

Szakértői anyag a Tv Ügyvédje c. stúdió-beszélgetéshez: 2009.01.12.

Téma: Ingatlanalapotok - „salátatörvény” –alkotmányosság

A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról szóló 2008. évi LXXIV. törvényt (a továbbiakban: MFB törvény) az Országgyűlés 2008. november 17-i ülésnapján fogadta el. Az MFB törvény - címétől eltérően - nem csak a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló törvényt, hanem a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: tőkepiaci törvény) is módosítja. E módosítással kapcsolatban két kérdés merült fel:

1) Alkotmányos-e a tőkepiaci törvény ún. „salátatörvénnyel” történő módosítása? **Válasz: ez esetben még éppen igen! Olykor, gyakran a parlament kész „salátabár”, de ez rendszerint esztétikai-politikai, én nem közjogi probléma.**

2) Alkotmányos-e, hogy azok a feltételek, amelyek tudatában a befektető befektetéseit elhelyezi, később az ő hátrányára megváltoznak? Alkotmányos-e a „bent ragadt” források ingyenes használata? **Válasz: ilyen tenni krízis-helyzetben szabad, a gond a 3 napos hatályba léptetés, és főként az ingyenes megszorítás aggályos alkotmányos szempontból. Válsághelyzetben lehet megszorító intézkedést hozni, de nem korlátlanul. Rossz analógiaként: holmi megszorító intézkedés volt Otello és Desdemona kapcsolatában is, ám azt csak az egyik élte túl. Főbb részletek:**

A vizsgált jogszabály

A kifogásolt jogszabály a 2008. évi LXXIV. törvény a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról

1. § A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény 2. §-a a következő k) ponttal egészül ki:

[Az MFB Zrt. feladata, hogy a 3. § (1)-(3) bekezdéseiben meghatározott tevékenységi körében - az átláthatóság, a célszerűség, a gazdaságosság, a hatékonyság és a prudencia követelményeinek megfelelően - a Kormány közép- és hosszú távú gazdaságstratégiája által meghatározott gazdaságfejlesztési célok megvalósításához szükséges fejlesztési források biztosítása érdekében, részben önállóan, részben más hazai és nemzetközi szervezetekkel közösen részt vegyen]

k)~,k) a Kormány határozata alapján - a piaci elégtelenségek mérséklése érdekében - gazdálkodó szervezetek és önkormányzatok részére éven túli lejáratú forgóeszköz hitelek és kölcsönök finanszírozásában. A finanszírozási konstrukciónak elsősorban a piaci elégtelenségek miatt kárt szenvedő, termelő tevékenységet folytató piaci szereplők forráshoz jutását kell biztosítania.”

2. § (1) A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 251. §-ának helyébe a következő rendelkezés lép:

„251. § (1) A Felügyelet meghatározott időre, de legfeljebb tíz napra felfüggesztheti az adott sorozatot alkotó befektetési jegy folyamatos forgalmazását, ha az alapkezelő nem tesz eleget a tájékoztatási kötelezettségének.

(2) A befektetési alapkezelő kérelmére a Felügyelet meghatározott időre, de legfeljebb száznolcvan napra felfüggesztheti a befektetési alap által forgalomba hozott befektetési jegyek folyamatos visszaváltását, ha azt a befektetők érdekeinek védelme szükségessé teszi, így különösen, ha:

a) tíz egymást követő forgalmazási nap alatt a visszaváltott és visszaváltani kért befektetési jegyek összértéke eléri a befektetési alap - adott időszak első napján érvényes - nettó eszközértékének tíz százalékát, mely számítás során a visszaváltani kért, és még vissza nem

váltott befektetési jegyet a visszaváltásra szóló megbízás felvétele napján érvényes nettó eszközértéken kell figyelembe venni,

b) húsz egymást követő forgalmazási nap alatt a forgalomban levő befektetési jegyek darabszáma tíz százalékkal csökkent, vagy

c) a befektetési jegyek visszaváltását biztosító likvid eszközök aránya a visszaváltások következtében a befektetési alap saját tőkéjének tizenöt százaléka alá csökkent.

A befektetési alapkezelő a befektetési jegy folyamatos visszaváltás felfüggesztésére vonatkozó kérelmet az a)-c) pontban meghatározott valamelyik feltétel bekövetkeztét követő öt forgalmazási napon belül kezdeményezheti.

(3) A Felügyelet a befektetők érdekében az (5) bekezdésben meghatározott határidőn belül bármikor, erre irányuló kérelem nélkül is dönthet a visszaváltás felfüggesztésének megszüntetéséről, meghatározva a visszaváltás kezdőnapját. Ha a felfüggesztés megszüntetését az alapkezelő az (5) bekezdésben meghatározott határidőn belül kéri, azt a Felügyelet elrendeli.

(4) A Felügyelet a (2) és (3) bekezdés alapján előterjesztett kérelem elbírálásáról legkésőbb két forgalmazási napon belül dönt.

(5) Ha a (2) bekezdés a)-c) pontjában meghatározott felfüggesztési feltételek bármelyike alapján elhatározott felfüggesztés fennállásának időtartama eléri a száznyolcvan napot, a Felügyelet határozatban elrendeli a befektetési alap megszüntetését.”

(2) A Tpt. 257. §-ának (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) A 255. § a)-c) pontjában meghatározott esetben a portfólióban lévő ingatlant tizenkét hónapon belül, az egyéb eszközt egy hónapon belül kell értékesíteni.”

(3) A Tpt. 257. §-ának (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(5) A (2) bekezdésben meghatározott határidő a Felügyelet engedélyével egy alkalommal meghosszabbítható, ingatlan esetén hat hónappal, egyéb eszköz esetében három hónappal.”

(4) A Tpt. 260. §-ának (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) Nyíltvégű nyilvános befektetési alap - az ingatlanalap kivételével - nem alakulhat zártvégű nyilvános befektetési alappá.”

(5) A Tpt. 260. §-a a következő (9)-(11) bekezdéssel egészül ki:

„(9) A nyíltvégű nyilvános ingatlanalap zártvégű nyilvános ingatlanalappá történő átalakulása esetén az alapkezelő a (6) bekezdésben meghatározott tájékoztató Felügyelethez történő benyújtásával egyidejűleg dokumentálható módon tájékoztatja a befektetési jegyek tulajdonosait a zártvégűvé átalakulás indokáról, tervezett időpontjáról és feltételeiről.

(10) A nyíltvégű nyilvános ingatlanalap az átalakulás napját megelőzően kezdeményezett befektetési jegyek visszaváltását követően alakulhat át zártvégű nyilvános ingatlanalappá.

(11) A Felügyelet a nyíltvégű nyilvános ingatlanalap zártvégű nyilvános ingatlanalappá történő átalakulásához kiadott engedélyt visszavonhatja, ha azt a befektetők érdekeinek védelme egyébként szükségessé teszi.”

(6) A Tpt. 271. §-ának (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(6) Az alapkezelő az ingatlanbefektetési alap nettó eszközértékének számításakor figyelembe vehető ingatlanok, ingatlan beruházások összértékének ötven százalékáig ingatlanfinanszírozás, ingatlan-beruházás finanszírozása és likvid eszköz biztosítása céljából kölcsönt vehet fel az alap nevében, ha ez az alapkezelési szabályzatban foglalt általános feltételeknek megfelel. Az ilyen kölcsön fedezeteként az alap

a) a megterhelt ingatlanra kötött vagyonbiztosításon,

b) az adott ingatlanból befolyó bevételek hitelező bank számára történő engedményezésén,

c) óvadékon, vagy

d) jelzálogjogon

túlmenően egyéb biztosítékot nem nyújthat.”

3. § (1) E törvény a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba.

(2) A befektetési alapkezelő kérelmére a Felügyelet a Tpt. e törvénnyel módosított rendelkezéseit a folyamatban lévő eljárás során is alkalmazhatja.

(3) E törvény 2009. március 31-én hatályát veszti.

A „salátatörvények” alkotmányossága

A „salátatörvények” alkotmányosságának kérdésével az Alkotmánybíróság több ízben is foglalkozott.¹ Ezzel kapcsolatos elvi álláspontját a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény alkotmányosságát vizsgáló 4/2006. (II. 15.) AB határozatában (a továbbiakban: AB határozat) összegezte.

Az AB határozatában két szempontból vizsgálta a „salátatörvény”-ek kérdését: 1) ha az maga a költségvetési törvény és b) általánosságban, mint jogtechnikai, jogszabályszerkesztési megoldást.

A határozat főbb megállapításai - az előbbi két szempontot követve - a következők:

1. Az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában hangsúlyozta: „Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntéseknek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.” (ABH 2003, 637, 647.)

Az Alkotmánybíróság az AB határozatban megállapította, hogy: a 2005. évre szóló költségvetési törvény költségvetési része (1-81. §-ai), hatályba léptető 117. § (1) bekezdése, és a felhatalmazó rendelkezéseket tartalmazó 121., illetve 124-138. §-ai – melyeket az Országgyűlés a költségvetési törvény elfogadására előírt szabályok szerint, az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjában megnevezett hatáskörét gyakorolva fogadott el – alkotmányosak. A Kötv. fennmaradó részének alkotmányellenessége pedig abban áll, hogy azt az Országgyűlés a Kötv. részeként fogadta el. Ezt az Alkotmánybíróság olyan – a tartalmi érvénytelenségtől megkülönböztetendő – formai alkotmányellenességnek tekinti, amely a jelen esetben a részleges közjogi érvénytelenség megállapítását eredményezi. [63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 683-690.]

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál az állami költségvetésről szóló törvény jellegének, természetének vizsgálatából indult ki. A Kötv. kiemelt kezelését sajátos jogi jellege és különleges alkotmányos szerepe indokolja, amelyet kiemelkedő gazdasági és politikai jelentősége alapoz meg.

¹ Az Alkotmánybíróság megjegyzi: költségvetési törvény volt már egy alkalommal alkotmánybírósági vizsgálat tárgya mint „salátatörvény”, éspedig a „salátatörvényekre” vonatkozóan kialakított alkotmányossági mérce – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése – alapján. [108/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1414.; 38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 312-313.; 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 159.]

A jogtudomány különbséget tesz materiális és formális értelemben vett törvény között, kimutatva, hogy a Kötv. csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata. *A Kötv.-nek ez a sajátos, speciális jellege kizárja azt, hogy a Kötv. más törvényeket módosítson, de ugyanúgy az is kizárt, hogy a Kötv.-t más későbbi (nem költségvetési tárgyú) törvény módosítsa.*

A Kötv.-t az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontja külön, önálló jogi aktussal (törvénnyel) rendeli elfogadni. E tárgykör külön említése (kiemelése), kötelezővé (érvényességi feltétellé) teszi, hogy az Országgyűlés e tárgykörrel más tárgyköröktől elkülönítve döntsön.

Az Alkotmányban külön megnevezett hatáskör önálló döntéssel való gyakorlásának követelménye a fölöle történő külön szavazás és az azt megelőző elkülönített vita. Erre azért van szükség, mert együttes (egy csomagban történő) döntés esetén fontos és alapvető kérdések megvitatása háttérbe szorulhat vagy akár el is maradhat, esetleg vele össze nem függő kérdések eldöntésével kapcsolódik egybe. Az ilyen összekapcsolás az alkotmányos demokráciákban természetesen politikai kompromisszumokkal jár együtt és az esetek jó részében nem is kifogásolható. Kifogásolható azonban akkor, ha adott tárgykörben az Alkotmány elkülönített döntést ír elő. Ez a helyzet az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjában felsorolt költségvetési hatáskörökkel, s így a Kötv.-vel is.

A Kötv. külön kezelését, sajátos jellegét és jogi természetét juttatja kifejezésre az elfogadására előírt eljárási rend is. Az Országgyűlés tehát a költségvetés tárgyalásakor nem foglalkozhat más, a költségvetéstől idegen törvényhozási tárgykörökkel. „Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.” [30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 207.]

Jelen esetben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítványokkal támadott Kötv. rendelkezései tucatjával érintenek olyan életviszonyokat is, amelyek tárgyuk szerint nem hozhatók kapcsolatba az Alkotmányban is kiemelt tárgyú és tartalmú Kötv.-vel. Emellett *a Kötv.-höz kapcsolódó (jelenleg abba beépülő) törvények esetében is biztosítani kell az e törvények Alkotmány 35. §-ában előírt előkészítési és végrehajtási rendjét is, amely megköveteli, hogy azok a valóságban is a demokratikus törvényalkotási eljárás eredményeként kerüljenek elfogadásra.* Nem biztosítottak ennek - az Alkotmányból közvetlenül levezethető - eljárásnak a feltételei akkor, ha megalkotásukkor az önálló tárgyalás (megvitatás) lehetősége kizárt. Az itt vizsgált (Kötv.-höz kapcsolódó) törvények esetében sem volt mód a szóban forgó törvények módosításának előzetes, nyilvános megvitatására, ezért e törvények sem az előírt alkotmányos rendben kerültek megalkotásra.

Az Alkotmánybíróság ezért nyomatékosan hangsúlyozza: a Kötv.-höz kapcsolódó - abba beépített - nagy számú módosító törvény olyan (15 éve folyamatosan fennálló) gyakorlatot jelez, amely egyrészt az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjában kiemelt Kötv. előkészítését, másrészt a benne foglalt más törvények - demokratikus törvényalkotási eljárás lefolytatását feltételező - előkészítési rendjét mossa össze. E két - világosan elhatárolandó - törvényalkotási eljárás összecsúsztatása veszélyezteti a törvényalkotás

alkotmányos rendjét még akkor is, ha a Kötv. tárgyával, tartalmával kapcsolatba hozható törvények módosításáról, kiegészítéséről van is szó.

Az ilyen törvényalkotás jelentősen megnehezítheti a tervezett törvénymódosítások megvitatását, formálissá teheti a törvényalkotási eljárást. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak - a konkrét eset körülményeit mérlegelve - figyelemmel kell lennie arra, hogy a törvényalkotási eljárás során betartották-e a parlamenti vita és a törvényalkotás alkotmányos rendjét. A Kötv.-höz kapcsolódó módosító törvények esetében ez - figyelemmel arra, hogy a parlamenti vita fő tárgya a költségvetés megtárgyalása - elmaradt, így sérültek az Alkotmány demokratikus törvényalkotási eljárásra vonatkozó rendelkezései.

2. Az indítványozó - hivatkozva az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményére - mindenekelőtt a Kötv. 82-138. §-ai által módosított, általa 44-nek számolt „egyéb” törvény vonatkozásában kérte annak általános éllel történő kimondását, hogy a jogalkotó a jogbiztonság érdekében kerülje el az ún. „salátatörvények” megalkotását, de különösen az olyan törvényeket, amelyek még a címükkel sem jelzik azt a jogalkalmazó számára, hogy az adott törvény bizonyos szabályozási tárgykör kapcsán több más törvény módosítását is tartalmazza. Az ilyen típusú jogalkotás ugyanis - hangsúlyozza az indítványozó - „veszélyezteti a jogbiztonságot.”

Az Alkotmánybíróság az AB határozatban ismételten hangsúlyozza: *az önmagában nem kifogásolható, ha egy törvény számos, tárgyával tartalmilag szoros kapcsolatban álló törvény módosításáról rendelkezik. Önmagában az sem nyilvánítható - mindenre tekintet nélkül - alkotmányellenesnek, ha valamely törvény számos más, tárgyukban össze nem függő törvény módosításáról szól.* (A deregulációs törvényeknél ez a megoldás gyakorlatilag mással nem is pótolható.)

Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozza: a Kötv. által választott törvényalkotási mód nem vizsgálható azoknak a szempontoknak az alapulvételével, amelyeket a „salátatörvények” vizsgálatánál alkalmazott. *A Kötv. Alkotmányban is kiemelt, Áht. által részletesen is szabályozott tárgyköre fokozottabb védelmet, garanciákat rögzítő megoldást kíván meg. Egyaránt irányadó ez a megállapítás az indítványokkal támadott, Kötv.-vel közvetlen-közvetett tárgyi, tartalmi kapcsolatban lévő, illetve tőle teljesen idegen tárgykörű törvények megalkotására és módosítására nézve is.*

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a hatályos jog megismerhetőségének bizonytalansága adott esetben megnehezítheti, ellehetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság alkotmányos követelményét is sértheti. Éppen ezért továbbra is fontos alkotmányos követelménynek tekinti azt, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók és a jogalkalmazók, mind pedig a jogalanyok számára. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 86.]

Tekintve, hogy a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról az Alkotmány nem rendelkezik, megállapítható, hogy az AB határozatban a költségvetési törvénnyel összefüggésben megállapítottak az MFB törvényre nem alkalmazhatók. Az

Alkotmánybíróságnak azonban a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában foglalt követelménye sérül. Vagyis: esetünkben a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése nehezen követhető mind a jogalkalmazók, mind pedig a jogalanyok számára. Meglátásom szerint ugyanakkor mindez alkotmányellenességet - a „saláta-jelleg” miatt - nem eredményez. A tőkepiaci törvény módosítását indokolt és „elegánsabb” lett volna önálló törvény keretei között elvégezni.

A betétek kivételének időleges akadályozása

A tőkepiaci törvény szerint [243. § (1) bek.] a befektetési jegy kötelező tartalmi kellékei:

- a) a befektetési alap megnevezése és a befektetési jegy sorozat megjelölése;
- b) a befektetési alap fajtája (zárt végű, nyílt végű), típusa (nyilvános vagy zártkörű), futamideje;
- c) a befektetési jegy névértéke, értékpapír kódja és sorszáma;
- d) a tulajdonos neve;
- e) a tulajdonosnak, illetve a birtokosnak a befektetési jegyhez fűződő, a befektetési alap kezelési szabályzatában meghatározott jogai;
- f) a kibocsátás időpontja;
- g) az alap kezelését végző befektetési alapkezelő cégneve és székhelye;
- h) az alap kezelését végző befektetési alapkezelő cégszerű aláírása.

A befektetőt a tulajdonában lévő, adott sorozatba tartozó befektetési jegy mennyisége után az **alap kezelési szabályzata** szerint az adott sorozatra eső felosztott hozam olyan arányban illeti meg, ahogy befektetési jegyei összesített névértéke a hozam felosztásakor az adott sorozatban forgalomban lévő befektetési jegyek összesített névértékéhez viszonyul.

A tőkepiaci törvény már nem hatályos 251. §-a kimondta, hogy „a Felügyelet meghatározott időre, de legfeljebb tíz napra felfüggesztheti az adott sorozatot alkotó befektetési jegy folyamatos forgalmazását, ha az alapkezelő nem tesz eleget a tájékoztatási kötelezettségének vagy ha azt a befektetők érdekeinek védelme egyébként szükségessé teszi.”

Az új, hatályos szabályozás szerint:

251. § (2) bek: A befektetési alapkezelő kérelmére a Felügyelet meghatározott időre, de legfeljebb száznyolcvan napra felfüggesztheti a befektetési alap által forgalomba hozott befektetési jegyek folyamatos visszaváltását, ha azt a befektetők érdekeinek védelme szükségessé teszi, így különösen, ha:

- a) tíz egymást követő forgalmazási nap alatt a visszaváltott és visszaváltani kért befektetési jegyek összértéke eléri a befektetési alap - adott időszak első napján érvényes - nettó eszközértékének tíz százalékát, mely számítás során a visszaváltani kért, és még vissza nem váltott befektetési jegyet a visszaváltásra szóló megbízás felvétele napján érvényes nettó eszközértéken kell figyelembe venni,
- b) húsz egymást követő forgalmazási nap alatt a forgalomban levő befektetési jegyek darabszáma tíz százalékkal csökkent, vagy
- c) a befektetési jegyek visszaváltását biztosító likvid eszközök aránya a visszaváltások következtében a befektetési alap saját tőkéjének tizenöt százaléka alá csökkent.

A befektetési alapkezelő a befektetési jegy folyamatos visszaváltás felfüggesztésére vonatkozó kérelmet az a)-c) pontban meghatározott valamelyik feltétel bekövetkeztét követő öt forgalmazási napon belül kezdeményezheti.

E módosítással kapcsolatban a befektető úgy érzi: „be vagyok csapva, mint befektető, mert azok a feltételek, amilyen feltételekkel én elhelyeztem a befektetésemet, azok alapvetően és hátrányomra megváltoztak.”

A jogszabályi feltételeknek a fentiekben bemutatott megváltoztatása - a befektető oldaláról közelítve - fölveti a szerzett jogok védelmének sérelmét, ugyanakkor az államnak alkotmányos kötelezettsége a piacgazdaság működési feltételrendszerének biztosítása. Az állam e kötelezettsége gazdasági világválság esetén fokozottan fennáll.

Az Alkotmánybíróság a 16/1996. (I. 3.) AB határozatában megállapította, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelménye magában foglalja a **bizalomvédelem elvét** is, s ezáltal korlátot szab a jogalkotó alakító beavatkozásának a fennálló, tartós jogviszonyokba. A szerzett jogok védelmével összefüggésben az AB a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában - amelyben a szociális ellátórendszerek lényeges megváltoztatásának alkotmányosságát vizsgálta - tett fontos megállapításokat. E határozat kapcsán azonban mindenképpen rá kell mutatni arra a különbözőségre, hogy a befektetési jegy jegyzésével (közjogi elemekkel tarkított, de) alapvetően magánjogi jogviszonyok jönnek létre, míg a szociális ellátórendszerek juttatásai/szolgáltatásai közjogi jogviszonyok alapján vehetők igénybe. Közös elem azonban, hogy a bizalomvédelmet a jogosult saját anyagi szolgáltatása teszi erősebbé.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja. Az Alkotmánybíróság már korábban elvi jelentőséggel rámutatott, hogy az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált „jogállamisághoz hozzá tartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása.” [pl. 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.] A szerzett jogok védelme a jogállamban szabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállanak-e, végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 154.].

A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő **várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges.** A várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a „beteljesedéshez”, vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához. A már élvezett, megszerzett szolgáltatás még inkább védendő. Ez összefügg a hosszú idejű, folyamatos jogviszonyokban rejlő kockázatviseléssel is, amelyre az Alkotmánybíróság már többször hivatkozott [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 166.]. Ezért a szerzett jogok védelme szempontjából nem lehet közömbös az ígért szolgáltatás időtartama.

A várományok és szolgáltatások védelme attól függően is erősebb, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása is. A járulék fejében járó szolgáltatás megvonása

vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el.

„Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. ... Az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380.].

Az Alkotmánybíróság a tulajdon mint alapjog védelméről és a tulajdon szociális kötöttségéről vallott felfogását a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban fejtette ki. Többek között kimondta, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét: függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is (ABH 1993, 380.). Másrészt azt is leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy a védelmi kör kiterjesztésével egyidejűleg a „tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. ... ***Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra.*** ... Az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen a cél és eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.” ***A korlátozáshoz a 13. § (2) bekezdése szerint elég a „közérdek”.*** Ennek megállapítása a jogalkotó feladata. ***Az Alkotmánybíróság nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességét, hanem csak a közérdekre hivatkozás indokoltságát, továbbá azt vizsgálja, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e valamely más alkotmányos jogot. A korlátozás arányosságára viszont az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata számos ismérvet kínál (ABH 1993, 380-382).***

Az AB a Bokros-csomag kapcsán megállapította azt is, hogy ***a körülmények lényeges megváltozása az „ígérvények” visszavonása tekintetében nem perdöntő. A gazdasági - vagy egyéb pl. nemzetközi kötelezettségvállalásból eredő - kényszer önmagában még nem dönti el az adott intézkedés alkotmányosságát.***

További szempont a ***jogszabály alkalmazására való felkészülési idő biztosításának elmaradása.*** Az MFB törvény a kihirdetését követő 3. napon lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság számos határozatban fejtette ki a jogbiztonság tartalmát. Ezek között jelentős hányadot képviselnek azok az ítéletek, amelyek jogszabály hatálybalépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazására való felkészülési időt alkotmányos követelményként határozzák meg [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 132.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 156-159.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324.].

A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat indokolása szerint ***az állam*** a Gst.-ben megjelenő, ***az ország hátrányos gazdasági helyzetét figyelembe vevő döntései nyomán e rendszerbe oly módon avatkozik bele, hogy a beavatkozások hatásai nem ismertek***, de nem ad lehetőséget arra sem, hogy a család felkészülhessen a családi pótlék megváltozott rendszeréből és a párhuzamosan jelen lévő egyéb terhekből (gyermekruházati támogatások hiánya, tankönyv árak, tandíjak, a család egyéb megélhetési terhei) rá háruló szükséges családfenntartási,

családalapítási, iskoláztatással kapcsolatos döntésekre. Minthogy a családi pótlékra vonatkozóan már megszerzett jogok megvonását, illetve átalakítását a Gst. szinte azonnali hatállyal rendelte el bevezetni, ez alkotmányellenes helyzetet teremtett. [Esetünkben nyilvánvalóan az az állami és a pénzügyi szolgáltatói érdek is, hogy a lakosság ne legyen képes „felkészülni” - a betétek kivételével - az MFB törvény által eszközölt változásokra.]

Zárásul: az MFB törvény által a tőkepiaci törvény szabályain végrehajtott módosítás kapcsán alkotmányos aggályokat azonban különösen az vet fel, hogy a tulajdonosnak (a befektetőnek) a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül kell eltűrnie, és nem tarthat igényt kártalanításra. Pedig, akár jogon is túlmutató elv volna: aki a nótát húzatja, fizesse! Elvárható, azaz több, mint indokolt lett volna pl. a törvényben előírni, hogy az előzetesen megállapítottnál hosszabb ideig tartó befektetői pénz használatáért cserébe a befektetési jegy forgalmazója (korlátozott mértékű) kamat fizetésére köteles.