémák sokszínű és sokoldalú bemutatása, valamint az azok megoldására tett jogalkalmazási és jogalkotási javaslatok elméleti megalapozása során használtam fel.

3. AZ ELVÉGZETT KUTATÁS ÖSSZEFOGLALÁSA

3.1. 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, a doktori értekezés kardinális vezérfonalának felfejtésekor abból kell kiindulni, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában az állam gazdasági téren való funkciójával (az állam gazdasági szerepvállalásával összefüggésben a gazdaságpolitikához való viszonyával) kapcsolatban milyen *elvi éllel kifejtett elveket/ alkotmányos tételeket 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 deklarálásán 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 az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában 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 ismérvvvel 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 tételeket 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 tényné 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.

3.2. Az elmúlt évtizedben a jogalkotó a gazdaság több ágazatában alakított ki új alapokon nyugvó, a korábbtól eltérő szabályozási rendszereket, amelyek az ágazattal érintett egyes szereplőket negatívan érintettek. Az ágazati törvények (módosítások) elfogadását követően várható volt, hogy a jogi rendezés által hátrányosan érintettek² (játékautomatákat üzemeltetők, dohányterméket árusítók, takarékszövetkezetek, bankok stb.) köre élni fog az Alaptörvényben és nemzetközi egyezményekben garantált jogával, és minden lehetséges fórumon eljárást kezdeményez annak érdekében, hogy a rá hátrányos előírásokat valamilyen módon semlegesítse, semlegesítse.

Ez az állam általi, az Alaptörvény hatályba lépését követően a gazdasági élet egyes alrendszereiben bekövetkező szektor-átstrukturálások alkotmányossági megítélésének kérdése, lényegében mára az állam gazdasági szerepvállalásának indokoltságában, mértékében és módjában; azaz a szükségessége és arányossága megmérettetésében merül ki. Mindezt kutatom a szerencsejátékkal kapcsolatos szabályozással, a devizahitelekkel kapcsolatos alkotmánybíróági döntések vizsgálatával, a takarékszövetkezet-integrációval, valamint a trafiktörvény és a quæstor-üggyel kapcsolatos kérdéskörével összefüggésben hozott alkotmánybíróági döntések vonatkozásában.

Ugyanakkor az egyes alapvető jogok, alkotmányos értékek, alapelvek jogalkotói megterhelésekor fontos a jogdogmatikai rendszer tisztázása, s e körben a fejezetekben elhelyezésre kerültek a jogi terminus technicusok terminológiai kifejtései is.

Az egyes alapvető jogok külön fejezetekben kerültek feldolgozásra a fenti sorrendben történő döntések meghozatalának mentén, s így rajzolódik ki az Ab gyakorlatának íve, amely tulajdonképpen a vizsgálat egyik fő szegmense.

² V.ö. A magyar jogalkotás hatására nem csupán a hazai érintettek fordultak az illetékes szervekhez, testületekhez, hanem az Európai Pénznyerő Automatákat Üzemeltetők Szövetsége (EUROMAT) október 4-én az Európai Bizottságnál panaszt tett.

3.2.1. Az egyik ilyen szektor a **szerencsejáték szervezés**³, melynek említésekor egységes uniós szabályozásról – ab ovo – nem beszélhetünk, ennél fogva a tagállamok tekintetben fenntartják a szuverenitásukat, így a hazai legfontosabb jogszabályunk a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: szerencsejáték törvény). A törvény kimondja, hogy az állam a szerencsejáték monopóliumának gyakorlója és minden olyan tevékenység tilalmazott, amely engedélybe ütköző szervezés vagy a jóerkölcsebe ütköző szerencsejáték lenne. E körben 2012. október haváig az állami monopólium a szervező tevékenység ellenőrzését foglalta magába, majd 2012. október 10. napjától a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (Módtv.) hatályba lépésével a pénznyerő automaták kizárólag kaszinóban üzemeltethetők (az is koncessziós szerződés alapján). Ezt azt jelenti, hogy 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. A koncessziók kiosztása ugyancsak az állam feladata.

3.2.2. A másik ágazat, a **trafikok, dohánytermékek kiskereskedelmével foglalkozó vállalkozások** köre.

A jogalkotó a dohányzás visszaszorítása érdekében, különös figyelemmel a fiatalokra, a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény megalkotásával a dohánytermékek hozzáférhetőségét kívánta korlátozni. A szabályozási koncepció alapján – a közlönyállapot szerint – a kétezer főt meg nem haladó lakosságszámú településeken legfeljebb egy, e fölött, minden kétezer fő után egy dohánybolt létrehozását engedi a törvény; más helyen dohányterméket nem lehet forgalmazni.

A nemzeti vagyonról 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) értelmében a dohánytermékek magyarországi kiskereskedelme az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé tartozik, azaz állami monopóliummá vált (melyet egy állami tulajdonú társaság, az ND Nemzeti Dohánykereskedelmi Nonprofit Zrt-én, keresztül gyakorol.)

³ Figyelemre méltó, hogy az Alapvető Jogok Biztosa is nyújtott be indítványt a szerencsejáték szervezéséről szóló Módtv. rendelkezéseivel szemben.

2013. július 1-jétől dohány-kiskereskedelem csak koncessziós szerződés útján (maximum öt kiskereskedelmi pont működtetésére biztosított jogosultság és a dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában végezhető.

Az indítványozók mindkét ágazati törvényi szabályozással kapcsolatosan hivatkoztak az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében rögzített **tulajdonhoz való alapjog** megsértésére. A szerencsejáték szervezés újraszabályozásával 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 Alapvető Jogok Biztosa is az Ab-hoz fordult, mivel hiányolta az ellentételezés nyújtását, a kártérítésben részesítést az állam részéről. (lásd: Indokolás [167]). A Trafiktörvénnyel bevezetett szabályozással szemben az indítványozók a tulajdonhoz való alapjog 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 (**hatósági engedély alapján fennálló jogosultság, mint tulajdon**). Az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelmét látták abban, miszerint vagyoni értékű jogot vontak el tőlük normatív aktussal, megfelelő ellentételezés nélkül (**hatósági engedély elvonása, mint vagyoni értékű jog**). Az indítványozók szerint esetükben az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti **kisajátításra került sor**, mert az állam törvény erejénél fogva úgy vonta el tulajdonukat, hogy nem nyújtott azonnali teljes és feltétlen kártalanítást.

Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában 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, s a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban a megsemmisíteni kért rendelkezések ellen benyújtott indítványok szintén elutasításra kerültek.

3.2.3. Az egyik legjelentősebb strukturális átalakításon a **takarékszövetkezetek** estek át, mely integrációs folyamat szabályozásával⁴ összefüggésben a 20/2014. (VII.3.) AB határozat született, amely a maga korában, aktualitásában, különös súlyában „meghatározatnak” tekinthető. A Tv. hatályba lépésével ugyanis a jogalkotó új, kötelező tagság elvére épülő intézményvédelmi szervezet ernyője alá integrálta a szövetkezeti hitelintézeteket, mellyel egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Integrációs Szerződést⁵, továbbá az intézményvédelmi alapokat is megszüntette. Mindezekkel teljesen új intézményi alapokra helyezte a szövetkezeti hitelintézetek integrációját.

A Tv. címzettjei alkotmányjogi panasz-eljárás során próbálták az általuk aggályosnak tartott rendelkezéseket, sőt a törvény egészének megsemmisítését elérni az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata útján, mely indítványokban 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 és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jogot, továbbá a XV. cikkben megfogalmazott diszkrimináció tilalmát.

Az AB 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 (pl. a politikai mellett). A „dominó-hatás” folytán akár egyetlen pénzintézet bedőlése tovagyűrűzhet, ronthatja az országgockázatot, ez leminősítést és államadósságnövekedést okozhat, az negatívan érinti a beruházási szférát, a foglalkoztatást, a szociális ellátórendszereket stb. A kockázat-felmérés és elemzés, megelőzés és elhárítás ma már nem csak a pénzügyi szektorban elsőrendű kötelesség, de a gazdasági és politikai döntéshozók körében, így a kormányzati gazdaságstratégiában és operatív irányításban is az. *A gazdaságpolitikai intézkedések alkotmányjogi megítélése során minderre az Alkotmánybíróságnak is tekintettel kell lennie.*

Döntésének meghozatala során áttekintette és figyelembe vette az előzményeket, a kötelező integráció megteremtése érdekében bevezetett, konkrét szabályok tartalmát is, elsősorban az

⁴ A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény, e részben a továbbiakban Tv.

⁵ A 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.

indítványozók által megjelölt és sérelmezett rendelkezéseket, amelyeket a maguk egységes rendszerében ítél meg.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alábbiak alapján *összességében és széles összefüggés-rendszerben* az integrált működés megteremtését illetően a közérdekre történő hivatkozás megalapozott volt jelen esetben, ezáltal a támadott Tv.-i rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasította.

Az AB indokolásában a következő közérdekűséget megalapozó érveket gyűjtötte össze az alaptörvény-konform 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 indokoltá tehet, a tulajdon társadalmi felelősségére, nemzetgazdasági szerepére, szociális kötöttségére figyelemmel.*

Az AB 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 a vizsgálódási lehetősége van 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 AB 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 szétagolt, kis egységek autonómiája egyfelől gyengül, egyesített gazdasági-pénzügyi erejük, hatékonyságuk és biztonságuk folytán viszont másfelől erősödik. Továbbá kifejtésre került az is, hogy a szektor stabilitása mellett (ami a betétesek érdekeinek védelmét szolgálja) *a jövedelmezőség is javulhat (az átalakítás hosszútávon a tulajdonosok érdekében is áll).*

- c) *A szövetkezeti hitelintézetek átvilágítása* – és így a rejtett kockázatok, tehát a valós helyzet feltárása ⁶– az AB 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 AB 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 Ab álláspontja 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 alaptörvény-ellenes 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.

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, „[a] jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a »klasszikus kisajátítás«

⁶ a Tv. 19. § (5) bekezdése is [illetve ehhez kapcsolódóan a 15. § (16) bekezdés is] alapján

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 AB álláspontja szerint, ezért a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasította.

3.2.4. A **devizahitelekkel** kapcsolatban kialakult helyzet makrogazdasági és pénzügyi okainak részletes elemzése és értékelése túlmutat jelen doktori értekezés keretein, ezért csak a problémakör hátterének felvázolására, illetve az ahhoz vezető folyamat okaival kapcsolatos alapvető megközelítések nagyvonalakban történő áttekintésére kerülhetett sor.

A kialakult helyzet súlyosságának és unikális voltának megértéséhez mindenképp 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: 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 működését; a szabályozó és felügyelő hatóságok mulasztásait; a kedvezőtlen makrogazdasági szempontokat és a 2008-as pénzügyi válság hatásait szokták megnevezni.

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.⁷ Ezek közül

⁷ 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

doktori értekezésem kizárólag azt a *törvényi szabályozást és az azzal kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket* vizsgálja, amely a szerződések tisztességtelenségének törvényi vélelmzésével 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).

Mivel az Alaptörvény már nem ismeri az *actio popularis* jellegű utólagos normakontrollt, a törvényi előírások által érintett bankok számára a mozgástér beszűkült: az alkotmányjogi panasz és a bíró által kezdeményezhető konkrét utólagos normakontroll jöhetett szóba, mely két lehetőségekkel az érintettek éltek is.

Az indítványozók a megsemmisíteni kért rendelkezések alkotmányossági vitatására a tisztességes eljárás követelménye és a törvény előtti egyenlőség (egyenlő bánásmód) megsértésére, a bírósághoz fordulás jogának sérelmére, a jogorvoslathoz való jog sérelmére és a jogállamiság elvének (*az egyes normák egyértelműségének és az egyes jogintézmények működése kiszámíthatóságának követelménye*) megsértésére is hivatkoztak, azonban az Alkotmánybíróság a 2014. évi XXXVIII. törvényről – egyedi normakontroll eljárásban – 2014. november 11-én meghozott döntésében⁸, azaz a **34/2014. (XI. 14.) AB határozatban** (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.

3.2.5. Az ún. **Quaestor-ügyekben** hozott szabályozásokról az Alkotmánybíróság két, nagyobb terjedelmű döntést is hozott: a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatot, illetve a 23/2016. (XII. 12.) AB határozatot.

Az ügyek lényege hasonló a deviza-ügyekben megjelenő problémákhoz: az állam a pénzügyi szempontból bajba került polgárokat jogalkotói beavatkozással kívánta „megmenteni”. A

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).

⁸ 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.

Quaestor-károsultak vonatkozásában azonban a szabályozási megoldás – éppen a jogalkotó rendelkezésre álló rövid idő és a probléma rendkívüli összetettsége miatt – ismét csak számos alkotmányossági problémát vetett fel. Mivel az nem volt kétséges, hogy az állam részéről ex gratia juttatásról van szó (azaz a befektetők egyikének sem volt alanyi joga kártalanításra), a szabályozás technikai megoldásai, az diszkrimináció tilalma, a visszaható hatály tilalma, a kellő felkészülési idő követelménye lehettek hivatkozási alapok, illetve azok részéről (BEVA), akiknek ehhez valamilyen módon hozzá kellett járulniuk, a tulajdonhoz való jog sérelme is.

Ezek miatt az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban a szabályozás több elemét is megsemmisítette (például a kellő felkészülési idő hiányára tekintettel is).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény diszkriminatív módon határozta meg a kárrendezésre jogosultak körét: a jogalkotó csak a Quaestor-károsultak veszteségét téríttetné meg (közülük is csak azokat, akik Quaestor-kötvényt vásároltak), más, hasonló helyzetben levő károsultakat (pl. a Buda-Cash Brókerház Zrt. ügyfeleit) nem. Különbség mutatkozott a kártalanítás ideje (soronkívüliség vs. felszámoló vizsgálatának bevárása) 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 hangsúlyozta, hogy 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 tartozik .

„Alaptörvény-ellenesnek találta az Alkotmánybíróság a Befektető-védelmi Alap tagjai közé tartozó befektetési szolgáltatók kárrendezésbe történő bevonásának a módját is. Ennek oka egyrészt az, hogy a törvény nem biztosított számukra kellő felkészülési időt, másrészt – egyértelmű kötelezettségek és kellő törvényi garanciák hiányában – rájuk nézve a tulajdonkorlátozás aránytalan mértékű lenne. Ezért az Alkotmánybíróság a törvény ezzel kapcsolatos rendelkezéseit szintén megsemmisítette. A határozat ennek kapcsán is felhívta a figyelmet arra, hogy a törvénynek ezek a hiányosságai a törvényhozó által ugyancsak pótolhatók”.

A jogalkotó általi korrekciót követően megszületett 23/2016. (XII. 12.) AB határozat viszont az új jogszabályi környezetet alkotmányosnak találta és az új indítványokat elutasította.

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

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.

A Befektetővédelmi Alap (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 igénybe vételét.

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”.

Az Alkotmánybíróság túlzottan megengedően bánik a „közérdek”, „nemzetgazdasági érdek”, „ösztársadalmi érdek” kategóriák alkalmazásával nagyon súlyos alapjog-korlátozások elfogadásánál. Nem biztos, hogy a gazdasági szereplők szívesen tekintenek olyan helyzetre, ahol a jogalkotó „lehetővé teheti pénzügyi forrásaiknak időleges igénybe vételét” azzal, hogy az voltaképpen kölcsönnek tekinthető, ami valóban „a tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül”, de közérdekből történik, és adott esetben a „korlátozást az Alkotmánybíróság emellett arányosnak is találja”.

A közérdek fogalmának további elemzése – beleértve a korábbi jogtudományi munkák hasznosítását – a jövőben emiatt elengedhetetlennek tűnik.

4. A KUTATÁS EREDMÉNYÉNEK HASZNOSÍTÁSA

Az Alkotmánybíróság döntött a vizsgálni kívánt szektorokat átalakító szabályozási rendszerek vonatkozásában, 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 ugyanakkor abban ragadható meg, hogy mennyiben terhelhetőek meg az alkotmányos garanciák abban az esetben, ha valamely égető, széles rétegeket érintő társadalmi kérdés megoldása más eszközökkel (főleg forráshiány miatt), más úton nehezen elképzelhető.

Az alapjogokat, az egyes alkotmányos alapelveket – mint utóbb kimondottan alkotmányosan – megterhelő hazai jogalkotás utóbbi években kirajzolódó mértékének tendenciája több szempontból is jelentős következményekkel jár.

4.1. Egyrészt az alkotmánybíróság új tendenciózus gyakorlatában elégségesnek bizonyul a jogalkotó által megfogalmazott célok felhívása indokolásában az aktus alaptörvénykonform minőségének alátámasztására. A tárgyalt jogszabályok kapcsán hozott alkotmánybírósági döntés elemzése felveti annak szükségét, hogy az Ab-nak ki kellene (ki kellett volna) mondania, hogy az egyes alapvető jogok érdemi korlátozásához, illetve a szerződéses viszonyokba való beavatkozáshoz nem elegendő, ha a kérdéses jogszabály preambuluma, normaszövege vagy az indokolása a jogalkotás magyarázataként a „közérdekre, közegészségügyi, nemzetbiztonsági szempontokra”, annak védelmére, az azzal összefüggő célok teljesítésére stb. hivatkozik. Ezért az alapvető jog korlátozásának indokoltságát a jogalkotón számon kérhető 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 alaptörvényellenességének megállapításához vezet.

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

alkotmánysértést állapítson meg, és kötelezze az Országgyűlést arra, hogy a jogalkotási szabályokat kiegészítve, rendelkezzen a „közérdekűség” igazolásának tartalmi-formai feltételeiről, azaz milyen módszerekkel, megoldásokkal, részletes statisztikai adatokkal, vizsgálatokkal lehet ellenőrizhetően az arra való hivatkozást alkotmányosan megtenni. Ez a jogi háttér már alapját adhatná az alkotmánybírói vizsgálat során annak, hogy a konkrét ügyben tett jogalkotói hivatkozást elfogadja, avagy sem. A vizsgált esetekben a jogalkotó nem támasztotta alá ilyen irányú érvelését⁹.

Jelezni szükséges ugyanakkor, hogy a közérdek tartalmát a Testület – ab ovo – nem tudja ellenőrizni, azonban tényleges létét, annak részleteit vizsgálhatná¹⁰. A kötelező nyilvánosságra hozatal pedig tartalmi kontrollt is jelenthetne.

Ezen felül maguk az alkotmánybírák hívják fel a figyelmet arra a káros jelenségre a 13/2013. (VI.13.) AB határozatban megállapítottak vonatkozásában¹¹, hogy a fent vizsgált határozat többségi álláspontjával ellentétben 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 bíró szerint az Indokolásban¹² található kifejezetten az Alaptörvénnyel szembenálló fejtegetések, mely megítélése szerint [mindkét jog esetében] szembe megy az Alaptörvényben megfogalmazott rendelkezéssel (Pokol Béla párhuzamos indokolása [38]).

Pokol Béla álláspontja szerint az Ab egyik eseti döntésében 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 – mellyel 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

⁹ Hivatkoznék kifejezetten szerencsejáték-módosítás vonatkozásában, hogy a törvényjavaslat előterjesztője „fölmérült” nemzetbiztonsági kockázatokkal is megindokolta a módosítást. Ugyanakkor deklarálta maga az Alkotmánybíró, hogy a nemzetbiztonsági kockázatnak a nyilvánosság előtti konkrét nevesítésére – a még folyó vizsgálat miatt – még nem került sor, mai napig sem került sor.

¹⁰ A közérdekre történő hivatkozás nem pusztán egyszerű citálás lehetne, lásd: a törvényjavaslat előterjesztője „fölmérült” nemzetbiztonsági kockázatokkal is megindokolta a pénznyerő automaták üzemeltetésének a betiltását, a kockázatokat „valóságos”-nak, „reálisak”-nak minősítette.

¹¹ „A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíró az újabb ügyekben vizsgálendő 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”.

¹² IV. részének 4. pontjában [26]–[31] bekezdéseiben

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 rendelkezéseinek „lényegi magja” vonatkozásában (ez alapján pedig nem várható el az indítványozóktól sem, hogy pontosan meg tudják jelölni az egyes alapjogok korlátozására alapított egzakt sérelmüket).

Mindezek alapján elmondható, hogy az elmúlt évek során hozott jelentősnek mondható Ab határozatokban a Testületnek az alapoktól indulva kellett volna építkezni az Alaptörvény által új szabályozási rendszerbe helyezett alapjogok, alapelvek tekintetében, ezzel szemben tekintettel arra, hogy ez nem történt meg, bizonyos alapjogok tekintetében észrevehetően tapasztalható a Testület a korábban biztosított védelmi szintről való visszalépése (lásd a tulajdonhoz való jog elemzésénél).

4.2. Másrészt említésre méltó az a körülmény, hogy a hazai és nemzetközi alapjogvédelem közötti összhang veszít értékállóságából a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban foglaltak ellenére, amely határozat pedig elvi érveléssel mondta ki, hogy *„az egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). 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”*¹³ (lásd 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás V. rész 2.2. pontja.)

A doktori értekezés egyik elemeként feltárt trafikos ügy kapcsán, annak magyar és Strasbourg általi szembenálló megítélése elvezethet ahhoz az – álláspontom szerint rossz – üzenethez, hogy a Magyarországon élő polgárok a hazai fórumrendszer eredménytelen kimerítését követően nemzetközi, vagy uniós jogorvoslatért forduljanak a hatékony jogvédelem érdekében/reményében.

¹³ A pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.

AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉHEZ KAPCSOLÓDÓ PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

1. Kovács Ildikó: A devizahitelekkel kapcsolatos szabályozás és a jogbiztonság alaptörvényi elve, JURA 2015: 2 pp. 91-99., 9 p. (2015)
2. Kovács Ildikó: Egyes alaptörvényi elvek megjelenése a devizahitelekkel kapcsolatos szabályozás alkotmánybíróági megítélésében, Magyar jog, MAGYAR JOG 62: 10 pp. 593-603., 11 p. (2015)
3. Tilk Péter, Kovács Ildikó: Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról, JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY 70: 11 pp. 549-555., 7 p. (2015)
4. Ildikó Kovács, Péter Tilk: „Problems in the interpretation of the required preparation time in the practice of the Hungarian Constitutional Court”, Pravo i Politika (2016)
5. Ildikó Kovács: Regulations concerning foreign currency loans and the constitutional principle of legal certainty, JURA 2017/2.
6. Kovács Ildikó: A takarékszövetkezet-integráció egyes kérdései az Alaptörvény tükrében, JURA 2018/1.
7. Ildikó Kovács: Certain issues of the integration of savings cooperatives in the light of the Fundamental Law of Hungary, JURA, 2018/2. 24. évfolyam
8. Ildikó Kovács: The new economic role of the state in terms of the Fundamental Law, JURA 2019/1.
9. Ildikó Kovács: Constitutionality issues of the Tobacco Shop Act in the light of the Fundamental Law of Hungary, JURA 2019/2.