

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

postacím: 1535 Budapest, Pf. 773.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <u>IV/1550-0/2013.</u>	
Érkezett: <u>2013 OKT 25.</u>	
Példány: <u>3</u>	Kezelőiroda: <u>P-1</u>
Melléklet: <u>3 irattétel, 10 mk db</u>	

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alábbi indítványozók, nevezetesen

(a) [redacted] mint az Integrációs Törvény hatálya alá tartozó kényszerintegrált hitelintézeteknek minősülő bankok („indítványozó bankok”); valamint

(b) [redacted] mint a [redacted] részvényese és

[redacted] mint a [redacted] részvényesei (továbbiakban együtt: „indítványozó részvényesek”)

a **P/1/1-10. szám** alatt csatolt meghatalmazásokkal igazolt jogi képviselőjük útján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztik elő, amelyben kérik a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az alábbiakban részletesen kifejtett indokok alapján a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvényt („**Integrációs Törvény**”) teljes egészében, annak hatályba lépéséig visszamenő hatállyal semmisítse meg.

Az indítványozók Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény („**Abtv.**”) 52. § (5) bekezdése értelmében az indítványozók kérik adataik zártan kezelését.

ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK

Az Alkotmánybíróság hatásköre

1. Az indítvány ún. „közvetlen” alkotmányjogi panasz, amelynek elbírálására az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján rendelkezik hatáskörrel.

Határidő

2. Az Integrációs Törvény, annak 21. §-a alapján, 2013. július 13-án lépett hatályba, ezért ezen indítvány benyújtására az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott 180 napos határidőn belül kerül sor.

A „közvetlen” panasz feltételei

3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján „közvetlen” panasszal kivételesen akkor lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha
 - (a) a jogsérelem bírói döntés nélkül, közvetlenül az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán következett be;
 - (b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.
4. E panasz indokolása konkrétan megjelöli az Integrációs Törvénynek azokat a rendelkezéseit, amelyek tekintetében alapjogsérelem fennállását állítjuk. Az Integrációs Törvénynek a jelen indítványban hivatkozott rendelkezései az indítványozók felé közvetlenül, bírói döntés nélkül hatályosulnak, a jogsérelmük orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nem áll az indítványozók rendelkezésére.

Az indítványozók jogosultsága

5. Az indítvány benyújtásának további feltétele, hogy az alapjogsértő jogszabály közvetlenül az indítványozónak okozzon jogsérelmet, azaz fennálljon az indítványozó személyes érintettsége. Az Integrációs Törvény által okozott alapjogi jogsérelmeket alábbiakban kifejtettek szerint az indítványozók mindegyike elszenvedte, személyüket, jogviszonyaikat az Integrációs Törvény közvetlenül érinti:
 - (a) Bár az indítványozó bankok, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény („**Hpt.**”) alapján nem szövetkezeti hitelintézetek, hanem részvénytársasági formában működő banknak minősülő hitelintézetek, az Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdésének t) pontja alapján az Integrációs Törvény alkalmazásában a takarékszövetkezetek és a hitelszövetkezetek többsége együtt *szövetkezeti hitelintézetnek* („**kényszerintegrált hitelintézetek**”) minősülnek, ezért közvetlenül kiterjed rájuk az Integrációs Törvény hatálya, tehát közvetlenül elszenvedik az

Integrációs Törvény által bevezetett súlyos jogkorlátozásokat. (P/2/1. szám alatt mellékeljük az Országos Takarékszövetkezeti Intézményvédelmi Alap („OTIVA”) honlapjáról 2013. július 22-én letöltött listát, miszerint az indítványozó bankok tagjai voltak az OTIVA-nak, amelynek következtében a fent hivatkozott rendelkezés alapján kiterjed rájuk az Integrációs Törvény hatálya.)

- (b) Az indítványozó bankok a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt.-nek („Takarékbank”) részvényesei, az Integrációs Törvény pedig módosítja mind a Takarékbank működésére vonatkozó szabályokat, mind pedig a kényszerintegrált hitelintézeteknek, mint a Takarékbank részvényeseinek jogait és kötelezettségeit, ezért az Integrációs Törvény ezen indítványozókat e részvényesi minőségükben is súlyosan sérti. (P/2/2/1-3. szám alatt mellékeljük az igazolásokat arról, hogy az indítványozó bankok részvényesei a Takarékbanknak.)
- (c) Az indítványozó részvényesek a fent említett [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] vagy [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] valamelyikének részvényesei, és e minőségükben szenvedték el az indítványban kifejtett alapjogi sérelmeket. (P/2/3/1-7. szám alatt mellékeljük az igazolásokat arról, hogy az indítványozó részvényesek 2013. augusztus 26-án részvényesei voltak a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] vagy a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] valamelyikének. Az indítványozó részvényesek kijelentik, hogy ezen részvényesi jogviszonyuk a jelen panasz benyújtásakor változatlanul fennáll.)

6. Az Integrációs Törvény tehát az indítványozók mindegyike számára személyes jogsérelmet okoz, tehát az indítványozók személyes érintettsége fennáll, így esetükben a „közvetlen” panasz előterjeszthetőségének fenti 5. pontban hivatkozott feltétele is teljesül.

AZ ALAPJOGI SÉRELEM LÉNYEGE

7. Az Integrációs Törvény felszámolja a kényszerintegrált hitelintézetek és azok jogelődjei által az egyesülési jog alapján magánjogi szerződéssel létrehozott önkéntes integrációkat, azok helyébe a kényszerintegrált hitelintézeteket olyan kényszerintegrációba kényszeríti, amelyet az állam hoz létre, és amely állami irányítás alatt áll. Az Integrációs Törvény megfosztja a kényszerintegrált hitelintézeteket a Takarékbank általuk tulajdonolt, ún. „B” típusú elsőbbségi részvényeiktől, új, számukra kevesebb jogot biztosító, ún. „C” típusú elsőbbségi részvények jegyzésére kötelezi őket, a Takarékbank törzsrészvény jegyzésére jogosítja a kizárólagos állami tulajdonban lévő Magyar Posta Zrt.-t, és ennek, továbbá a Takarékbank új, oktrojált alapszabályának elfogadására kötelezi őket, amelyek következtében a kényszerintegrált hitelintézetek részvényesi jogai jelentősen csorbulnak. Ezekkel a rendelkezésekkel lényegében államosításra kerülnek az önkéntes integráció szervei –

az OTIVA (és a többi önkéntes integrációs szervezet), valamint a Takarékbank-, továbbá jelentősen korlátozásra kerül a szövetkezeti hitelintézetek gazdasági önállósága, autonómiája. Ez az Alaptörvény II. cikkének (méltósághoz való jog), VIII. cikk (2) bekezdésének (egyesülési jog), XII. cikkének (vállalkozáshoz való jog), valamint XIII. cikkének (tulajdonhoz való jog) sérelmét jelenti. Ezek az alapjogsérelmek egyúttal sértik az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt elvet (tisztességes gazdasági verseny és a vállalkozás szabadsága) is.

8. Az indítványban bemutatjuk, hogy az Integrációs Törvény a kényszerintegrációt és annak keretében a kényszerintegrált hitelintézetek gazdasági autonómiája, önállósága felszámolását az indítványozó bankok terhére diszkriminatív módon, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében (diszkrimináció tilalma) foglalt tilalmat megsértve teszi. Ebben az összefüggésben az indítványozó bankok számára különösen sérelmes az, hogy nem takarékszövetkezetek vagy hitelszövetkezetek, amelyeket Hpt. egyébként szövetkezeti hitelintézetnek tekint, hanem részvénytársasági formában működő bankok, az indítványozó részvényesek pedig ezen indítványozó bankok részvényesei. Az indítványozó bankok mindenben megfelelnek a bankokra, mint a szövetkezeti hitelintézetektől elkülönült típusú intézményekre vonatkozó jogszabályok feltételeinek. Egyetlen kapcsolatuk a Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézettel, hogy évekkel korábban mindnyájan takarékszövetkezetből alakultak át bankká, de hagyománytiszteletből és szolidaritásból önkéntesen tagjai maradtak a szövetkezetek közös integrációs szerveinek (Országos Takarékszövetkezeti Szövetség („OTSZ”), OTIVA). Ez a tagság nyilvánvalóan nem teremthet jogszerű alapot arra, hogy a többi részvénytársasági formában működő banktól hátrányosan eltérő szabályozás alá essenek. Ugyanakkor létezik több olyan Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézet és az Integrációs Törvény hatálybalépésekor egy önkéntes integrációs szervezeti tagsággal rendelkező, részvénytársasági formában működő bank, amely mindenféle indok nélkül kimarad a kényszerintegrációból.
9. Az Integrációs Törvény alapján az Integrációs Szervezet és a Takarékbank a kényszerintegrált hitelintézetek léte, működése és gazdálkodása szempontjából meghatározó – a részvénytársaságok működésére irányadó jogszabályok alapján a hitelintézet közgyűlésének illetve ügyvezetésének hatáskörébe tartozó – kérdésekben az indítványozó bankokra kötelező határozatokat hozhat, és e határozatok be nem tartását súlyos, akár az adott kényszerintegrált hitelintézet megszűnéséhez vezető szankciókkal sújthatja. Ehhez kapcsolódóan a kényszerintegrált hitelintézeteket semmiféle jogorvoslat nem illeti meg. Véleményünk szerint ezért az Integrációs Törvény az előzőeken felül sérti az Alaptörvény jogállamiság követelményéből (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés) fakadó XXIV. cikk (1) bekezdését (a tisztességes eljáráshoz való jog) és a XXVIII. cikk (7) bekezdését (a jogorvoslathoz való jog) is.
10. Az Integrációs Törvény a fentiekben megjelölt alapjogokat anélkül korlátozza, hogy a korlátozás megfelelné az alkotmányos követelményeknek.

11. Az Integrációs Törvény továbbá egy nehezen érthető, komplex szabályozás, amely több ellentmondásos, nem egyértelmű rendelkezést tartalmaz, ezért nem felel meg a normavilágosság követelményének, emiatt sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (*jogállamiság elve*).
12. Mindezekon felül az Integrációs Törvény az érdekeltekkel való minden egyeztetés nélkül, rendkívül rövid idő alatt, a vonatkozó eljárási szabályok megsértésével került elfogadásra, majd pedig a köztársaság elnök által megfontolásra visszaküldött törvényt a köztársasági elnök által felvetett aggályok tényleges megfontolása nélkül ismételt elfogadásra, aminek következtében az Integrációs Törvény *közjogilag érvénytelen*.

A VIZSGÁLANDÓ JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK

13. Az indítvány alábbi indokolása konkrétan megjelöli az Integrációs Törvénynek azokat a rendelkezéseit, amelyekkel kapcsolatban az alapjogsérelem illetve az alaptörvény-ellenesség fennállását állítjuk. Amint ez az indítványból látható lesz, az indítványozók az Integrációs Törvény lényegét alkotó és mennyiségileg is az Integrációs Törvény jelentős részét kitevő rendelkezésekről állítják, hogy sértik alapjogaikat. Az Integrációs Törvény nem támadott rendelkezései önmagukban értelmezhetetlenek, semmit mondóak és végrehajthatatlanok. Mindezek alapján indítványozók álláspontja szerint indítványuk elbírálásához nem csak egyes rendelkezéseket, hanem az *Integrációs Törvény egészét* kell vizsgálat alá vetni.

AZ INDÍTVÁNY INDOKOLÁSA

Háttér

A szövetkezeti hitelintézet fogalmának önkényes meghatározása

14. Az Integrációs Törvény nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a személyi hatályáról. A lenti 153. – 159. pontban kifejtett jogbizonytalanság mellett az állapítható meg, hogy a szabályozás alanyi körébe elsősorban – az Integrációs Törvény által önkényesen definiált – szövetkezeti hitelintézetek tartoznak; az Integrációs Törvény célja az általa szövetkezeti hitelintézetnek minősített szervezetek, kényszerintegrált hitelintézetek kényszerintegrálása és integrált működésének megteremtése. A szövetkezeti hitelintézet fogalmát mint a hitelintézetek egyik intézményi típusát a Hpt. vezette be, értve ez alatt a takarékszövetkezetet és a hitelszövetkezetet.¹ A Hpt. alapján a szövetkezeti hitelintézet szövetkezeti formában működő, korlátozott tevékenységi körrel rendelkező hitelintézet, amely ezért – a bankokra általában érvényes tőkekövetelményhez képest – viszonylag alacsony tőkével, a szintén hitelintézetnek minősülő másik intézménytípusba tartozó bankoktól eltérő szabályozás mellett

¹ Hpt. 5. § (3) bekezdés.

működhet.² Az Integrációs Törvény használja a szövetkezeti hitelintézet fogalmát, annak tartalmát azonban a Hpt.-től eltérően határozza meg, úgy, hogy az egyrészt nem terjed ki valamennyi Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézetre, másrészt – a takarékszövetkezeteken és hitelszövetkezeteken felül – magában foglal egyes részvénytársasági formában működő, a Hpt. alkalmazásában banknak minősülő hitelintézeteket is.³ Ezzel nincs összhangban az Integrációs Törvény 1. §-ához fűzött miniszteri indokolás, amely szerint „Fontos kiemelni, hogy a jogalkotó lényegében nem teremt új fogalmakat, ennek megfelelően az egész törvény tartalma koherens az élő joganyaggal”.

15. Magyarországon, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének („**Felügyelet**”) „A hitelintézeti szektor 2013. első félév végi összesített adatai” elnevezésű kimutatása szerint (P/3. szám alatt mellékeljük a Felügyelet kimutatását) 2013. június 30-án 124 darab Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézet működött (120 takarékszövetkezet és 4 hitelszövetkezet). Ugyanezen kimutatás szerint, a Hpt.-nek megfelelően az indítványozó bankok nem ebbe a körbe tartoznak, mivel a Hpt. szerint nem szövetkezeti hitelintézetnek, hanem banknak minősülnek.

A takarékszövetkezeti integráció

16. A rendszerváltást követően a takarékszövetkezetek túlnyomó többsége, versenyképességük és biztonságuk növelése érdekében, egy korlátozott integráció mellett kötelezte el magát. 1993-ban 235 takarékszövetkezet – a magyar állam aktív részvételével és az Európai Unió PHARE programjának támogatásával – integrációs szerződést kötött. A létrejött integráció részben a takarékszövetkezetek meglévő központi szerveire, az OTSZ-re és a Takarékbankra, részben pedig az újonnan létrehozott OTIVA-ra épült. Az OTIVA egyrészt, az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) mellé lépve, növeli a takarékszövetkezeti betétesek biztonságát, másrészt pedig tevékenysége a válsághelyzetek megelőzését és a takarékszövetkezetek stabilitását is szolgálja. Azok a Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézetek, amelyek az OTIVA-nak nem tagjai, további intézményvédelmi alapokat hoztak létre: a Regionális Pénzügyi Intézetek Pénzügyi Alapja, a Takarékszövetkezeti Intézményvédelmi Alap és a Hitelszövetkezetek Első Hazai Önkéntes Betétbiztosítási és Intézményvédelmi Alapja elnevezéssel.⁴ Az Integrációs Törvény hatályba lépésekor a takarékszövetkezetek közül több, mint száz tartozott az OTSZ, az OTIVA és a Takarékbank által képviselt integrációhoz. Emellett még működött három, részben takarékszövetkezet, részben hitelszövetkezet által önkéntesen létrehozott kis integráció, és csupán egy-két olyan takarékszövetkezet volt, amely egyetlen integrációnak sem volt tagja.
17. Az OTIVA a Hpt. 128. §-ában meghatározott önkéntes intézményvédelmi alap volt. A Takarékbank ún. központi banki funkciókat kapott, amellyel segítette, összehangolta

² Hpt. 5. § (6) és 9. § (3) bekezdés.

³ Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdés e) és t) pontok.

⁴ Hpt. 128. § és az Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdés g) és q) pontja.

és hatékonyabbá tette a takarékszövetkezetek üzleti tevékenységét. Elsődleges ügyfelei maguk a Takarékbankban részvényes takarékszövetkezetek. A Takarékbankban a takarékszövetkezetek együttes tulajdoni aránya az Integrációs Törvény hatályba lépésekor meghaladta a 60 százalékot. Az állam 2012-ben jelent meg tulajdonosként a Takarékbankban, amikor a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. („MFB”) megvásárolta a Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank AG 38,5 százalékos részvénytársaságát.

A bankrendszerrel kapcsolatos kormányzati célkitűzések

18. Az Integrációs Törvény elfogadását megelőzően többször megfogalmazódott az a kormányzati cél, hogy a magyar bankrendszerben lényegesen növekedjék a hazai tulajdoni részesedés. Ezt a törekvést egyrészt azzal indokolták, hogy a devizahitelezés elterjedését és az ebből fakadó problémák kialakulását elsősorban a külföldi tulajdonban lévő bankok okozták, másrészt pedig azzal is, hogy a hazai vállalkozások finanszírozási lehetőségeinek növelését hazai tulajdonú bankok útján lehetne elérni. Ezt a kormányzati törekvést szolgálta a Takarékbankban történt tulajdonszerzés, amelynek eredményeként a Takarékbank 2012. évben 100 százalékban magyar tulajdonba került, majd pedig ez év júniusában két tisztán magyar tulajdonban lévő kisbank, a Széchenyi Kereskedelmi Bank Zrt. (amely a Hitelszövetkezetek Első Hazai Önkéntes Betétbiztosítási és Intézményvédelmi Alapjának tagjaként stratégia együttműködés keretében a hazai hitelszövetkezetek partnerbankja), valamint a GRÁNIT Bank Zrt. (amely stratégiai együttműködésben áll a legnagyobb országos hálózattal rendelkező, szövetkezeti alapokon álló COOP-csoporttal) 49 százalékos tulajdonának – az állam által végrehajtott tőkeemelés útján való – megszerzése. Ezeknek a tranzakcióknak a megvalósulásakor elhangzott, hogy az állam e szervezetek révén fokozni kívánja a bankszektorban a magyar gazdaságot finanszírozó tevékenységét.

Az egyesülési jog és a méltósághoz való jogból eredő cselekvési autonómia sérelme

19. Az Integrációs Törvény

- (a) 1. § (1) bekezdés t) pontja és e) pontja mind az indítványozó részvényeseknek, mind az indítványozó bankoknak,
- (b) 1. § (2) bekezdése, 1. § (3) bekezdése, 3. § (1) – (3) bekezdései, 5. §-a, 11. § (7) bekezdése, 18. § (3) bekezdése és 19 § (4) bekezdése pedig az indítványozó bankoknak

az Alaptörvény II. cikkében foglalt méltósághoz való jogból eredő cselekvési autonómiáját, valamint az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében foglalt egyesülési jogát sértik, mivel megszüntetik az eddigi önkéntes alapokon nyugvó integrációt és az Integrációs Törvény szerinti szövetkezeti hitelintézeteket –

köztük az indítványozó bankokra is – államilag létrehozott integrációba kényszerítik.

20. Amint azt a fenti 16. pontban bemutattuk, a takarékszövetkezetek túlnyomó többsége a gazdasági szükségszerűség felismerése eredményeként, de önkéntes alapon – az 1993. október 13-án megkötött Takarékszövetkezeti Integrációs Szerződés útján – egy korlátozott integrációt hozott létre. A létrejött integráció központi szervei az OTSZ, a Takarékbank és az OTIVA voltak.
21. Az Integrációs Törvény az önkéntes alapokon álló egyesülést eltörli, és a Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézetek, valamint négy, valamely önkéntes intézményvédelmi alapon tagsággal rendelkező, részvénytársaságként működő bank, köztük az indítványozó bankok kötelező integrációját rendeli el. Az Integrációs Törvény által bevezetett kényszerintegráció főbb elemei a következők:
- (a) Az Integrációs Törvény 1. § (2) bekezdése⁵ alapján a törvényben meghatározottak szerint létrejön a kényszerintegrált hitelintézetek integrációja. A kényszerintegrált hitelintézetek integrációjának szervei az Integrációs Szervezet és a kényszerintegrált hitelintézetek integrációjának központi bankja, a Takarékbank. Az Integrációs Törvény 3. § (1) bekezdése⁶ szerint az Integrációs Szervezet tagja az Integrációs Törvény szerinti szövetkezeti hitelintézet (kényszerintegrált hitelintézet), a Takarékbank valamint az MFB. Az integrációt nem az érintettek, hanem az állam hozza létre, jogszabállyal: „*a Magyar Állam jogszabállyal takarékszövetkezeti integrációt hoz létre. [...] A jelen törvény hatályba lépésekor működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek a törvény erejénél fogva az új integráció tagjaivá válnak*”.⁷
- (b) Az Integrációs Törvény 5. §-a⁸ és 18. § (3) bekezdése⁹ – a magánjogban egyébként ismeretlen módszerrel – ex lege fölszámolja az érintettek által 1993-ban önkéntesen, magánjogi alapokon létrehozott integrációs szerződést, az ennek nyomán megteremtett OTIVA-t és a többi intézményvédelmi alapot is.

⁵ Integrációs Törvény 1. § (2) bekezdése: „*A szövetkezeti hitelintézetek hosszú távú prudens működésének intézményi garانتálása és a szövetkezeti hitelintézetek szavatoló tőkéjének biztosítása érdekében az e törvényben meghatározottak szerint létrejön a szövetkezeti hitelintézetek integrációja. A szövetkezeti hitelintézetek integrációjának szervei az Integrációs Szervezet és a Takarékbank Zrt. A szövetkezeti hitelintézetek integrációjának központi bankja a Takarékbank Zrt.*”

⁶ Integrációs Törvény 3. § (1) bekezdés: „*Az Integrációs Szervezet tagja a szövetkezeti hitelintézet, a Takarékbank Zrt. valamint az MFB.*”

⁷ Az Integrációs Törvény Általános Indokolása.

⁸ Integrációs Törvény 5. §-a: „*Az e törvény hatályba lépését követő 90. napon megszűnik az OTIVA, a REPIVA, a HBA és a TAKIVA, jogutódjuk az Integrációs Szervezet a 16. § rendelkezéseiben foglaltak szerint.*”

⁹ Integrációs Törvény 18. § (3) bekezdés: „*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.*”

- (c) Az Integrációs Törvény 1. § (3) bekezdése¹⁰, 3. § (1) bekezdése¹¹ és 19. § (4) bekezdése¹² alapján a kényszerintegrált hitelintézetek (köztük a részvénytársasági formában működő indítványozó bankok is) ipso jure az újonnan – az OTIVA és a többi megszüntetett intézményvédelmi alap jogutódjaként – létrehozott Integrációs Szervezet tagjai lesznek.
- (d) Az Integrációs Törvény 3. § (2) bekezdés c) pontja¹³ szerint a továbbiakban a Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézet csak az Integrációs Szervezet tagjaként alakulhat.
- (e) Az Integrációs Törvény 3. § (3) bekezdése¹⁴ és 11. § (7) bekezdése¹⁵ szerint az a kényszerintegrált hitelintézet, amely kilép az integrációból vagy amelyet az Integrációs Szervezet kizár a tagjai közül, köteles újból alapítási és működési engedélyt kérni, azaz a már meglévő engedélyeit pusztán azon tény miatt, hogy az Integrációs Szervezetben a tagsága megszűnt, elveszíti, függetlenül attól, hogy egyebekben mindenben megfelel a hitelintézetek működésére vonatkozó feltételeknek. Lásd még az 53. h) pontban írtakat.
22. Az előzőek értékeléséhez figyelembe kell venni, hogy a kényszerintegrált hitelintézetek, mint minden más hitelintézet, szabályozott és felügyelt intézmények, pénzügyi szolgáltatást kizárólag a felügyeletüket ellátó hatóság által kiadott engedély birtokában, a hatóság folyamatos ellenőrzése mellett folytathatnak.¹⁶ A működési

¹⁰ Integrációs Törvény 1.§ (3) bekezdés: „A szövetkezeti hitelintézet az Integrációs Szervezet tagja és a Takarékbank Zrt. részvényének megszerzését követően a Takarékbank Zrt. részvényese. A Takarékbank Zrt. az Integrációs Szervezet tagja.”

¹¹ Lásd fent a 6. lábjegyzetet.

¹² Integrációs Törvény 19.§ (4) bekezdés: „Az e törvény hatályba lépésének időpontjában működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézet, a Takarékbank Zrt. és az MFB a törvény hatálya lépésével az Integrációs Szervezet tagja.”

¹³ Integrációs Törvény 3.§ (2) bekezdés: „A szövetkezeti hitelintézet működési engedélye kiadásának feltétele, hogy az a Felügyelet felé igazolja, hogy:

c) a 19. § (4) bekezdésében írt szövetkezeti hitelintézetek kivételével megfelelő formában nyilatkozott csatlakozási szándékáról az Integrációs Szervezet felé és azt az Integrációs Szervezet visszaigazolta.”

¹⁴ Integrációs Törvény 3.§ (3) bekezdés: „A szövetkezeti hitelintézet működési engedélye fenntartásának feltétele, hogy a szövetkezeti hitelintézet az Integrációs Szervezeti tagságát folyamatosan fenntartja és a Takarékbank Zrt. egy darab, kétezer forint névértékű „C” sorozatú elsőbbségi részvényével tulajdonosa.”

¹⁵ Integrációs Törvény 11.§ (7) bekezdés: „Az Integrációs Szervezetből az Integrációs Szervezet alapszabályának megfelelően lehet kilépni. Az Integrációs Szervezetből kilépett szövetkezeti hitelintézetnek úgy kell - alapítási illetve működési - engedélyért fordulnia a Felügyelethez az Integrációs Szervezetből történő kilépésének az Integrációs Szervezetnek történt bejelentését követő 8 napon belül, mint ha a pénzügyi intézményt újonnan alapítanák. Amennyiben a kilépésnek az Integrációs Szervezethez történt bejelentését vagy az Integrációs Szervezetből történő kizárást követő 8 napon belül az Integrációs Szervezetből kilépett vagy kizárt szövetkezeti hitelintézet nem nyújt be működési engedély kiadása iránti kérelmet a Felügyelethez vagy nem kap működési engedélyt mindösszesen a kilépés Integrációs Szervezetnek történt bejelentésétől, illetve az Integrációs Szervezetből történő kizárás napjától számított 120 nap alatt, akkor a Felügyelet visszavonja a működési engedélyét, és az ilyen szövetkezeti hitelintézetre a 17. § rendelkezéseit kell alkalmazni.”

¹⁶ Hpt. 3. § (3) és (4) bekezdése, 14. § (1) bekezdése valamint 18. § (1) bekezdése.

engedély megvonása ezért a hitelintézet létének végét jelenti.¹⁷ A Hpt. amúgy is egyértelmű szabályai mellett ezt a fenyegetést az Integrációs Törvény nyomatékosan megismétli. Az a kényszerintegrált hitelintézet tehát, amely nem hajtja végre engedelmesen az Integrációs Törvény előírásait, nem teszi meg a törvénynek megfelelő teljes integráció eléréséhez vezető előírt lépéseket, a pusztta létét is kockáztatja.

23. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” Az Alaptörvény tehát nem csupán a természetes személyek, hanem a jogalanyisággal rendelkező szervezetek egyesülési jogát és autonómiáját is biztosítja. **[25/2012. (V. 18.) AB határozat]**
24. Az egyesülési jog negatív, alanyi oldalából következik, hogy a jogalanyisággal rendelkező szervezetek is szabadon alakíthatnak további szervezeteket, integrációkat, azokhoz szabadon csatlakozhatnak, ahogy a csatlakozástól való tartózkodás is megilleti őket. Az erről való döntés egyedül a szervezet vezetéséért felelős személy vagy szerv joga. Az egyesülési jog tehát védelmet nyújt az ellen, hogy valamely szervezetet egyesületből (integrációból) kilépésre, vagy olyan integrációba kényszerítsenek, amelyre nem akar csatlakozni.
25. Hasonló eredményre jutunk akkor is, ha a kérdést az általános cselekvési autonómia oldaláról közelítjük meg. Már a **8/1990. (IV. 23.) AB határozat** kimondta, hogy a cselekvési autonómia a méltósághoz való jogból eredő jogosultság, amely a **24/1996. (VI. 25.) AB határozat** szerint a társadalmi szervezeteket és a gazdasági társaságokat is megilleti. A jogalanyisággal rendelkező szervezetek cselekvési autonómiájának immanens eleme, hogy a szervezet tevékenységét befolyásoló alapvető döntéseket, így a bármely szervezethez csatlakozásról vagy bármely szervezetből való kilépésről szólót, maga a szervezet hozza meg.
26. A Nemzeti Hitvallás első bekezdése kimondja: „Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette.” Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” A keresztény Európa elismeri, védi és támogatja az önkéntes szerveződéseket. XIII. Leó pápa Rerum novarum kezdetű enciklikájának „A szerveződés természetjogi gyökerei” című része megállapítja: „Saját erői elégtelenségének megtapasztalása arra inti és ösztönzi az embert, hogy mások segítő erejével társuljon. [...] Ez a természetes hajlandóság vezeti az embert egyrészt az államalkotásra, másrészt arra, hogy polgártársaival másfajta társulásokat alakítson, melyek kisebbek és nem teljes körűek ugyan, mégis éppen úgy társulások. [...] [A]z államon belül keletkező társaságok

¹⁷

Hpt. 176/B. § (2) bekezdés a) pontja.

magán-társaságok, és az is a nevük, mert közvetlen céljuk az egyén java, és ez a cél csak a társult egyénekre terjed ki.”¹⁸ „Noha a magántársulások az államon belül élnek, annak mintegy részei valamennyien, az államnak még sincsen természetéből adódó egyetemleges joga arra, hogy társulások létét megakadályozza. A természetjog ugyanis megengedi az embernek magántársulások létesítését, az állam pedig a természetjog védelmére, és nem megsemmisítésére létesült: az állam, ha megtiltja, hogy polgárai egyesületeket alakítsanak, tulajdon létevel teljesen ellentétes módon jár el, mert az állam is és a magántársaságok is ugyanabból a jogelvből jönnek létre, abból tudniillik, hogy az emberek természettől fogva társaslények. Előállhatnak olykor körülmények, amelyek miatt bizonyos fajta magánegyesületek ellen helyes a törvényes fellépés, mármint ha ezek intézményesen, eleve olyan célt szolgálnak, amely az erkölcsiséggel, a jogszerűséggel vagy az állam biztonságával nyíltan ellenkezik. Ilyen okokból az államhatalom jogszerűen akadályozhatja meg egyesületek létesítését vagy oszlathatja fel a fennállókat. Nagy óvatosságra van azonban szükség, hogy az állam a polgárok jogait ne sértse, s a közérdek védelme ürügyén ne kövessen el a józan ésszel elfogadhatatlan dolgot.”¹⁹

A vállalkozáshoz való jog sérelme

27. Az Integrációs Törvény

- (a) 11. § (1) bekezdése, 15. § (2) bekezdése, 15. § (3) bekezdése, 15. (4) bekezdés a) pontja, 15. (4) bekezdés b) pontja, 15. § (7) bekezdése, 19. § (2) bekezdés a) pontja, 19. § (2) bekezdés b) pontja, 19. § (3) bekezdés b) – d) pontjai és 19. § (3) bekezdés c) pontja mind az indítványozó részvényesek, mind az indítványozó bankok,
- (b) a 15. § (11) bekezdése és 15. § (12) bekezdése az indítványozó részvényesek,
- (c) a 15. § (9) bekezdése, 15. § (10) bekezdése, 15. § (16) bekezdése, 18. § (7) bekezdése, 19. § (3) bekezdés a) pontja és a 19. § (5) bekezdése pedig az indítványozó bankok

vállalkozáshoz való jogát súlyosan korlátozzák, lényegében kiürítik azt, és ezzel sértik az indítványozóknak az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jogát.

28. Az előzőekben rámutattunk, hogy a méltósághoz való jogból cselekvési autonómia fakad, amely magában foglalja azt a jogot, hogy – az alkotmányos jogszabályok keretei között – mindenki maga határozza meg működésének és tevékenységének célját, szervezeti kereteit, tartalmi és formai elemeit. A gazdasági élet szereplői számára ezt a jogot az Alaptörvény tovább erősíti és konkretizálja egyrészt annak

¹⁸ Rerum novarum 37. pontja.

¹⁹ Rerum novarum 38. pontja.

kimondásával, hogy Magyarország gazdasága a vállalkozás szabadságán alapszik (*M cikk (1) bekezdés*), másrészt a vállalkozáshoz való jog alapjogként való deklarálásával (*XII. cikk (1) bekezdés*). Ennek alapján az Alaptörvény a gazdaság szereplői számára biztosítja azt a jogot, hogy gazdasági tevékenységüket – a jogszabályi keretek között – saját döntéseik alapján, önállóan folytassák.

29. Az Integrációs Törvény szerint az Integrációs Szervezet és a Takarékbank igazgatósága széleskörű – a cégjogi szabályok szerint az érintett hitelintézet saját hatáskörébe tartozó – szabályozási, utasítási, ellenőrzési és döntési jogosítványokkal rendelkezik a kényszerintegrált hitelintézetek felett, ezért az Integrációs Törvény gyakorlatilag felszámolja az indítványozó bankok és azok részvényesei autonómiáját, működési, gazdálkodási önállóságát, és ezzel jelentős mértékben korlátozza az indítványozók vállalkozáshoz való jogát. Az autonómia felszámolását jelentő szabályok a következők:

- (a) Az Integrációs Törvény 11. § (1) bekezdése²⁰ szerint az Integrációs Szervezet igazgatósága az Integrációs Szervezet tagjaira kötelező szabályzatot fogad el a hitelintézetek működése szempontjából olyan meghatározó kérdésekről, mint a számvitel rendje, a belső ellenőrzés rendje, a vezető tisztségviselők alkalmassága stb.
- (b) Az Integrációs Törvény 15. § (2) bekezdése²¹ szerint a Takarékbank az Integrációs Szervezet tagjaira kötelező szabályzatot fogad el a működésük szempontjából olyan meghatározó kérdésekről, mint a kockázatkezelés, hitelengedélyezés, befektetési politika, üzletpolitika, marketing, informatikai rendszer stb.
- (c) Az Integrációs Törvény 15. § (3) bekezdése²² szerint a Takarékbank ellenőrzi a az Integrációs Szervezet tagjainak tevékenységét, és a jogszabályoknak,

²⁰ Integrációs Törvény 11.§ (1) bekezdés: „Az Integrációs Szervezet igazgatósága az Integrációs Szervezet MFB-n kívüli tagjaira kötelező szabályzatot fogad el

a) a számviteli rendről;

b) a belső ellenőrzés rendjéről;

c) a vezető tisztségviselők alkalmasságának szabályairól és az alkalmasság ellenőrzésének módjáról;

d) a szövetkezeti hitelintézet számára nyújtható pénzügyi segítségnyújtás szabályairól;

e) az Integrációs Szervezet eszközeinek a 4. § (4) bekezdése szerinti eszközeinek feltöltésére vonatkozó szabályokról.”

²¹ Integrációs Törvény 15.§ (2) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. a szövetkezeti hitelintézetekre kötelező szabályzatot fogad el

a) a kockázatkezelés részletes szabályairól, ide értve a hitelengedélyezés, kockázati monitoring, betételhelyezés, készpénzgazdálkodás és befektetési politika, a minősítés és az értékvesztés szabályait valamint a jogszabályokon és egyéb kötelező szabályokon felüli addicionális egyedi tőkekövetelményekre vonatkozó szabályokat;

b) a követendő üzletpolitikáról;

c) a közös marketing folytatásáról;

d) az egységes informatikai rendszer kialakításáról.”

²² Integrációs Törvény 15.§ (3)bekezdés: „A Takarékbank Zrt. ellenőrzi a szövetkezeti hitelintézet tevékenységét, és jogszabályoknak, valamint az Integrációs Szervezet és a Takarékbank Zrt. által

valamint az Integrációs Szervezet és a Takarékbank által kiadott szabályzatoknak megfelelő működés érdekében utasítást adhat, amelynek a kényszerintegrált hitelintézet köteles eleget tenni.

- (d) Az Integrációs Törvény 15. § (12) bekezdése²³ szerint az Integrációs Szervezet illetve a Takarékbank előzetes hozzájárulása szükséges az Integrációs Szervezet tagja vezető tisztségviselőinek kinevezéséhez; a 15. § (4) bekezdés a) pontja²⁴ és 15. § (7) bekezdése²⁵ szerint pedig a Takarékbank igazgatósága felfüggesztheti illetve megszüntetheti a kényszerintegrált hitelintézet vezető tisztségviselőinek megbízását, ha a kényszerintegrált hitelintézet nem tesz eleget az utasításnak, nem a jogszabályoknak vagy a szabályzatoknak megfelelően működik, vagy ún. válsághelyzetben van.²⁶
- (e) Az Integrációs Törvény 15. § (4) bekezdés b) pontja²⁷ és 15. § (7) bekezdése²⁸ szerint az Integrációs Szervezet igazgatósága a saját vagy a Takarékbank

kiadott szabályzatoknak megfelelő működés érdekében utasítást adhat a szövetkezeti hitelintézetnek. A szövetkezeti hitelintézet az utasításnak köteles eleget tenni.

²³ Integrációs Törvény 15.§ (12) bekezdés: „A szövetkezeti hitelintézet vezető tisztségviselőinek kinevezéséhez 2013. december 31-ig az Integrációs Szervezet, 2014. január 1-től a Takarékbank Zrt. igazgatósága előzetes hozzájárulása szükséges. A Takarékbank Zrt. vezető tisztségviselőinek kinevezéséhez 2013. december 31-ig az Integrációs Szervezet előzetes hozzájárulása szükséges. Az Integrációs Szervezet igazgatósága illetve a Takarékbank Zrt. igazgatósága kezdeményezheti, hogy a Takarékbank Zrt. szövetkezeti hitelintézet részvényesénél illetve az Integrációs Szervezet szövetkezeti hitelintézet tagjánál tartsanak közgyűlést, ahol napirendi pont a tisztújítás a vezető tisztségviselők vonatkozásában. Az érintett szövetkezeti hitelintézetnél a jogszabály által megengedett legrövidebb időn belül kell a fenti tárgyú közgyűlést tartani. Az átmeneti időre az Integrációs Szervezet által kinevezett vezető tisztségviselői kinevezéséhez nem szükséges a Felügyelet engedélye.”

²⁴ Integrációs Törvény 15.§ (4) bekezdés a) pont: „Amennyiben a szövetkezeti hitelintézet nem tesz eleget az utasításnak vagy nem jogszabályoknak vagy a szabályzatoknak megfelelően működik:
a) a Takarékbank Zrt. igazgatósága dönthet a szövetkezeti hitelintézet vezető tisztségviselői megbízásának a felfüggesztéséről legfeljebb 180 napra, mely felfüggesztést legfeljebb további 180 napra meghosszabbíthat vagy - különösen indokolt esetben - dönthet megbízásuk megszüntetéséről illetve átmeneti időre vezető tisztségviselő vagy tisztségviselők megbízásáról.”

²⁵ Integrációs Törvény 15.§ (7) bekezdés: „Amennyiben a szövetkezeti hitelintézet vagy a szövetkezeti hitelintézetek egy csoportja a Takarékbank Zrt. igazgatósága szerint válsághelyzetben van, akkor
a) a Takarékbank Zrt. igazgatósága dönthet a szövetkezeti hitelintézet vezető tisztségviselői megbízásának a felfüggesztéséről legfeljebb 180 napra, mely felfüggesztést legfeljebb további 180 napra meghosszabbíthat vagy - különösen indokolt esetben - dönthet megbízásuk megszüntetéséről illetve átmeneti időre vezető tisztségviselő vagy tisztségviselők megbízásáról;
b) a Takarékbank Zrt. Igazgatóságának kezdeményezése alapján vagy saját kezdeményezéséből az Integrációs Szervezet igazgatósága dönt a szövetkezeti hitelintézet Integrációs Szervezeti tagságának a felfüggesztéséről vagy - indokolt esetben - a szövetkezeti hitelintézet Integrációs Szervezetből történő kizárásáról.”

²⁶ A válsághelyzetet az Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdés y) pontja valamint h) és v) pontja határozza meg, ismét a bankokra egyébként vonatkozó szabályoktól eltérő, a szövetkezeti hitelintézetek számára hátrányos módon.

²⁷ Integrációs Törvény 15.§ (4) bekezdés b) pont: „Amennyiben a szövetkezeti hitelintézet nem tesz eleget az utasításnak vagy nem jogszabályoknak vagy a szabályzatoknak megfelelően működik:
b) a Takarékbank Zrt. Igazgatóságának kezdeményezése alapján vagy saját kezdeményezéséből az Integrációs Szervezet igazgatósága dönt a szövetkezeti hitelintézet Integrációs Szervezeti tagságának a

igazgatóságának kezdeményezésére felfüggesztheti a kényszerintegrált hitelintézet Integrációs Szervezeti tagságát vagy a kényszerintegrált hitelintézetet kizárhatja a tagjai sorából.

- (f) Az Integrációs Törvény 15. § (9) bekezdése²⁹ szerint az Integrációs Szervezet tagja köteles bankszámláját a Takarékbanknál vezetni, és le nem kötött pénzeszközeit a Takarékbank által forgalmazott eszközökben tartani; a 18. § (7) bekezdés³⁰ szerint pedig az Integrációs Szervezet tagjainak bankszámláit vezető más szervezetek kötelesek a bankszámlaszerződést felmondani.
- (g) Az Integrációs Törvény 15. § (11) bekezdése³¹ szerint a Takarékbank és annak kényszerintegrált hitelintézet részvényesei tevékenységüket egységes informatikai rendszer keretei között végzik, amellyel a törvény elvonja az indítványozóknak azt a jogát, hogy a működésük alapvető feltételét biztosító informatikai rendszerükről maguk döntsenek.
- (h) Az Integrációs Törvény 15. § (11) bekezdése szerint az Integrációs Szervezet tagja a számviteli törvény szerinti beszámolóját kizárólag a Takarékbank előzetes jóváhagyását követően fogadhatja el.
- (i) Az Integrációs Törvény 19. § (2) bekezdés a) és b) pontja³² jelentős módon korlátozza, az Integrációs Szervezet előzetes egyedi hozzájárulásához köti a kényszerintegrált hitelintézet jelentősebb kötelezettségvállalásait, ügyleteit.

felfüggesztéséről vagy - indokolt esetben - a szövetkezeti hitelintézet Integrációs Szervezetből történő kizárásáról."

²⁸ Lásd a 25. lábjegyzetet.

²⁹ Integrációs Törvény 15.§ (9) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. szövetkezeti hitelintézet részvényesei kötelesek bankszámlájukat kizárólag a Takarékbank Zrt.-nél vezetni, és le nem kötött pénzeszközeit a Takarékbank Zrt. által forgalmazott eszközökben tartani.”

³⁰ Integrációs Törvény 18.§ (7) bekezdés: „A jelen törvény 15. § (9) bekezdésének hatálybalépése napján a Takarékbank Zrt. szövetkezeti hitelintézet részvényeseinek bankszámláját vezető szervezetek - kivéve a Takarékbank Zrt.-t - kötelesek a hatályba lépés napját megelőző napon hatályos bankszámlaszerződést felmondási időtartam melletti megszűnéssel felmondani.”

³¹ Integrációs Törvény 15.§ (11) bekezdés: „A szövetkezeti hitelintézet számviteli törvény szerinti beszámolója elfogadásához a Takarékbank Zrt. előzetes jóváhagyása kell, amely döntését a legalább 45 nappal a tervezett közgyűlés előtt a rendelkezésére bocsájtott, könyvvizsgálói jelentéssel ellátott mérleg alapján hozza meg.”

³² Integrációs Törvény 19.§ (2) bekezdés: „A szövetkezeti hitelintézet
a) 2017. december 31-ig nem jogosult olyan kötelezettséget vállalni, amelyre szavatoló tőkéje a 2012. december 31-ei állapot szerint nem nyújtana fedezetet, kivéve, ha - 2014. július 1-et követően a Takarékbank Zrt. igazgatósága előre, írásban kifejezett felmentést ad neki a fenti tilalom alól.
b) a törvény hatálybalépését követő 365 napon belül csak az Integrációs Szervezet hozzájárulásával jogosult a szokásos üzletmenetbe nem tartozó ügyleteket megkötni vagy kötelezettségvállalásokat tenni, hitelt felvenni, nagykockázatot vállalni (Hpt. 79. §-81. §), egyetemleges kötelezettséget vállalni vagy társasági részesedést szerezni, ide nem értve a jelen törvény szerint a „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételére vonatkozó kötelezettség teljesítését. Az Integrációs Szervezet úgy dönthet, hogy egyes szövetkezeti hitelintézetek vagy a szövetkezeti hitelintézetek egy csoportja vagy valamennyi érintett vonatkozásában a fenti határidőt legfeljebb további 180 napra meghosszabbítja vagy egyes tevékenységek végzését vagy a kockázatvállalást a fentieknél jobban korlátozza.”

- (j) Az Integrációs Törvény 19. § (3) bekezdése a) pontja³³ szerint a kényszerintegrált hitelintézet a törvény hatályba lépését követő 15 napon belül köteles a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény („Gt.”) 255. § (3) bekezdése szerinti előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot tenni a Takarékbank felé egy darab kétezer forint névértékű „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételére.
- (k) Az Integrációs Törvény 19. § (3) bekezdése b) pontja³⁴ szerint a hatályba lépésekor működési engedéllyel rendelkező kényszerintegrált hitelintézet köteles a törvény hatályba lépését követő 20. napig a Felügyeletnél kérelmezni a működési engedélyének a törvénynek megfelelő kiadását vagy fenntartását; a c) pontja³⁵ szerint a törvény hatálybalépése után 45 napon belül elfogadni új alapszabályát az Integrációs Szervezet igazgatósága által meghatározott szöveggel; és a d) pontja³⁶ szerint a törvény hatályba lépését követő 75. napig a törvénynek megfelelően működési engedélyt szerezni.
- (l) Az Integrációs Törvény 19. § (5) bekezdése³⁷ alapján a Takarékbank a kényszerintegrált hitelintézet eszközeit illetve kötelezettségeit a törvény

³³ Integrációs Törvény 19. § (3) bekezdés a) pont: „A 3. § (2) bekezdésétől eltérően a jelen törvény hatályba lépésekor működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézet az e törvénynek megfelelően és a jelen bekezdés d) pontja szerinti határidőben szerzett működési engedélye kiadásának feltétele, hogy előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot tegyen egy darab „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételére a Takarékbank Zrt.-ben. A működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézet köteles az alábbi határidőkben az alábbiakra és arról a határidőn belül értesíteni a Felügyeletet a d) pontban írt kivétellel és az Integrációs Szervezetet:

a) e törvény hatályba lépését követő 15 napon belül a Gt. 255. § (3) bekezdése szerinti Előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot tenni a Takarékbank Zrt. felé egy darab kétezer forint névértékű „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételére, és - amennyiben rendelkezett Takarékbank Zrt. „B” sorozatú elsőbbségi részvénnel, akkor „B” sorozatú elsőbbségi részvényét letétbe helyezte a Takarékbank Zrt.-nél és - a 20. § (7) szerinti közgyűlés időpontjáig úgy értékesítette valamennyi „B” sorozatú Takarékbank Zrt. elsőbbségi részvényét, hogy azok fölött a tulajdonjoga megszűnt, és [...]”

³⁴ Integrációs Törvény 19. § (3) bekezdés b) pont: „[...] b) e törvény hatályba lépését követő 20. napig jogszabálynak megfelelő módon a Felügyeletnél kérelmezni a működési engedélyének az e törvénynek megfelelő kiadását vagy fenntartását, a működési engedély iránti kérelemben igazolja, hogy előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot tett a Takarékbank Zrt. egy „C” sorozatú elsőbbségi részvénye átvételére, és [...]”

³⁵ Integrációs Törvény 19. § (3) bekezdés c) pont: „[...] c) e törvény hatálybalépése után 45 napon belül elfogadni új alapszabályukat vagy alapító okiratukat az Integrációs Szervezet igazgatósága által meghatározott szöveggel [...]”

³⁶ Integrációs Törvény 19. § (3) bekezdés d) pont: „[...] d) e törvény hatályba lépését követő 75. napig e törvénynek megfelelően működési engedélyt szerezni.”

³⁷ Integrációs Törvény 19. § (5) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. a szövetkezeti hitelintézet eszközeit illetve kötelezettségeit e törvény hatályba lépését követő legkésőbb 45. naptól megkezdni átvizsgálni és a vizsgálatot legfeljebb e törvény hatályba lépését követő 365 napon belül befejezi. Amennyiben a szövetkezeti hitelintézet eszközei illetve kötelezettségei nem felelnek meg a törvényben meghatározott határnap előtt - jogszabály alapján - közzétett utolsó nyilvános mérlegének (a mérleg készítése óta bekövetkezett változást is figyelembe véve), vagy gazdálkodása nem felelt meg a jogszabályoknak és a Felügyelet-előírásainak illetve saját belső szabályzatainak, akkor a Takarékbank Zrt. javaslatára az

hatályba lépését követő legkésőbb 45. naptól megkezdji átvizsgálni és a vizsgálatot legfeljebb a törvény hatályba lépését követő 365 napon belül befejezi; az Integrációs Törvény 15. § (16) bekezdése³⁸ alapján ugyanez a jog a Takarékbankot általában is megilleti. Ezáltal a Takarékbank a kényszerintegrált hitelintézet beleegyezése nélkül megismerheti annak üzleti titkait.

A tulajdonhoz való jog sérelme

30. Az Integrációs Törvény

- (a) 1. § (4) bekezdése, 11. § (7) bekezdése, 11. § (8) bekezdése, 11. § (1) bekezdése, 15. § (2) bekezdése, 15. § (3) bekezdése, 15. § (4) bekezdés a) pontja, 15. § (4) bekezdés b) pontja, 15. § (7) bekezdése, 19. § (2) bekezdés a) pontja, 19. § (2) bekezdés b) pontja, 19. § (3) bekezdés b) pontja, 19. § (3) bekezdés c) pontja és 20. § (10) bekezdése mind az indítványozó részvényesek, mind az indítványozó bankok,
- (b) 15. § (11) bekezdése és 15. § (12) bekezdése az indítványozó részvényesek,
- (c) 1. § (5) bekezdése, 4. § (1) bekezdése, 4. § (2) bekezdése, 6. § (3) bekezdése, 6. § (4) bekezdése, 12. § (2) bekezdése, 13. § (2) bekezdése, 13. § (3) bekezdése, 14. § (1) bekezdése, 14. § (2) bekezdése, 14. § (3) bekezdése, 14. § (4) bekezdése, 15. § (9) bekezdése, 15. § (10) bekezdése, 15. § (13) bekezdése, 15. § (16) bekezdése, 19. § (1) bekezdése, 19. § (3) bekezdés a) pontja, 19. § (5) bekezdése, 19. § (8) bekezdése, 19. § (9) bekezdése, 20. § (1) bekezdése, 20. § (2) bekezdése, 20. § (3) bekezdése, 20. § (6) bekezdése, 20. § (7) bekezdése, 20. § (11) bekezdése és 20. § (14) bekezdése pedig az indítványozó bankoknak

a vállalkozás szabadságának elvéből (M) cikk (1) bekezdés), a méltósághoz való jogból (II. cikk) és a vállalkozáshoz való jogból (XII. cikk (1) bekezdés) szükségszerűen következő, az Alaptörvény (XIII. cikk (1) bekezdésben foglalt tulajdonhoz való jogát sértik.

31. A tulajdonjog tartalmának alapvető elemeit a Polgári Törvénykönyv határozza meg. A Polgári Törvénykönyv 98. – 116. §-ai szerint a tulajdonjog magában foglalja a

Integrációs Szervezet döntésével, a javaslat kézhezvételét követő 30 napon belül kizárhatja a szövetkezeti hitelintézetet az Integrációs Szervezetből."

³⁸ Integrációs Törvény 15. § (16) bekezdés: „Az Integrációs Szervezet által meghatározott esetekben és célokra a Takarékbank Zrt. az Integrációs Szervezet tagjainak eszközeit illetve kötelezettségeit időről-időre átvizsgálhatja, és a 19. § (5) bekezdésben szereplő megállapításokat teheti, ill. intézkedéseket alkalmazhatja.”

birtoklás, a használat, a hasznok szedése és a tulajdon tárgyával való rendelkezés valamint a tulajdon védelmének jogát.³⁹

Az intézményvédelmi alapok államosítása

32. Az Integrációs Törvény 5. §-a⁴⁰ alapján az egyesülési jog alapján létrehozott önkéntes intézményvédelmi alapok (OTIVA, REPIVA, HBA és TAKIVA) ipso iure megszűnnek. Ezek közül az indítványozó bankok az OTIVA-nak voltak a tagjai, ezért az indítványozó bankok számára az OTIVA megszűnése okoz közvetlen jogsérelmet.
33. Az Integrációs Törvény 5. §-a alapján a megszűnő intézményvédelmi alapok jogutódja, az Integrációs Szervezet az Integrációs Törvény 2. § (1), (2) és (4) bekezdései⁴¹ alapján újonnan létrejött sui generis jogalanyisággal rendelkező kötelező intézményvédelmi szervezet.
34. Az Integrációs Törvény 3. § (1) bekezdése⁴² alapján az Integrációs Szervezet tagja lesz – a kényszerintegrált hitelintézetek (köztük a nem szövetkezeti formában működő indítványozó bankok) és a Takarékbank mellett – a kizárólagos állami tulajdonban álló MFB is.
35. A megszüntetett OTIVA alapszabálya szerint közgyűlésén minden tag egy szavazattal rendelkezett.⁴³ (P/4. szám alatt mellékeljük az OTIVA alapszabályát.) Az Integrációs Törvény elveti az egy tag egy szavazat elvet, ehelyett az Integrációs Szervezet közgyűlésén a tagokat a szavazati jog vagyoni hozzájárulásuk arányában illeti meg.⁴⁴ Vagyoni hozzájárulásként figyelembe kell venni a kényszerintegrált hitelintézet által OTIVA, REPIVA, TAKIVA illetve HBA javára teljesített vagyoni hozzájárulást, illetve a Magyar Állam OTIVA, REPIVA, TAKIVA illetve a HBA javára teljesített vagyoni hozzájárulását az MFB által teljesített vagyoni hozzájárulásnak kell tekinteni.⁴⁵

³⁹ Lényegében ugyanezeket a jogokat biztosítja a tulajdonos számára a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény is (5:21 – 5:37. §-ok).

⁴⁰ Integrációs Törvény 5.§-a: „Az e törvény hatályba lépését követő 90. napon megszűnik az OTIVA, a REPIVA, a HBA és a TAKIVA, jogutódjuk az Integrációs Szervezet a 16. § rendelkezéseiben foglaltak szerint.”

⁴¹ Integrációs Törvény 2. § (1) bekezdés: „E törvény hatályba lépésének napján létrejön a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezete (a továbbiakban: Integrációs Szervezet).”

Integrációs Törvény 2.§ (2) bekezdés: „Az Integrációs Szervezet jogi személy.”

Integrációs Törvény 2.§ (4) bekezdés: „Az Integrációs Szervezet kötelező intézményvédelmi szervezet.”

⁴² Integrációs Törvény 3.§ (1) bekezdés: „Az Integrációs Szervezet tagja a szövetkezeti hitelintézet, a Takarékbank Zrt. valamint az MFB.”

⁴³ Vö. OTIVA alapszabálya 6.2.1. pont.

⁴⁴ Integrációs Törvény 6.§ (2) bekezdés: „A közgyűlés legalább évente egy alkalommal ülésezik, üléseit az Integrációs Szervezet igazgatósága hívja össze.”

⁴⁵ Integrációs Törvény 6.§ (3) bekezdés: „A közgyűlésen minden tag az Integrációs Szervezet részére teljesített vagyoni hozzájárulása arányában rendelkezik szavazati joggal a (4) és az (5) bekezdésekben foglaltakra is tekintettel.”

36. Az Integrációs Törvény alapján közel sem világos az Integrációs Szervezetben a tagok vagyoni hozzájárulásának és az ebből fakadó tagsági jogainak alakulása. Az MFB vagyoni hozzájárulásának egy részéről, egymilliárd forintról maga az Integrációs Törvény 4. § (1)-(2) bekezdése⁴⁶ és 16. §-a rendelkezik, az ezen felüli összeget független könyvvizsgálók által elvégzett értékelés alapján fogják meghatározni. Az Integrációs Törvény 20. § (1) bekezdése⁴⁷ szerint az MFB annyival járul hozzá a vagyonhoz, amennyit az általa szerzett jogok valamint az a befolyás, amelyet az Integrációs Szervezeten keresztül lehet gyakorolni a Takarékbankra, érnek.
37. Az Integrációs Törvény nem rendelkezik arról, hogy a tagok korábbi befizetéseit miként kell értékelni, továbbá, hogy az OTIVA alakulása óta eltelt húsz év alatt bekövetkezett vagyoncsökkenést vagy növekedést hogyan kell figyelembe venni.
38. Az Integrációs Törvény Általános Indokolása szerint:

„A Kormány a takarékszövetkezeti szektor átalakításáról és újjászervezéséről, valamint a szükséges forrás biztosításáról szóló 1367/2013. (VI. 24.) Korm. határozatban a szövetkezeti hitelintézeti szektor egészének stratégiai átalakítására vonatkozó koncepció megvalósítása érdekében legalább 100 milliárd forintos fedezet biztosítását írta elő az Integrációs Szervezet számára. A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló törvény rendelkezései szerint az Integrációs Szervezet részére a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (mint a szervezet tagja) bocsátja rendelkezésre a törvény rendelkezései szerint megállapítandó összeget. Az MFB Zrt. tőkeemelése e rendelkezések végrehajtását, így áttételesen a hitelezési tevékenység és ezáltal a gazdasági növekedés élénkítését szolgálja.”

Ha az MFB az indokolásban szereplő nagyságban járul hozzá – kéretlenül – az Integrációs Szervezet vagyonához, akkor a kényszerintegrált hitelintézetek szavazati jogának eddigi csökkenése tovább folytatódik, végül elenyésző kisebbségbe kerülnek

Integrációs Törvény 6.§ (5) bekezdés: „A (3) bekezdés tekintetében a Magyar Állam OTIVA, REPIVA, TAKIVA illetve a HBA javára teljesített vagyoni hozzájárulását az MFB által teljesített vagyoni hozzájárulásnak kell tekinteni.”

⁴⁶ Integrációs Törvény 4.§ (1) bekezdés: „Az Integrációs Szervezet induló vagyona az MFB által rendelkezésre bocsátott hozzájárulás, valamint az 5. § alapján jogutódlással szerzett vagyon.”

Integrációs Törvény 4.§ (2) bekezdés: „Az MFB hozzájárulásának mértéke 1 000 000 000 Ft, azaz egymilliárd forint, amelyet az MFB a törvény hatálybalépését követő 30 napon belül szolgáltat illetve a törvény hatálybalépését követő 150 napon belül a 20. § (1) szerint az Integrációs Szervezet rendelkezésére bocsátandó összeg.”

⁴⁷ Integrációs Törvény 20.§ (1) bekezdés: „A törvény hatályba lépését követő 30 napon belül az Integrációs Szervezet által felkért két független könyvvizsgáló a legutóbbi a könyvvizsgálói jelentéssel ellátott mérleg alapján értékeli az MFB és a Magyar Posta által az Integrációs Szervezetben illetve Integrációs Szervezeten keresztül a Takarékbank Zrt.-ben szerzett jogokat, és meghatározza ezeknek a szerzett jogoknak az ellenértékét egy piaci befektető számára [...]. Az MFB a két jó nevű független könyvvizsgáló által adott értékelés közül a kisebb értékre emeli készpénzben az MFB által a 4. § (2) alapján az Integrációs Szervezet számára rendelkezésére bocsátandó vagyont a törvény hatályba lépését követő 150 napon belül.”

szavazataikkal a közgyűlésen, semmi beleszólásuk nem lesz az Integrációs Szervezet működésébe.

39. Az MFB azonban – függetlenül a tulajdoni részesedése aktuális mértékétől – az Integrációs Törvény 19. § (1) bekezdésében⁴⁸ adott felhatalmazás alapján, bármiféle befizetésétől függetlenül, egymaga jogosult volt az Integrációs Szervezet első igazgatóságának tagjai kinevezésére, és az Integrációs Szervezet első alapszabályát pedig, az Integrációs Törvény 2. § (5) bekezdése⁴⁹ alapján, az Integrációs Szervezet ily módon kijelölt igazgatósága fogadta el. Az MFB többségi pozíciója következtében a jövőben ezek megváltoztatására az MFB hozzájárulása nélkül nem is kerülhet sor.
40. Az Integrációs Törvény hatályba lépéséig az egyesülési jog alapján működő önkéntes integrációk (pl. OTIVA) az Integrációs Törvény rendelkezéseinek következtében megszűnne az egyesülési jog alapján működő szervezet lenni, helyette egy ismeretlen, sui generis jogalanyiságú szervezetté alakul át, aminek következtében az önkéntes tagság mellett megszűnik annak önkormányzó jellege is, a közgyűlés hatásköre formálissá válik, mivel ott csak olyan döntés születhet, amelyet az MFB akar, így az integráció az MFB-n keresztül állami irányítás alá kerül. Az Integrációs Törvény indokolása szerint az Integrációs Szervezet jelentős autonómiával rendelkezik⁵⁰, de a valóság ennek az ellenkezője: az állam, az MFB uralkodó tagságán keresztül teljes mértékben irányítja az Integrációs Szervezetet és a Takarékbankot, így azokon keresztül végső soron a kényszerintegrált hitelintézeteket is. Az Integrációs Szervezet tehát az önkéntes takarékszövetkezeti integráció önkormányzati alapon működő szerve helyett az állam által egyoldalúan elrendelt és véghezvitt kényszerintegráció – az állami akaratot a kényszerintegrált hitelintézetekre rákényszerítő – központi szerve lett.

A Takarékbank államosítása

41. Az OTIVA mellett az önkéntes integráció másik központi szervénél, a Takarékbanknál is a fentiekhez hasonló folyamat zajlott le. Az állam a részvényes kényszerintegrált hitelintézetek beleegyezése nélkül, a tulajdonosi illetve részvényesi viszonyok

⁴⁸ Integrációs Törvény 19.§ (1) bekezdés „Az Integrációs Szervezet első igazgatóságát a jelen törvény hatálybalépésétől számított 3 napon belül létre kell hozni. A jogszabály hatálybalépését követően átmeneti jelleggel az első igazgatóság valamennyi tagját az MFB bízta meg. Az első igazgatóság megbízatása addig tart, amíg a tagjait a Közgyűlés a 7. § (1) bekezdés szerinti jogkörével élve vissza nem hívja a tisztségükből és helyettük új igazgatósági tagokat nem nevez ki.”

⁴⁹ Integrációs Törvény 2.§ (5) bekezdés: „Az Integrációs Szervezet igazgatósága fogadja el az Integrációs Szervezet első alapszabályát az e törvény mellékletének megfelelő tartalommal a jelen törvény hatályba lépését követő tíz napon belül. Az Integrációs Szervezet alapszabálya az elfogadásának napjától hatályos. Az Integrációs Szervezet igazgatósága e törvény keretei között és céljainak megvalósítása érdekében jogosult módosítani is az Integrációs Szervezet első alapszabályát, amíg az Integrációs Szervezet első közgyűlése össze nem ül. Az Integrációs Szervezet e törvényben meghatározott első alapszabálya addig marad hatályban, amíg azt az Integrációs Szervezet közgyűlése a 7. § (1) bekezdés a) pont szerinti jogkörével élve hatályon kívül nem helyezi, és új alapszabályt nem fogad el.”

⁵⁰ Az Integrációs Törvény 7.§-ához kapcsolódó indokolása.

kikényszerített átrendezésével az MFB-n és a Magyar Posta Zrt.-n keresztül átvette az ellenőrzést Takarékbank felett.

42. Az Integrációs Törvény 20. § (7) bekezdése⁵¹ szerint a törvény hatályba lépését követő 45. napra össze kell hívni a Takarékbank közgyűlését, amely a megjelentek számára tekintet nélkül határozatképes. A közgyűlés kizárólagos napirendje
- (a) alaptőke emelés a Magyar Posta Zrt. által lejegyzendő törzsrészcvények és a kényszerintegrált hitelintézetek által lejegyzendő „C” sorozatú elsőbbségi részvények kibocsátásával;
 - (b) vezető tisztségviselők választása; valamint
 - (c) az alapszabály Integrációs Szervezet igazgatósága által meghatározott szöveggel történő elfogadása.
43. Az Integrációs Törvény 20. § (7) bekezdése szerint a hatályba lépése utáni első közgyűlés napirendjén szereplő kérdésben történő érvényes határozat meghozataláig a Takarékbanknál más közgyűlés nem tartható, a Takarékbank tőkeemelése tárgyában pedig az első közgyűlésre előírt feltételektől eltérő érvényes határozat nem hozható. Az Integrációs Törvény a Gt. szabályait és a Takarékbank alapszabályának rendelkezéseit felülírva kizárja a Takarékbank részvényesei jegyzési elsőbbségi jogát, bizonyos esetben feljogosítja az Integrációs Szervezet igazgatóságát, hogy a közgyűlés összehívása kapcsán a Takarékbank igazgatósága helyett eljárjon, és a megjelentek számától függetlenül határozatképesnek tekinti a Takarékbank közgyűlését. Az Integrációs Törvény által „összehívott” közgyűlésen kikényszerített és előre meghatározott tartalommal előírt döntések alapvetően átalakították a Takarékbank kényszerintegrált hitelintézet részvényeseinek jogait, súlyosan csorbítva azokat.

⁵¹ Integrációs Törvény 20.§ (7) bekezdés: „A jelen törvény hatályba lépését követő 45. napra - vagy ha ez munkaszüneti nap akkor az ezt követő első munkanapra - a Takarékbank Zrt. közgyűlését össze kell hívni és meg kell tartani, amelynek kizárólagos napirendje a törzsrészvények vonatkozásában a Magyar Posta és a „C” sorozatú elsőbbségi részvények vonatkozásában a szövetkezeti hitelintézetek általi tőkeemelés, e tőkeemelésekhez kapcsolódó részvény kibocsátás, vezető tisztségviselők választása, valamint az alapszabály Integrációs Szervezet igazgatósága által meghatározott szöveggel történő elfogadása a 14. § (1) bekezdésnek megfelelően. A Magyar Posta általi tőkeemelés vonatkozásában a Takarékbank Zrt. részvényeseinek nincs jegyzési elsőbbsége. Ha a Takarékbank Zrt. Igazgatósága e közgyűlést e törvény hatályba lépésétől számított 15 napon belül sem hívja össze vagy az okot adó körülmény felmerülésétől számított 8 napon belül nem hozza meg a 15. § (8) bekezdéséből fakadó felfüggesztésről szóló határozatát, abban az esetben az Integrációs Szervezet igazgatósága válik jogosulttá a közgyűlés összehívására a jogszabály által lehető tett legrövidebb időn belül illetve a 15. § (8) bekezdéséből fakadó felfüggesztésről szóló határozat. A közgyűlés a megjelentek számára tekintet nélkül határozatképes. [...] A közgyűlésen el kell fogadni a 14. § (1) szerinti alapszabály e törvény rendelkezéseinek megfelelő módosítását, és határozni kell a törzsrészvények vonatkozásában a Magyar Posta és a „C” sorozatú elsőbbségi részvények vonatkozásában a szövetkezeti hitelintézetek általi tőkeemelésről, figyelemmel az 19. § (3) a) pontja szerinti Előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatokban foglaltakra is. [...]”

44. Az Integrációs Törvény hatályba lépése előtt a kényszerintegrált hitelintézetek 60 százalék feletti tulajdoni részesedéssel rendelkeztek a Takarékbankban, ezen kívül „B” sorozatú szavazatszöbbségi részvénnel is rendelkeztek. A Takarékbank kényszerintegráció előtti alapszabálya 8. (5) pontjának alapján a „B” sorozatú elsőbbségi részvények több mint felét képviselő részvényesek igenlő szavazata volt szükséges a Takarékbank integráció keretében betöltött központi banki funkciójával, a Takarékbank stratégiájával, alapszabálya módosításával, alaptökéje leszállításával, a felügyelőbizottság tagjainak megválasztásával, visszahívásával, díjazásával kapcsolatos döntésekhez. Az alapszabály 23. (3) pontja szerint a felügyelő bizottság ügödöntő felügyelőbizottságként járt el, ennek keretében széles körű jogosítványokkal rendelkezett, több, a Takarékbank működését meghatározó kérdésben csak a felügyelőbizottság előzetes jóváhagyásával hozhatott döntést az igazgatóság. (P/5. szám alatt mellékeljük a Takarékbank 2013. augusztus 27-e előtt hatályos alapszabályát.)
45. A fenti 29. j) és k) pontokban írtak alapján az Integrációs Törvény 19. § (3) bekezdése szerint a kényszerintegrált hitelintézetek kötelesek előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot tenni egy darab kétezer forint névértékű Takarékbank „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételére, a tulajdonukban lévő „B” sorozatú elsőbbségi részvényt pedig letétbe helyezni a Takarékbanknál és azokat az Integrációs Törvény hatályba lépése utáni első közgyűlés időpontjáig elidegeníteni (az Integrációs Törvény 20. § (11) bekezdése⁵² szerint a letétbe helyezett részvényekkel nem lehet szavazni). A Takarékbank 2013. augusztus 27-én módosított alapszabályában rögzített új, „C” sorozatú elsőbbségi részvény jelentősen kevesebb jogot biztosít a kényszerintegrált hitelintézetek számára a Takarékbank működésébe való beleszólásra, mint a korábban tulajdonolt, „B” sorozatú elsőbbségi részvényük biztosított. A legfontosabb jogvesztés az, hogy az új elsőbbségi részvény nem biztosít kontrollt az alapszabály módosítása felett, így az ezentúl a kényszerintegrált hitelintézetek hozzájárulása hiányában is megtehető. Ezenfelül az új elsőbbségi részvény csak a felügyelőbizottság egy tagja megválasztása során biztosít beleszólást, ennek következtében a kényszerintegrált hitelintézetek elvesztették az ellenőrzésüket a felügyelőbizottság felett. (P/6. szám alatt mellékeljük a Takarékbank 2013. augusztus 27-től hatályos alapszabályát.)
46. Ugyanakkor a Takarékbank Integrációs Szervezett által elkészített, és a 2013. augusztus 27-i közgyűlésen az Integrációs Törvény 20. § (7) bekezdése⁵³ alapján elfogadott új alapszabályának 17. (4) pontja megtartotta a „B” sorozatú részvényeket és minimális változtatással az azokhoz kapcsolódó elsőbbségi jogokat is, amelyeket az Integrációs Törvény a fenti 29. j) és k) pontokban ismertetett 19. § (3) bekezdésében foglaltak következményeiként jelenleg az MFB jogosult gyakorolni. Tehát a „B” sorozatú részvények által korábban a részvényes hitelintézeteket megillető jogok a

⁵² Integrációs Törvény 20. § (11) bekezdés: „A „B” sorozatú 20. § (3) bekezdése szerint letétbe helyezett elsőbbségi részvény tulajdonosát [...] A letétbe helyezett részvénnel szavazni nem lehet. [...]”

⁵³ Lásd fent az 51. lábjegyzetet.

törvény alapján már az MFB-t illetik meg, ezzel a hitelintézeteket korábban megillető ellenőrzési és döntési jogokat is a kizárólagos állami tulajdonban lévő MFB jogosult gyakorolni. A kényszerintegrált hitelintézetek ebből következően a „B” típusú részvények által biztosított jogaikról megfosztásra kerültek. A kényszerintegrált hitelintézetek „B” sorozatú elsőbbségi részvényektől és azokból eredő vétő jellegű jogosítványuktól való megfosztása különösen azért eredményez jelentős jogvesztést, mert közben a fenti 41-45. pontokban írtak alapján a Magyar Posta Zrt. Integrációs Törvény által előírt tulajdonszerzése eredményeként a kényszerintegrált hitelintézetek Takarékbankban korábban fennálló többségi részesedése kisebbségi részesedésre csökkent anélkül, hogy ezt a változást bármilyen módon meg tudták volna akadályozni.

47. Az Integrációs Törvény 13. § (1) és (2) bekezdései⁵⁴ alapján a hatályba lépését követő első közgyűlésen a Takarékbank alaptőkéjét 654.986.000,- forinttal, 2.735.038.000,- forintról 3.389.704.000,- forintra kellett felemelni. Ez a közgyűlési határozat 2013. augusztus 27-én megszületett (P/7. szám alatt mellékeljük a közgyűlés jegyzőkönyvét⁵⁵). E tőkeemelésből az Integrációs Törvény 20. § (2) bekezdése⁵⁶ alapján a Magyar Posta Zrt. névértéken 654.666.000,- Ft névértékű törzsrészcsemet, a szövetkezeti hitelintézetek pedig összesen 320.000,- forint névértékű „C” sorozatú elsőbbségi részvcmet vettek át. A tőkeemelés következtében a két állami tulajdonú intézmény, az MFB és a Magyar Posta Zrt. együttesen többségi részesedéshez jutott. A Takarékbank 2013. augusztus 27-i közgyűléséről közzétett „A Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt. irányítási rendjét és tulajdonosi szerkezetét érintő változások” című tájékoztatását, amelyben többek között bejelenti, hogy „A tőkeemelés révén a magyar állam az MFB-n és a Magyar Posta Zrt.-n keresztül többségi tulajdont szerez a Társaságban.” (P/8. szám alatt mellékeljük a tájékoztatást.)
48. A kényszerintegrált hitelintézetek számára a Takarékbank feletti kontrollt biztosította a Takarékbank alapszabályának az a rendelkezése is, amely szerint a legfontosabb kérdésekben való határozathozatalhoz háromnegyedes többség volt szükséges.⁵⁷ Az Integrációs Törvény alapján a Takarékbankban megszűnik a minősített döntéshozatal, az új alapszabály 14. § (1) bekezdése alapján még azokban az esetekben is elegendő

⁵⁴ Integrációs Törvény 13. § (1) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. alaptőkéje az alábbi 20. § (7) bekezdése szerint végrehajtandó tőkeemelés alapján, a jelen törvény hatályba lépését követő legfeljebb 60. naptól legalább 3 389 704 000 Ft, azaz hárommilliárd-háromszáznyolcvankétfélszázötven ezer forint.”

Integrációs Törvény 13. § (2) bekezdés: „A Takarékbank Zrt.-ben a Magyar Posta törzsrészcsemet jegyzésével szerez tulajdont.”

⁵⁵ Vö. 7/R1/2013 számú határozat.

⁵⁶ Integrációs Törvény 20. § (2) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. alaptőkéjének jelen törvény hatályba lépését követően megvalósuló első 654 986 000 Ft-os tőkeemeléséből a Magyar Posta névértéken 654 666 000 Ft névértékű további törzsrészcsemet, a szövetkezeti hitelintézetek pedig összesen legfeljebb 320 000 forint névértékű „C” sorozatú elsőbbségi részvcmet vesznek át. [...]”

⁵⁷ Vö. P/5. alatt csatolt, a Takarékbank 2013. augusztus 27-e előtt hatályos alapszabálya 17. pont (3) bekezdés.

lesz az egyszerű többség, amelyekben egyébként a Gt. általános szabályai is minősített többséget kívánnának. Az Integrációs Törvény által kikényszerített közgyűlési döntéssel a Takarékbank alaptőkéje újonnan kibocsátott törzsrészesvényeknek a Magyar Posta Zrt. általi lejegyzésével felemelésre került, aminek következtében az állam az MFB-n és a Magyar Posta Zrt.-n keresztül a közgyűlésen többségi szavazati jogot szerzett. Az Integrációs Törvény ezzel megfosztotta a kényszerintegrált hitelintézeteket domináns szerepüktől: nem csupán részesvénnytulajdonuk, hanem a szavazati joguk alapján is kisebbségi pozícióba kerültek az általuk alapított Takarékbankban.

49. A kényszerintegrált hitelintézetek jogsérelmét súlyosbítja, hogy az Integrációs Törvény 20. § (2) bekezdése⁵⁸ alapján a Magyar Posta Zrt. a részesvényeket névértéken jegyezhet le. Figyelembe véve, hogy a tőkeemelés megelőzően a Takarékbank alaptőkéje 2,7 milliárd Ft, saját tőkéje 15,5 milliárd Ft volt, a Magyar Posta Zrt. az újonnan kibocsátott részesvényekhez lényegesen azok tényleges értéke alatti áron (a tényleges érték mintegy ötödéért) jutott hozzá (P/9. szám alatt mellékeljük a Takarékbank 2012. évi mérlegét). A Magyar Posta Zrt. ezáltal – a Takarékbank jelenlegi részesvényesei hátrányára – jelentős nyereségre tett szert; amivel egyidejűleg romlott a Takarékbank jegyzett tőke/saját tőke aránya, ami csökkentette a kényszerintegrált hitelintézetek tulajdonában lévő, korábban kibocsátott törzsrészesvények értékét is.
50. A kényszerintegrált hitelintézetek jogfosztásához hozzájárul az is, hogy az Integrációs Törvény 14. § (1) bekezdése⁵⁹ alapján a Takarékbanknak új alapszabályát az Integrációs Szervezet igazgatósága készítette el, és azt a részesvényesek kötelesek voltak a Takarékbank első közgyűlésen változtatás nélkül elfogadni (ha nem fogadják el, tartózkodnak vagy nem jelennek meg, az Integrációs Törvény 3.§ (3) bekezdése és 20.§ (10) bekezdése⁶⁰ alapján elveszíthetik részesvényeiket és működési engedélyüket).

⁵⁸ Lásd az 52. lábjegyzetet.

⁵⁹ Integrációs Törvény 14.§ (1) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. jelen törvény hatálybalépését követő első alapszabályának szövegét a jelen törvény hatályba lépésének napjától számított 30 napon belül az Integrációs Szervezet igazgatósága határozza meg és a Takarékbank Zrt. közgyűlése fogadja el a 20. § (7) bekezdésben foglaltak szerint. A Takarékbank Zrt. alapszabályának a megállapításához és módosításához, továbbá az egyes részesvénysorozatokhoz fűződő jogok megváltoztatásához, valamint az egyes részesvényfajták, osztályok átalakításához a szavazásra jogosító részesvények által megtestesített szavazatok több mint felét képviselő részesvényes szavazata szükséges.”

⁶⁰ Integrációs Törvény 3.§ (3) bekezdés: „A szövetkezeti hitelintézet működési engedélye fenntartásának feltétele, hogy a szövetkezeti hitelintézet az Integrációs Szervezeti tagságát folyamatosan fenntartsa és a Takarékbank Zrt. egy darab, kétezer forint névértékű „C” sorozatú elsőbbségi részesvényével tulajdonosa.”

Integrációs Törvény 20.§ (10) bekezdés: „Az MFB vételi joggal rendelkezik a Takarékbank Zrt. azon részesvényesének a Takarékbank Zrt.-ben tulajdonolt valamennyi részesvényére, amely részesvényes a Takarékbank Zrt. alapszabályáról a 20. § (7) bekezdés szerinti szavazáskor nemmel szavaz, tartózkodik, vagy távol marad illetve a 19. § (6) bekezdés szerinti részesvényesek „B” típusú elsőbbségi részesvényeire és annak a szövetkezeti hitelintézetnek a Takarékbank Zrt.-ben tulajdonolt részesvényeire, amelynek a

51. Az Integrációs Törvény számos további módon is korlátozza a kényszerintegrált hitelintézeteket, mint részvénytulajdonosokat megillető jogokat:

- (a) Az Integrációs Törvény 20. § (9) bekezdése⁶¹ szerint a kényszerintegrált hitelintézet a Takarékbankban lévő részvényeit az Integrációs Törvény hatályba lépését követő 365 napon belül szabadon nem idegenítheti el, a 14. § (3) bekezdés⁶² szerint pedig e részvények egyáltalán nem terhelhetők meg, hitelfedezetül és meghatározott egyéb ügyletek tárgyául nem szolgálhatnak, azokat a Takarékbank igazgatósága által kijelölt letétkezelőnél kell folyamatosan tartani.
- (b) Az Integrációs Törvény 14. § (4) bekezdés⁶³ és 15. § (13) bekezdése⁶⁴ alapján a kényszerintegrált hitelintézetek számos esetben nem gyakorolhatják részvényesi jogaikat. Ilyen eset például, ha tőke megfelelésük nem éri el a Takarékbank által előírt szintet, tevékenységük jogszabályba illetve a Takarékbank vagy az Integrációs Szervezet által kibocsátott szabályzatba ütközik, vagy a Takarékbank utasítását nem teljesítik, vagy nem teljesítik az Integrációs Törvényből fakadó valamely kötelezettségüket (azaz nem fogadták

működési engedélyét visszavonták. A vételi jog egy évig áll fenn, és a szavazást illetve a működési engedély visszavonását követő napon nyílik meg. [...]"

⁶¹ Integrációs Törvény 20. § (9) bekezdés: „A szövetkezeti hitelintézet, amely e törvény hatályba lépésének időpontjában Takarékbank Zrt. részvényese, a 19. § (6) bekezdés szerinti részvényesek és az a szövetkezeti hitelintézet amely „C” sorozatú elsőbbségi részvényt szerez e törvény rendelkezéseinek megfelelően, részvényeit nem idegenítheti el harmadik személynek e törvény hatályba lépését követő 365 napon belül, [...]"

⁶² Integrációs Törvény 14. § (3) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. részvényei nem terhelhetők meg, hitel fedezetét nem képezhetik, óvadékba nem helyezhetőek, kölcsönbe nem adhatóak, nem állhatnak közös tulajdonban, azokat a Takarékbank Zrt. igazgatósága által kijelölt letétkezelőnél kell folyamatosan tartani.”

⁶³ Integrációs Törvény 14. § (4) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. részvényese - az MFB-n és a Magyar Postán illetve esetleges jogutódjaikon kívül - nem gyakorolhatja a részvényesi jogait és esetleges elővásárlási vagy más részvényhez fűződő előjogait, amennyiben

a) tőke megfelelése nem éri el a Takarékbank Zrt. által előírt szintet, vagy

b) az alaptőkét megtestesítő instrumentumaira harmadik személynek vagy más részvényesnek vételi joga, zálogjoga vagy bármilyen más követelést biztosító joga áll fenn, vagy

c) olyan hitelügyletet vagy ehhez kötődő biztosítéki ügyletet köt vagy kötött, amelyet a jogszabály vagy valamely vonatkozó szabályzat tilt, vagy

d) a 15. § (3) bekezdés szerinti esetben, ha a részvényes nem teljesítette a Takarékbank Zrt. utasítását vagy amennyiben felfüggesztették Integrációs Szervezeti tagságát vagy folyamatban van kizárása az Integrációs Szervezetből, vagy

e) a 12. § (2) bekezdésben nem nevesített részvényes, amíg a 12. § (2) bekezdésben szereplő hozzájárulást meg nem szerzi,

f) nem teljesíti e törvényből fakadó valamely kötelezettségét.”

⁶⁴ Integrációs Törvény 15. § (13) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. igazgatósága felfüggeszti azon szövetkezeti hitelintézet részvényes részvényesi jogait, amelynek nem áll rendelkezésére a jelen törvény 19. § (3) bekezdése szerinti működési engedély, illetőleg annak visszavonásának lenne helye a jelen törvény alapján továbbá a 14. § (4) bekezdés szerinti esetekben. A Takarékbank Zrt. részvénykönyvében a részvényesi jogok felfüggesztésének a tényét fel kell tüntetni.”

el az Integrációs Szervezet által előírt új alapszabályt, nem szavaztak a Takarékbank közgyűlésén a tőkeemelésről vagy a részvények átalakításáról stb.), vagy felfüggesztésre került az Integrációs Szervezeti tagságuk, vagy folyamatban van az Integrációs Szervezetből való kizárásuk, vagy akkor is, ha csak helye lenne kizárásuknak az Integrációs Szervezetből.

- (c) Az Integrációs Törvény fenti 50. pontban ismertetett 20. § (10) bekezdése⁶⁵ vételi jogot alapított az MFB javára annak a kényszerintegrált hitelintézetnek a Takarékbank részvényére, amely a Takarékbank Integrációs Szervezet Igazgatósága által elkészített alapszabályáról az Integrációs Törvény hatályba lépését követő első közgyűlésen nemmel szavaz, a szavazáson tartózkodik, vagy attól távol marad, vagy akinek a működési engedélyét visszavonták.
- (d) Az Integrációs Törvény 19. § (9) bekezdése⁶⁶ alapján – hacsak a Takarékbank közgyűlése meg nem erősítette őket – legkésőbb az Integrációs Törvény hatályba lépése utáni első közgyűlést követő napon automatikusan megszűnt a munkaviszonya illetve a megbízási viszonya a Takarékbank munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló, a kényszerintegrált hitelintézet által korábban megválasztott vezető tisztségviselőinek.
- (e) Az Integrációs Törvény 19. § (8) bekezdése⁶⁷ alapján az Integrációs Szervezet igazgatósága felfüggesztheti illetve megszüntetheti a Takarékbank vezető tisztségviselőinek megbízását, ha megítélése szerint a Takarékbank válsághelyzetben van vagy ilyen fenyeget.

52. Az Integrációs Törvény fenti rendelkezései következtében a tulajdoni arányokban, a részvényesi jogokban és a vezetésben bekövetkező e változások tartalmilag a korábbi tulajdonosok jogfosztását, lényegét tekintve a Takarékbank államosítását, az indítványozók tulajdonhoz való jogának sérelmét eredményezik.

⁶⁵ Lásd a 60. lábjegyzetet.

⁶⁶ Integrációs Törvény 19. § (9) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló vezető tisztségviselőinek legkésőbb a 20. § (7) bekezdés szerint megismételt közgyűlést követő napon megszűnik a munkaviszonya illetve a megbízási viszonya, kivéve, ha a Takarékbank Zrt. közgyűlése megerősíti őket vezető tisztségviselőként.[...]”

⁶⁷ Integrációs Törvény 19. § (8) bekezdés: „A 2014. április 30-ig amennyiben a Takarékbank Zrt. - az Integrációs Szervezet igazgatósága szerint - válsághelyzetben van vagy szerinte válsághelyzet fenyeget vagy, ha a Takarékbank Zrt. vezető tisztségviselői a jogszabályokból vagy a jelen törvényből eredő kötelezettségüket megszegik, akkor az Integrációs Szervezet igazgatósága dönthet a Takarékbank Zrt. egyes vagy valamennyi vezető tisztségviselője megbízásának a felfüggesztéséről legfeljebb 180 napra, mely felfüggesztést legfeljebb további 180 napra meghosszabbíthat vagy - különösen indokolt esetben - dönthet megbízásuk megszüntetéséről illetve átmeneti időre vezető tisztségviselő vagy tisztségviselők megbízásáról a Takarékbank Zrt. következő közgyűléséig. Az ezen átmeneti időre az Integrációs Szervezet által kinevezett vezető tisztségviselői kinevezéséhez nem szükséges a Felügyelet engedélye.”

A kényszerintegrált hitelintézetek önállóságának felszámolása

53. Az Integrációs Törvény olyan integrációt hoz létre, amely lényegében felszámolja a kényszerintegrált hitelintézetek, köztük az indítványozó bankok jogi, gazdálkodási és működési önállóságát, kiüríti vagy jelentősen korlátozza az indítványozó részvényesek jogait és hasonló hatással van a szövetkezeti formában működő kényszerintegrált hitelintézetek tagjainak jogaira is. Az Integrációs Törvény a kényszerintegrált hitelintézetek vállalatirányítási jogait elvonja, így azok kényszerűen nem csupán az Integrációs Szervezet tagjaivá, hanem lényegében a Takarékbank fiókjaivá válnak. Ennek főbb megnyilvánulásai a következők:

- (a) Az Integrációs Törvény 19. § (3) bekezdés c) pontja⁶⁸ szerint a kényszerintegrált hitelintézetek illetve azok közgyűlései kötelesek az Integrációs Szervezet által rendelkezésükre bocsátott mintának megfelelő új alapszabályt elfogadni. Az Integrációs Szervezet a felhatalmazást a gyakorlatban úgy értelmezte, hogy bármilyen, esetenként a Gt. szabályait felülíró rendelkezések elfogadására is kényszerítheti az indítványozókat, és ennek megfelelően járt el.
- (b) Az Integrációs Törvény 15. § (2) és (3) bekezdései⁶⁹ alapján az integráció két csúcsszerve (az Integrációs Szervezet és a Takarékbank, egymás között nem mindenhol világos hatáskör-megosztással) a kényszerintegrált hitelintézetek számára működésük szinte egészét átfogó kötelező szabályzatokat írhat és ír elő, pl. korlátozzák gazdálkodási lehetőségeiket, meghatározzák üzletpolitikájukat, és nagyobb egyedi ügyleteket csak központi hozzájárulással köthetnek.
- (c) Az Integrációs Törvény 15. § (11) bekezdése⁷⁰ alapján a kényszerintegrált hitelintézetek számviteli törvény szerinti pénzügyi beszámolójának elfogadásához és az osztalék megállapításához a Takarékbank előzetes hozzájárulása kell.
- (d) Az Integrációs Törvény 15. § (4) bekezdés a) pontja és (7) bekezdés a) pontja⁷¹ alapján a Takarékbank igazgatósága a saját vagy az Integrációs Szervezet kezdeményezésére jogosult a kényszerintegrált hitelintézetek vezető tisztségviselőinek megbízatását felfüggeszteni vagy megszüntetni, átmeneti időre új vezető tisztségviselőt megbízni, illetve az Integrációs Szervezet a saját vagy a Takarékbank igazgatóságának kezdeményezésére jogosult kizárni a kényszerintegrált hitelintézeteket az integrációból, amely működési engedélyük megvonását és felszámolásuk vagy végelszámolásuk elrendelését vonja maga után. (ld. a lenti (h) pontot is!)

⁶⁸ Lásd a 35. lábjegyzetet.

⁶⁹ Lásd a 21. és 22. lábjegyzeteket.

⁷⁰ Lásd a 31. lábjegyzetet.

⁷¹ Lásd a 24. és 25. lábjegyzeteket.

- (e) Az Integrációs Törvény 15. § (12) bekezdése⁷² szerint a kényszerintegrált hitelintézet vezető tisztségviselőinek kinevezéséhez 2013. december 31-ig az Integrációs Szervezet, 2014. január 1-től a Takarékbank igazgatósága előzetes hozzájárulása szükséges. A Takarékbank vezető tisztségviselőinek kinevezéséhez 2013. december 31-ig az Integrációs Szervezet előzetes hozzájárulása szükséges. Az indítványozó részvényesek tehát elvesztették a Gt. által biztosított azon jogukat, hogy maguk döntsenek az indítványozó bankok vezető tisztségviselőinek személyéről.
- (f) Az indítványozó bankok gazdasági önállósága lényegében teljes megszűnését eredményezi az Integrációs Törvény 1. § (4) bekezdése⁷³, amely szerint az integráció tagjai az új kockázatkezelési szabályzat Takarékbank általi kibocsátását követő 30. nap után keletkezett kötelezettségeikért egyetemlegesen, teljes vagyonukkal, közvetlenül és korlátlanul felelnek egymás, a Takarékbank és az Integrációs Szervezet tartozásaiért. Ez alapvető változás a jelenlegi helyzethez képest, amikor az integráció tagjainak kötelezettsége csak arra terjed ki, hogy az OTIVA javára teljesítsék az előírt befizetéseket. A kölcsönös egyetemleges felelősség felszámolja a jogi személyiség alapvető feltételét képező, saját elkülönült vagyon létét, vagyoni, gazdasági értelemben az integráció tagjait egyetlen egységgé teszi.
- (g) A kényszerintegrált hitelintézetek teljes alávetettségét mutatja az is, hogy semmilyen jogorvoslati eszközzel nem rendelkeznek az integráció szervei által hozott kötelező, elmarasztaló vagy akár kizáró határozattal szemben. Míg az állami bankfelügyelet (Felügyelet, MNB) a törvényes működést ellenőrzi, és az esetleges törvénytértéseket szankcionálja, mégpedig jogilag szabályozott eljárás keretében, úgy, hogy határozatai ellen a bírósághoz lehet fordulni, addig az integráció szervei maguk állapítják meg a játékszabályokat, maguk ellenőrzik és szankcionálják azok betartását, anélkül, hogy döntéseik ellen bírósághoz vagy bármely egyéb jogorvoslati fórumhoz lehetne fordulni (a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelméről ld. bővebben a lenti 71. – 75. pontot).
- (h) További súlyos vagyoni sérelmet, lényegében az önállóság teljes elvesztését okozza az Integrációs Törvény 11. § (7)⁷⁴ és (8)⁷⁵ bekezdései, amelyek szerint

⁷² Lásd a 23. lábjegyzetet.

⁷³ Integrációs Törvény 1.§ (4) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. köteles új, az MFB-n kívül az integráció tagjaira egységesen vonatkozó kockázatkezelési szabályzatát a törvény hatályba lépését követő 120 napon belül elfogadni. Az Integrációs Szervezet, a Takarékbank Zrt. és a szövetkezeti hitelintézet az új kockázatkezelési szabályzat Takarékbank Zrt. általi kibocsátását követő 30. nap után keletkezett kötelezettségeikért egyetemlegesen felelnek.”

⁷⁴ Lásd a 15. lábjegyzetet.

⁷⁵ Integrációs Törvény 11.§ (8) bekezdés: „Az Integrációs Szervezetből történő kizárás illetve kilépés esetén megszűnik a kizárt illetve kilépő tag vonatkozásában az Integrációs Szervezet tagjainak egyetemleges felelőssége. Az Integrációs Szervezetből kizárt illetve kilépő tag az Integrációs Szervezetben fennállt tagság megszűnésének időpontjáig keletkezett kötelezettségeikért az Integrációs Szervezeti tagsága megszűnése időpontjától számított további 730 napig felel. A kizárt illetve kilépő tag

az Integrációs Szervezetből kizárt illetve kilépett tagnak új működési engedélyt kell kérnie, és engedélykérelme elbírálásakor a Felügyelet a tőkekövetelmények fennállásának teljesítése körében 730 napig nem veheti figyelembe a kizárt illetve kilépő tagnak az Integrációs Szervezetbeli tagság tagsági viszony keletkezésekor fennállt saját tőke értékét. Nyilvánvalóan évekig tartana, mire az indítványozó bankok a jelenlegi saját tőkéjüket meghaladóan további 2 milliárd forint saját tőkenövekedést tudnának realizálni vagy ekkora külső tőkét be tudnának vonni, márpedig a Hpt. 9. § (1) bekezdése szerint ekkora induló tőke megléte a tevékenységi engedély kiadásának feltétele. További feltétel, hogy az Integrációs Szervezetből való kilépést követő 120 napon belül ismételten meg kell kapnia egy új működési engedélyt, különben a meglévő működési engedélyét elveszti. Ez a határidő a kényszerintegrált hitelintézeteknél kívülről okból lényegében betarthatatlan, azaz eleve teljesíthetetlen feltételt szab az Integrációs Törvény a kilépő tag részére. Az engedélyezési eljárásban ugyanis az ügyintézési idő három hónap, amit a hatóság további három hónappal meghosszabbíthat⁷⁶, azaz a hatóság jogszerűen jár el, ha kérelmet csak hathónapos határidővel bírálja el, ami viszont a hitelintézet számára ipso iure jogvesztést okoz. Ezzel lényegében lehetetlenné vált az integrációból való kilépés, visszafordíthatatlanná vált a szövetkezeti hitelintézetek beolvasztása az államosított Takarékbankba.

54. **A fenti jogkorlátozások eredményeként a kényszerintegrált hitelintézetek önállósága megszűnik; a korábbi autonóm jogi személyek (takarékszövetkezetek, hitelszövetkezetek és részvénytársaságok) egy országos hálózattal rendelkező, állam által irányított szervezet fiókjaivá válnak.**

A tulajdonjog elvonása

55. Az előzőekben kimutattuk, hogy az Integrációs Törvény felszámolta a tagok önkéntes, szerződési és önkormányzó alapon működő integrációját, és helyébe egy olyan kényszerintegrációt hozott létre, amely az állam irányítása alatt áll. Az állam – az MFB révén – döntő pozícióba került az OTIVA (és az egyéb intézményvédelmi alapok) jogutódjaként létrehozott Integrációs Szervezetben, valamint az MFB és a Magyar Posta Zrt. révén a Takarékbankban, és ezeken keresztül erős kontrollt gyakorol a kényszerintegrált hitelintézetek, közöttük az indítványozó részvényesek tulajdonában álló részvénytársaságok, az indítványozó bankok felett. Ennek során az Integrációs Törvény alapvetően átrendezi a tulajdonviszonyokat, gyakorlatilag elvonja az indítványozó bankok tulajdonát, az azzal való rendelkezés jogát, az intézményvédelmi alapok és a Takarékbank tekintetében a tulajdonosok vagyonának államosítását valósítja meg. Az Integrációs Törvénnyel bevezetett szabályozás továbbá elvonja a kényszerintegrált hitelintézetek részvényeseinek önrendelkezési jogát saját

Felügyelethez benyújtott engedélykérelme kapcsán a Felügyelet a tőkekövetelmények fennállásának teljesítése körében 730 napig nem veheti figyelembe a kizárt illetve kilépő tagnak az Integrációs szervezeti tagság tagsági viszony keletkezésekor fennállt saját tőke értékét.

⁷⁶

Vö. a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 61. § (1) – (2) bekezdések.

tulajdonuk felett, az indítványozók cselekvési autonómiáját megszüntetve megfosztja őket attól a joguktól, hogy szabadon határozzák meg az indítványozó bankok gazdasági életben való tevékenységét, üzletpolitikáját, önállóan hozzák meg üzleti döntéseiket.

56. Az Integrációs Törvény a fentiek révén sérti az indítványozók *vállalkozáshoz* (Alaptörvény XII. cikk) és *tulajdonhoz* való jogát (Alaptörvény XIII. cikk), valamint, ezeken keresztül, a *piacgazdaság* és a *vállalkozás szabadsága* (Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdése) elvét és az ezekkel szükségszerűen együtt járó *szerződési szabadságot*.
57. A tulajdonhoz való jog alapjog, amelynek alkotmányos védelme tágabb kört ölel fel, mint a polgári jogi védelem. A tulajdonjog a cselekvési autonómia anyagi alapja [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]; a jogalanyok cselekvési autonómiája értelemszerűen magában foglalja a tulajdonhoz való jogot [21/1990. (X. 4.) AB határozat és 7/1991. (II. 28.) AB határozat]. Így az alkotmányos tulajdonvédelem – a polgári jogi értelemben vett tulajdonvédelmen túlterjeszkedve – biztosítja a jogalanyok (magánszemélyek és jogi személyek egyaránt) számára azt, hogy az életviszonyaikat és gazdasági kapcsolataikat alakító gazdasági döntéseket önállóan és szabadon hozzák meg. Egy gazdasági szervezet autonómiájának egyik sarokköve a tulajdona feletti rendelkezési jog biztosítása [10/2001. (IV. 12.) AB határozat]. A rendelkezési jog a tulajdonhoz tartozó részjogosítvány, a tulajdon feletti döntés szabadságát jelenti [7/1991. (II. 28.) AB határozat].
58. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megszilárdult eleme, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem összhangban kell, hogy legyen az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatával [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. A strasbourgi esetjog szerint pedig az Egyezmény első kiegészítésében megfogalmazott tulajdonhoz való jog, a természetes és jogi személyek gazdasági életben való részvételhez fűződő érdekeinek széles körét részesíti védelemben [10/2001. (IV. 12.) AB határozat].
59. A tulajdonjog és a vállalkozás joga így szorosan összekapcsolódik, hiszen egy vállalkozó a vállalkozási tevékenység szabad kifejtésén keresztül tudja biztosítani a cselekvési autonómiájának anyagi alapját; számára az általa kifejtett üzleti tevékenység jelenti a rendszeres jövedelemforrást, amely ekként a tulajdonjog alkotmányos védelmét élvez [ld. mutatis mutandis 40/1997. (VII. 1.) AB határozat]. A tulajdonjog magában foglalja a vállalkozás, vagyis az üzleti tevékenység szabad kifejtését [54/1993. AB határozat], ezért a tulajdonjog sérelme a vállalkozás jogának korlátozását is eredményezi [7/1991. (II. 28.) AB határozat]. Az Integrációs Törvény elvonja a kényszerintegrált hitelintézetek tulajdonát, és ezzel meggátolja, hogy a tulajdonuk felhasználásával szabadon végezzenek üzleti tevékenységet. Az Integrációs Törvény által a tevékenységük folytatásához meghatározott feltételek olyan szigorú korlátok közé szorítja azt, amely a vállalkozáshoz való joguk sérelmét eredményezi.

60. A gazdasági szféra alanyai többnyire szerződések útján, önkéntesen és gazdasági érdekeiknek megfelelően alakítják ki viszonyaikat és valósítják meg döntéseiket. A cselekvési autonómia és a tulajdonhoz való jog jelentős részben a szerződéskötés, a szerződő fél és a szerződés tartalma szabad megválasztásához való jogon keresztül érvényesül. A szerződési szabadság ezért – a vállalkozás szabadsága (a piacgazdaság) valamint a vállalkozáshoz és a tulajdonhoz való jog lényegi elemeként – szintén alkotmányos jog [10/2001. (IV. 12.) AB határozat]. Az önkéntes integrációban részt vett hitelintézetek szintén magánjogi szerződésen keresztül hozták létre integrációjukat. Az Integrációs Törvény megszünteti ezt az önkéntességen alapuló integrációt, és helyébe egy jogszabállyal elrendelt kényszerintegrációt állít. Az Integrációs Törvény ezzel – a cselekvési autonómia és a tulajdonhoz való jog korlátozásán túl – a szerződési szabadság sérelmét is megvalósítja.
61. Az Alaptörvény M) cikke alapelveként rögzíti a tisztességes gazdasági versenyt és a vállalkozás szabadságát; a II. cikk kimondja az emberi méltósághoz való jogot, a XII. cikk a vállalkozás jogát, a XIII. cikk pedig védi a tulajdonjogot. Ehhez kapcsolódóan az Alaptörvény U) cikk (1) bekezdés g) pontja szerint a polgárok tulajdonhoz fűződő jogainak korlátozása az önkényuralmi rendszer jellemzője, amely a jog uralmán alapuló állami berendezkedéssel összeegyeztethetetlen.
62. Az államnak természetesen joga van meghatározni a gazdasági tevékenység folytatásának előfeltételeit és szabályait, továbbá széles mozgástere van a gazdaságpolitika alakításában. de odáig nem terjed a joga, hogy a gazdasági társaságok döntési szabadságát elvonja. Az állam e jogát azonban csak a fentiekben részletezett szabadságok és jogok tiszteletben tartásával gyakorolhatja. E szabadságok és jogok korlátot szabnak a piacgazdaságba való közhatalmi beavatkozása számára. A tulajdonjog közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat].
63. Az Integrációs Törvény a hitelintézeti szektor egy részét egyoldalúan, a magántulajdon terhére rendezi, olyan eszközökkel, amelyek nincsenek összhangban a tulajdonvédelem elvével. Egy-egy gazdasági szektor kényszer-átalakítása a rendszerváltást követően, a piacgazdaság kiépítése érdekében kivételesen megengedhető volt. A megszilárdult jogállamiság keretei között azonban többé az állam ilyen mértékű beavatkozása a gazdaságba, a jogalanyisággal rendelkező szervezetek tulajdonjogába, cselekvési autonómiájával és a vállalkozáshoz való jogába már alkotmányos korlátokba ütközik [ld. 10/2001. (IV. 12.) AB határozat].
64. A tulajdon elvonásával szemben nyújtott alkotmányos védelem kiterjed mind a kényszerintegrált hitelintézetek, köztük az indítványozó bankok, mind pedig azok tulajdonosai, köztük az indítványozó részvényesek tulajdonjogára [ld. mutatis mutandis 598/B/1993. AB határozat].

A diszkrimináció tilalma

65. Az Integrációs Törvény 1. § (2) bekezdés f) pontja és e) pontja sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát, és ezek a rendelkezések mind az indítványozó részvényesek, mind az indítványozó bankok számára diszkriminációt jelentenek.
66. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalma az Alkotmánybíróság 61/1991. (XI. 20.) AB határozata fényében a jogrendszer egészére kiterjed. A töretlen alkotmánybíróági gyakorlat szerint a diszkrimináció tilalmának az egész szabályozási koncepción belül kell érvényesülnie. Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság értelmezése szerint nem csak az vezethet hátrányos megkülönböztetéshez, ha azonos helyzetben levő jogalanyok között tesz a jogalkotó ésszerű indok nélkül különbséget, hanem ennek ellenkezője is, azaz amikor lényegesen eltérő helyzetben levők esetén a köztük levő különbséget figyelmen kívül hagyják [21/1990. (X. 4.) AB határozat, 42/2012. (XII. 20.) AB határozat].
67. Az Integrációs Törvény a kényszerintegrált hitelintézetekre – amely hitelintézeteket egységesen *szövetkezeti hitelintézet*ként jelöl meg – terjed ki, azonban a *szövetkezeti hitelintézet* fogalmát annak bevett, a Hpt. által definiált⁷⁷, és a Hpt. hatályba lépésétől, azaz 1997. január 1-jétől használt és az Integrációs Törvény hatálybalépése után is változatlanul fennmaradó tartalmától eltérően határozza meg. Tehát jelenleg részben eltérő hitelintézeti kör tartozik a szövetkezeti hitelintézetek körébe, attól függően, hogy a Hpt. vagy az Integrációs Törvény definícióját vesszük alapul. A Hpt. eltérően szabályozza a szövetkezeti formában létrehozott – és egyszerűbb működési feltételekkel létrehozható és működő – szövetkezeti hitelintézeteket és a részvénytársasági formában létrehozott – szigorúbb működési feltételekkel létrehozható és működő – bankokat. A Felügyelet is minden vonatkozásban külön kezelte ezen különböző típusú hitelintézeteket (lásd pl. a P/3., P/12. és P/13. alatt csatolt kimutatást és jelentéseket). Az Integrációs Törvény szabályozása, túl azon, hogy a Hpt.-től eltérően határozza meg a szövetkezeti hitelintézetek körét, a következő okok miatt is a diszkrimináció tilalmába ütközik:
- (a) Az Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdés t) pontja⁷⁸ a *szövetkezeti hitelintézet* fogalmából kirekeszti azokat a takaré- és hitelszövetkezeteket, amelyek folyamatban lévő engedélykérelmekkel rendelkeznek, azaz azokat, amelyek

⁷⁷ Vö. Hpt. 5. § (3) bekezdés.

⁷⁸ Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdés t) pont: „szövetkezeti hitelintézet: a takarékszövetkezet, a hitelszövetkezet és minden olyan egyéb hitelintézet is, amelynek működését, vagy amelynek betéteit 2013. január 1-jén Önkéntes takarékszövetkezeti intézményvédelmi alapok valamelyike védte, ideértve a nem szövetkezeti hitelintézeteket is, de ide nem értve a Folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézetet;”

korábban (az Integrációs Törvény elfogadásának napját megelőzően) döntöttek a részvénytársasággá való átalakulásról, és az ehhez szükséges engedélykérelmet benyújtották a Felügyelethez, az Integrációs Törvény hatályba lépéséig még nem került elbírálásra, de feltéve, hogy az engedélyt ez év végéig meg is kapják (1. § (1) bekezdés e) pont⁷⁹). Az Integrációs Törvény tehát, néhány Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézetnek minősülő takarékszövetkezetet mentesít a kényszerintegráció alól anélkül, hogy ennek a megkülönböztetésnek bármilyen indokát adná. A mentesítés formai indoka az, hogy az Integrációs Törvény hatályba lépésekor a részvénytársasággá való átalakulásuk folyamatban van; ezt az átalakulást azonban az indítványozó bankok is lefolytatták – sőt, ellentétben a kivételezett szövetkezeti hitelintézetekkel már évekkel korábban be is fejezték –, mégis a törvény hatálya alá kerültek.

- (b) Az Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdés t) pontja *a szövetkezeti hitelintézet* Hpt.-ben definiált fogalmát kiterjeszti egyes részvénytársasági formában működő, teljes jogkörű hitelintézetekre, köztük az indítványozó bankokra is, amelyek a Hpt. alkalmazásában banknak és nem szövetkezeti hitelintézetnek minősülnek⁸⁰, amivel a törvényi definíció önkényességét tovább súlyosbítja. Az Integrációs Törvény az így hatálya alá vont indítványozó bankok jellemzőit, helyzetük és törvényi szabályozásuk lényeges eltéréseit figyelmen kívül hagyva teszi ezt. Az Integrációs Törvény indokolatlanul alkalmaz ezen, a hatálya alá vont bankokra és a takaré- illetve hitelszövetkezetekre azonos szabályozási koncepciót, miközben a Hpt. szinte minden vonatkozásban eltérően kezeli a két különböző intézménytípushoz tartozó hitelintézeteket. Ennek következtében alkotmányosan elfogadható indok nélkül kényszeríti bele az indítványozó bankokat a szövetkezeti hitelintézetek integrációjába.
- (c) Az Integrációs Törvény hatálya azokra a részvénytársasági formában működő bankokra terjed ki (azokat minősíti *szövetkezeti hitelintézetnek*), amelyek az összesen 4 darab, az Integrációs Szervezetbe kötelezően beolvadó önkéntes takarékszövetkezeti intézményvédelmi alap közül a törvényben megjelölt három valamelyikének 2013. január 1-én tagjai voltak. Az Integrációs Törvény hatálya nem terjed ki a többi részvénytársasági formában működő bankra, miközben ezen bankok működésére teljesen azonos törvényi feltételek vonatkoznak, mint az Integrációs Törvény által *szövetkezeti hitelintézetnek* minősített bankokra. Amint ezt fenti 8. pontban említettük, e bankok, köztük az indítványozó bankok korábban takarékszövetkezetek voltak, azonban, mivel

⁷⁹ Integrációs Törvény 1.§ (1) bekezdés e) pont: „Folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézet: jelen törvény elfogadásáig a nem takarékszövetkezeti hitelintézetté alakulás iránt a Felügyeletnek kérelmet benyújtott szövetkezeti hitelintézet, amely 2013. december 31-ig a Felügyelet engedélye alapján nem takarékszövetkezeti hitelintézetté alakult és e törvény hatályba lépését követő 100 napon belül már nem tagja az Integrációs Szervezetnek illetve az OTIVA, a REPIVA, a HBA és a TAKIVA intézményvédelmi alapok egyikének sem.”

⁸⁰ Vö. Hpt. 5. § (4) bekezdés.

működésük eredményeként megfeleltek a bankokkal szembeni sokkal szigorúbb törvényi feltételeknek, éltek a törvényi lehetőséggel, és – megfelelő hatósági engedély birtokában – átalakultak részvénytársasági formában működő bankká. Nyilvánvaló, hogy önmagában az, hogy egy bank évekkel korábban még takarékszövetkezet volt, és jelenleg önkéntesen tagja valamely intézményvédelmi alaphoz, nem szolgálhat törvényes alappá annak, hogy – az Integrációs Törvény erejénél fogva, kötelezően – a szövetkezeti hitelintézetek kényszerintegrációjának is a tagja legyen. Az Integrációs Törvény, hatályának e kiterjesztésével önkényesen különbséget tesz a részvénytársasági formában működő bankok között; ezek egy csoportja, köztük az indítványozó bankok tekintetében indokolatlanul az általánostól eltérő szabályozási koncepciót érvényesít kizárólag azért, mert önkéntesen tagjai voltak az OTIVA-nak, illetve az indítványozó bankok közt nem található, de a fentiek szerint szintén a kényszerintegrált hitelintézetek körébe vont Dél-dunántúli Regionális Bank Zrt, esetén más önkéntes intézményvédelmi alaphoz.

- (d) Az Integrációs Törvény diszkriminatív jellegének további megnyilvánulása, hogy nem is mindegyik szövetkezeti intézményvédelmi alaphoz csatlakozott bankra terjed ki a hatálya, hanem csak azokra, amelyek az összesen 4 darab önkéntes takarékszövetkezeti intézményvédelmi alap közül a megjelölt három valamelyikének a tagjai voltak. A negyediknek a banki formában működő tagja mentesül a kényszerintegráció alól. Az Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdésének e)⁸¹ pontjában nevesített négy létező intézményvédelmi alap (HBA, OTIVA, REPIVA, TAKIVA) közül az 1. § (1) bekezdés q) pontja⁸² csak hármát (OTIVA, REPIVA, TAKIVA) említ, amelyek az 1. § (1) bekezdés t) pontja alkalmazásában „Önkéntes takarékszövetkezeti intézményvédelmi alap”-nak minősülnek. Így az Integrációs Törvény hatálya nem terjed ki a negyedik intézményvédelmi alap, a HBA tagjaként részvénytársasági formában működő hitelintézetre, az állam által frissen feltőkésített Széchenyi Kereskedelmi Bank Zrt.-re, annak ellenére, hogy ez a bank is önkéntes intézményvédelmi alap tagja volt 2013. január 1-jén.

68. A diszkrimináció tilalmának az felelne meg, ha az Integrációs Törvény alanyi köre – az abba tartozó szervezetek tevékenysége, gazdasági helyzete, jogi státusza, intézmény típusa szempontjából – homogén csoportot alkotna (pl. csak a szövetkezeti formában működő hitelintézetekre, vagy pedig a szövetkezeti hitelintézetek mellett valamennyi részvénytársasági formában eltérő feltételek között működő bankra is vonatkozna). Az Integrációs Törvény e követelményt többszörösen megsértve, önkényesen válogat mind a szövetkezeti formában működő hitelintézetek, mind pedig a részvénytársasági

⁸¹ Lásd a 79. lábjegyzetet.

⁸² Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdés q) pont: „Önkéntes Takarékszövetkezeti intézményvédelmi alapok: az Országos Takarékszövetkezeti Intézményvédelmi Alap (a továbbiakban: OTIVA), a Regionális Pénzügyintézetek Pénzügyi Alapja (a továbbiakban: REPIVA) és a Takarékszövetkezeti Intézményvédelmi Alap (TAKIVA);”

formában működő bankok között. Az Integrációs Törvény személyi hatálya alá tartozó alanyok egyrészt nem alkotnak homogén kört, másrészt pedig hiányzik az alkotmányos alapja az Integrációs Törvény hatálya alól kivett alanyok kivételezettségének, ezért az Integrációs Törvény szabályozási körének meghatározása önkényes, következképpen sérti a diszkriminációra vonatkozó, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe foglalt tilalmat.

69. Az Integrációs Törvény diszkriminatív jellege különösen és közvetlenül sérti jelen alkotmányjogi panasz előterjesztőit, hiszen azok *részvénytársasági formában működő bankok* illetve ezek részvényesei. Amint ezt fentebb is jeleztük, a bankok és a Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézetek (azaz a takarékszövetkezetek és hitelszövetkezetek) esetén nem csak a jogi forma, részvénytársaság/szövetkezet tér el, hanem azok szabályozása, tevékenysége és gazdasági helyzete lényegesen eltérő. Az indítványozókat (mind a bankokat, mind pedig részvényeseiket) más bankokkal és részvénytársaságokkal azonos jogok illetik meg. Az a körülmény, hogy ezek a bankok önkéntes alapon tagjai voltak – az Országos Betétbiztosítási Alap mellett – valamely szövetkezeti intézményvédelmi alapnak, nem teremt legitim jogalapot arra, hogy az Integrációs Törvény – más bankoktól megkülönböztetve – a szövetkezeti kényszerintegráció részeivé tegye őket.
70. Az Integrációs Törvény az indítványozókra önkényesen – lényegesen eltérő jellemzőik és helyzetük figyelmen kívül hagyásával – a takaré- és hitelszövetkezetekkel azonos szabályozási koncepciót alkalmaz. Ennek következtében alkotmányosan elfogadható indok nélkül kényszeríti bele őket a szövetkezeti hitelintézetek – önmagában is alapjogsértő – törvényi integrációjába.

A tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelme

71. Az Integrációs Törvény 15. § (4) bekezdése, 15. § (17) bekezdése, 18. § (4) bekezdése és 20. § (12) bekezdése sérti az indítványozó bankoknak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljáráshoz való jogát és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében megfogalmazott jogorvoslathoz való jogát. Az Integrációs Törvénynek ezek a rendelkezései az indítványozók felé közvetlenül, bírói döntés nélkül hatályosulnak, a jogsérelmük orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésükre.
72. Az Integrációs Törvény alapján az Integrációs Szervezet és a Takarékbank a kényszerintegrált hitelintézetek léte, működése és gazdálkodása szempontjából meghatározó – normálisan a kényszerintegrált hitelintézet közgyűlésének illetve ügyvezetésének hatáskörébe tartozó – kérdésekben azokra kötelező határozatokat hozhat, utasítást adhat, és e határozatok illetve utasítások be nem tartását a 15. § (4) bekezdés b) pontja⁸³ alapján súlyos, akár az adott kényszerintegrált hitelintézet

⁸³

Integrációs Törvény 15. § (4) bekezdés b) pont: „[...] a Takarékbank Zrt. Igazgatóságának kezdeményezése alapján vagy saját kezdeményezéséből az Integrációs Szervezet igazgatósága dönt a

megszűnéséhez vezető szankciókkal sújthatja. E két szerv ilyen irányú határozatait lényegében *közhatalmi jogosítványok gyakorlásaként hozott hatósági határozatnak* kell tekinteni. E határozatok meghozatalára azonban úgy kerül sor, hogy annak során nem érvényesülnek a tisztességes eljárás követelményei, arra nem vonatkoznak sem a közigazgatási hatósági eljárás, sem egyéb jogilag szabályozott eljárás szabályai, átláthatatlanul, ellenőrizhetetlenül, ismeretlen szabályok szerint születnek a döntések, amelyekkel szemben semmilyen jogorvoslat nem áll a rendelkezésre.

73. A tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmét súlyosbítja az Integrációs Törvény 15. § (17) bekezdésének⁸⁴ és 20. § (12) bekezdésének⁸⁵ azok a rendelkezései, amelyek szerint az Integrációs Szervezet igazgatósága jogosult eldönteni azt, hogy fennállnak-e azok az Integrációs Törvényben meghatározott feltételek, amelyek alapján a kényszerintegrált hitelintézet integrációs tagságát illetve vezető tisztségviselőjének megbízatását fel kell függeszteni vagy meg kell szüntetni. Ez a szabály effektív monopóliumot biztosít az Integrációs Szervezet igazgatósága – azaz egy jogalanyisággal sem rendelkező szervezeti egység – számára e kérdések elbírálására.
74. Az Integrációs Törvény hatályba lépése előtt az önkéntes intézményvédelmi alapok sokkal szűkebb körben voltak jogosultak határozatot hozni, és azokkal szemben is volt jogorvoslati lehetőség (akár a Felügyelet, akár az érintett hitelintézet bírósághoz fordulhatott).⁸⁶ Úgyszintén, a Felügyelet is szűk körben, csupán jogszabályellenes magatartás esetén hozhatott marasztaló határozatot, és az ilyen határozattal szemben is lehetőség volt bírósághoz fordulni. Az Integrációs Törvény alapján az integráció szervei által hozott határozatok ellen viszont egyáltalán nincs jogorvoslati lehetőség, és ez a lehetőség az integrációs ügyekben már a Felügyelet határozatai kapcsán is csupán elvileg marad fenn. A Felügyelet határozatával szembeni bírósághoz fordulás azért nem jelent hatékony jogorvoslatot, mert az Integrációs Törvény 18. § (4) bekezdése⁸⁷ alapján e határozatok – a bírósághoz fordulásra tekintet nélkül – előzetesen végrehajthatóak (azaz például a bíróság jogerős döntésének megszületéséig a kényszerintegrált hitelintézet végelszámolható illetve felszámolható, vagy a végelszámolása illetve felszámolása olyan előrehaladott állapotba juthat, ahonnan már nem lehetséges a visszatérés a normál banki működéshez).

szövetkezeti hitelintézet Integrációs Szervezeti tagságának a felfüggesztéséről vagy - indokolt esetben - a szövetkezeti hitelintézet Integrációs Szervezetből történő kizárásáról.

⁸⁴ Integrációs Törvény 15.§ (17) bekezdés: „Az a kérdést, hogy fennáll-e a 4. bekezdés a) és b) illetve a 7. bekezdés a) és b) pontjában írt körülmény az Integrációs Szervezet igazgatósága jogosult eldönteni.”

⁸⁵ Integrációs Törvény 20.§ (12) bekezdés: „Az a kérdést, hogy fennáll-e a 15. § (13) bekezdéséből fakadó felfüggesztésről szóló határozat meghozatalára okot adó körülmény az Integrációs Szervezet igazgatósága jogosult határozatban eldönteni.”

⁸⁶ Hpt 128/M-N. §-ok. A Hpt. e szabályai továbbra is hatályban maradnak, azonban tartalmilag kiüresednek, mivel a létező önkéntes intézményvédelmi alapok megszűnnek.

⁸⁷ Integrációs Törvény 18.§ (4) bekezdés: „A jelen törvény alkalmazása során a Felügyelet határozatai esetleges jogorvoslati kérelemtől függetlenül végrehajthatóak.”

75. Az Alkotmánybíróság már 1990-ben leszögezte, hogy minden közigazgatási döntéssel szemben biztosítani kell a bírósági felülvizsgálat lehetőségét [32/1990. (XII. 22.) AB **határozat**]. Az azóta is szilárd alkotmánybírósági gyakorlat fényében a közhatalmi jellegű döntésekkel szemben biztosítani kell a jogorvoslat lehetőségét, végső lépésként pedig a bírósági felülvizsgálatot. Az állam nem bújhat magánjogi intézmények köntösébe azért, hogy elkerülje a jogorvoslathoz való jog intézményvédelmi biztosítását, főleg ha olyan döntések meghozatalára van jogosítványa egy szervezetnek, amely lényegesen kihat a kényszerintegrált hitelintézetek tevékenységére, üzleti jövőjére, státuszára, sőt létére. Azáltal, hogy az Integrációs Törvény nem biztosítja a jogorvoslathoz való jogot a Takarékbank és az Integrációs Szervezet illetve azok igazgatóságainak a döntéseivel szemben, valamint azzal, hogy a Felügyelet integrációs tárgyú döntéseit előzetesen végrehajthatónak minősíti, megsérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (7) bekezdését.

Az Integrációs Törvény által megvalósított jogkorlátozások sértik az Alaptörvényt

Az Integrációs Törvény nem felel meg az alapjogok korlátozására vonatkozó alkotmányos követelményeknek

76. A fent hivatkozott emberi méltósághoz való jog, az egyesülési jog, a vállalkozás joga, a tulajdonhoz való jog, a diszkrimináció tilalma, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog mind olyan *alapvető jog*, amely kizárólag az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített alkotmányos követelményeknek megfelelően, azaz
- (a) más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében;
 - (b) a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan;
 - (c) az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.
77. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése a *tulajdonjog* korlátozásával kapcsolatban további feltételeket is meghatároz, amelyek részben kiegészítik, részben specifikálják a fenti alapjogi tesztet. Eszerint tulajdont kisajátítani csak
- (a) közérdekből;
 - (b) kivételesen; valamint
 - (c) teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.
78. Az Alkotmánybíróság a fenti követelményeket (amelyek a korábbi Alkotmány 13. § (2) bekezdése alapján megegyeztek az Alaptörvény előírásával) következetesen érvényesítette gyakorlatában:
- (a) A „[...] tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult

alkotmánybírói gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. [...] A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.” [42/2006. (X. 5.) AB, ABH 2006, 520–528.]

- (b) A kisajátításnak, túl azon, hogy közérdeket kell szolgálnia, kivételesnek kell lennie. A „kisajátítás a tulajdon közjogi eszközökkel történő elvonása, ezért a tulajdonhoz való jog védelme érdekében szigorú alkotmányos garanciákkal körülbástyázott eljárás, amelynek lehetőségét és feltételeit maga az Alkotmány szabályozza [...]. A kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti annak érdekében, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására közérdekből, teljes és feltétlen kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha az a közérdekű cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, ha a közérdekű cél más módon, mint tulajdonjog sérelmével nem valósítható meg.” [479/B/1993. AB határozat]. Kivételes esetnek tekinti az Alkotmánybíróság, ha valamely alkotmányos közérdekű cél elérése érdekében a tulajdon állam általi megszerzése elengedhetetlen, és e tulajdont az állam polgári jogi jogügyletek útján nem képes megszerezni. A jogszabályoknak tehát – a kisajátítás kivételességére is tekintettel – a közérdekű célok azon eseteire kell korlátozniuk a kisajátítás lehetőségét, amelyek megvalósítása csak a tulajdon elvonásával lehetséges. Például a kivételesség sérelme miatt alkotmányellenes a kisajátítás, ha a közérdekű cél elővásárlási jog létesítésével is elérhető [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 195., 157.] Ezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a kivételesség követelményét többé-kevésbé azonosnak tartja az általános alapjog-korlátozási tesztben megkövetelt arányosságból fakadó azzal a követelménnyel, hogy ne legyen a cél elérésére alkalmas, a tulajdon elvonásánál enyhébb eszköz.
- (c) Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a tulajdonnak mind egyedi hatósági határozattal, mind pedig törvénnyel való elvonása csak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellett lehetséges [21/1990. (X. 4.) AB határozat].

79. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjogok korlátozásának tesztjéből kiindulva állapította meg a szerződési szabadság korlátozása törvényességének speciális követelményét: eszerint az állam csak akkor módosíthat jogszabállyal már fennálló

szerződéseket, ha valamilyen társadalmi méretű, lényeges körülményváltozás áll be, amely tömegesen érint szerződéseket. [66/1995. (XI. 24.) AB határozat]. Egyébként az állam beavatkozása önkényesnek minősül, s mint ilyen, alkotmányellenes lesz.

80. Az Integrációs Törvény által megvalósított jogkorlátozások azonban nem felelnek meg a fenti alkotmányos követelményeknek, mivel:
- (a) Nem állnak fenn a jogkorlátozás lehetőségének alkotmányos feltételei: nincs sem olyan alapvető jog, amelynek az érvényesülése, sem pedig olyan alkotmányos érték, amelynek a védelme az elrendelt korlátozásokat indokolná.
 - (b) A korlátozás – részben az előzőekből is következően – nem felel meg a szükségesség és arányosság követelményének.
 - (c) Az Integrációs Törvény által megvalósított korlátozás oly mértékű, hogy az egyesülési jogot, a tulajdont és a többi érintett alapjogot lényegében kiüriti, megfosztja annak lényeges tartalmától.
 - (d) Az Integrációs Törvény által megvalósított tulajdonjog-elvonásnak nincs alkotmányosan igazolható oka; azzal kapcsolatban nem teljesül a *kivételesség* követelménye: fel sem merült annak vizsgálata, hogy a kitűzött gazdaságpolitikai cél elérhető-e a korábbiól eltérő szabályozással, felügyelettel, ösztönzéssel, magántőke bevonásával stb; és az indítványozók nem részesültek megfelelő *kártalanításban*, de semmilyen *kártalanításban* sem.
 - (e) Az eddigi szerződéses rendszer felszámolását nem indokolja semmilyen – a szerződések tömegét érintő – lényeges társadalmi változás.
81. A jogkorlátozás tényét az Integrációs Törvény indokolása is elismeri: „*A törvénytervezet a működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában végrehajt bizonyos jogkorlátozásokat, ahogy bizonyos mértékig korlátozza a Takarékbank Zrt részvényeseinek a jogait is.*” (Általános Indokolás). Az Integrációs Törvény indokolása azonban meg sem próbálja igazolni, hogy e jogsértések tekintetében a fenti alkotmányos követelmények teljesülnek. Ehelyett általános jellegű, gazdaságpolitikainak tekinthető érvekkel próbálja legitimálni a jogkorlátozásokat, még hozzá két helyen: az Integrációs Törvény preambulumban és indokolásában. Politikai szempontok, célok, törekvések azonban – legyenek azok bármily nemesek és helytállóak – alapjog korlátozását nem tudják legitimé tenni. *Az Integrációs Törvény által megvalósított jogkorlátozások ezért alaptörvény-ellenesek.*
82. Amint ezt alább részletesebben is kimutatjuk, az Integrációs Törvény preambulumban és indokolásában foglalt állítások nem felelnek meg a valóságnak, a Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézetek szférájában nem állt fenn rendkívüli helyzet, a szövetkezeti hitelintézetek és a kényszerintegrált hitelintézetek működése nem jelent kockázatot a magyar gazdaság, illetve azon belül a bankrendszer stabilitása, biztonsága szempontjából, tehát a jogalkotói cél minden legitim alapot nélkülöz. A takarékszövetkezeti rendszer – állítólagos – diszfunkciója nem bizonyított, és

semmiképpen nem olyan súlyú, ami egy ilyen radikális jogkorlátozást indokoltá tett volna. Elképzelhető, hogy lehetne jobb a szektor teljesítménye, szervezettsége, szolgáltatási színvonala stb., de ez általában a magyar gazdaság nagyon sok szegmenséről elmondható, hiszen „tökéletesen” működő iparág nem létezik, a fejlesztés folyamatosan megvalósítandó feladat, amely maguknak a tulajdonosoknak a joga és felelőssége. Ezek az esetleges hiányosságok semmiképpen sem indokolják a magángazdálkodók magánjogi alapon nyugvó szerveződésének állami irányítás alá vételét és a kényszerintegráció bevezetését, ez a *legitim célt nélkülöző jogkorlátozás alaptörvény-ellenes* [ld. mutatis mutandis **21/1994. (IV. 16.) AB határozat**].

83. Az Integrációs Törvény által bevezetett jogkorlátozásoknak nem csupán a legitim célja hiányzik, de nem felel meg a *szükségesség és arányosság* követelményének sem. A jogalkotó teljes mértékben elvonja, ezáltal kiüresíti a kényszerintegrált hitelintézetek egyesülési szabadságát, cselekvési autonómiáját, és jelentős mértékben korlátozza a tulajdonhoz való jogukat. Az Integrációs Törvény 3. §-hoz fűzött indokolás ebben nem lát problémát, hiszen „a kötelező tagság elve sem a magyar, sem az európai közjogi hagyományoktól nem idegen, elég példaként az ügyvédi, orvosi, (...) kamarákra, ill. a különböző köztestületekre gondolni.” A jogalkotó indokolása azonban nyilvánvalóan téves, hiszen a kamarai tagság alapvetően különbözik az Integrációs Szervezetben való részvételtől. A kényszerintegrált hitelintézetek és azok jogelődjei eredeti, önkéntes integrációja az egyesülési jog és a cselekvési autonómia alapján létrejött önkéntes szerveződés volt. A kamarák és a köztestületek ellenben nem az egyesülési jog alapján létrejött szervezetek, hanem törvény által, közfeladat ellátására létrehozott intézmények. Jogszabály közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására hozhat létre alkotmányosan indokolt módon köztestületként szakmai kamarát és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot [**22/1994. (IV. 16.) AB határozat, 38/1997. (VII. 1.) AB határozat**]. A jogalkotó tehát tévesen kapcsolja össze a köztestületek és a szövetkezeti integráció jogintézményeit, tehát valójában semmi nem indokolja a kötelező kényszerszertagság bevezetését és ezáltal az érintettek egyesülési jogának és cselekvési autonómiájának elvonását, alapjogaik korlátozását, amellyel szemben nem áll semmilyen olyan alkotmányos jog vagy érdek, ami indokolná a panaszosok egyesülési jogának korlátozását. Még, ha lenne is ilyen érdek, az Integrációs Törvény nem felel meg a szükségesség-arányosság tesztből következő annak a követelménynek, hogy a lehető legkevésbé korlátozó eszközt kell választani. Az egyesülési jog teljes elvonásánál csak enyhébb eszközök léteznek, pl. erőteljesebb állami kontroll, szigorúbb ellenőrzése a napi működésnek stb., mely eszközök alkalmazásán a jogalkotó szemmel láthatólag el sem gondolkodott. Az egyesülési jog körében tehát a jogkorlátozás biztosan nem állja ki a szükségesség-arányosság teszt próbáját.

84. Bár gazdaságpolitikai megfontolások nem tehetnek alkotmányossá alapjogi sérelmeket – és amint az előzőekben kifejtettük az alkalmazott jogkorlátozásoknak hiányzik az alkotmányos céljuk és nem felelnek meg a szükségesség-arányosság tesztnek sem – az

alábbiakban bemutatjuk, hogy az Integrációs Törvény indokai – nem csupán az alkotmányos követelményeknek nem felelnek meg, de – nem is helytállóak.

A preambulumban foglaltak nem helytállóak

85. Az Integrációs Törvény preambulumának első mondata a következő: *„Szükséges a takarékszövetkezeti szektor átalakítása, mivel a szektor tőkeellátottsága alacsony, szervezetsége és szolgáltatási szintje nem megfelelő és félő, hogy jelenlegi formájában nem lesz hosszú távon működőképes.”* Ezt egészíti az Általános Indokolás: *„A Magyarországon jelenleg működő takarékszövetkezeti rendszer, ill. hálózat nem nyújt kellő védelmet betéteseinek, ill. tulajdonosainak.”*
86. Az Integrációs Törvény ezen megállapításait, amelyek funkciója, hogy a jogalkotás indokoltságát és az alkalmazott jogkorlátozások legitimálását megteremtse, nem támasztja alá semmilyen, a bankrendszerre illetve azon belül a szövetkezeti hitelintézetekre vonatkozó vizsgálat. Másrésről ezek az állítások semmilyen módon sem hozhatók összefüggésbe az indítványozó bankokkal, részvénytársasági formában működő hitelintézetekkel, amelyek nem részei a takarékszövetkezeti szektornak, mivel nem takarékszövetkezetek, hanem bankok. Az Integrációs Törvény és indokolása csupán deklarálja az egyes állításokat, azonban az állításai alátámasztására nem tartalmaz semmilyen adatot, elemzést, és nem is hivatkozik ilyenre. A legitim cél meglétét tehát érdemben kell vizsgálni. A jogalkotót széles mérlegelési szabadság illeti meg a gazdaságpolitika alakításában és így a közjogi értelemben vett „legitim célok” kijelölésében. Éppen e szabadságból következik az, hogy a legitim cél megjelölését a jogalkotó nem üresítheti ki; hanem érdemi, valós számításokkal, érvekkel kell azt alátámasztania. Amennyiben ezt elmulasztja, annyiban a jogalkotás és különösen az általa megvalósított alapjog-korlátozás önkényes lesz, amely a jogállami piacgazdaságnak nem jellemzője, sérti a jogállami jogalkotás követelményeit.
87. A rendelkezésre álló nyilvános információkból, az Integrációs Törvény állításaival éppen ellenkezőleg, az állapítható meg, hogy a takarékszövetkezetek stabilak, az elmúlt húsz évben – egy-egy, a rendszer egésze szempontjából elhanyagolható esetet leszámítva – semmilyen alapvető probléma nem merült fel velük kapcsolatban. A takarékszövetkezeti szektor ha nem is túl gyors, de folyamatos fejlődést produkált, és még a 2008-at követő pénzügyi-gazdasági válság sem okozott lényeges problémát számára: tőkeellátottságuk megfelelő, és működésük nyereséges. A szektor stabilitásához hozzájárul az is, ami egyébként fejlődésük egyik akadályja: a takarékszövetkezeti rendszer többnyire kisméretű, egymástól független, szétszórt egységekből áll, ezért az egyes takarékszövetkezeteknél esetleg kialakuló problémák nem veszélyeztetik a rendszer egészét.
88. Az érintettek a törvényjavaslat megjelenése óta következetesen tagadják az abban foglalt állítások helytállóságát. Az OTSZ elnöke ezzel kapcsolatban úgy nyilatkozott, hogy *„a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) a legmagasabbra*

minősítette az OTSZ takarékszövetkezeteit. A tőke megfelelési mutatójuk 17 százalék a 8 százalék kötelező felett. Emellett 60 milliárd forint külön fedezet van, és 53 milliárd tőketöbblettel rendelkeznek. Rajtunk nem kell segíteni: van elég pénzünk és tőkénk.” (P/10. szám alatt csatoljuk a 2013. július 5-én tartott OTSZ – VOSZ közös sajtótájékoztatóról megjelent HVG-híradást). A Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetségének főtitkára pedig a következőt írta: „Tény: a rendszerszinten nyereséges takarékszövetkezeti szisztéma korszerűsítésre szorul, de az időszerű modernizációs kérdéseket a szövetkezetek – százezernyi magántulajdonos társas vállalkozásaiként – saját döntéseikkel is képesek megoldani.” (P/11. szám alatt mellékeljük a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetségének 2013. július 25-i hírlevelét.)

89. Az OTSZ elnökének állítását lényegében alátámasztja a Felügyelet közzétett, P/3. alatt csatolt kimutatása, valamint „A PSZÁF által felügyelt szektorok adatainak idősorai (Részvénytársasági hitelintézetek/Szövetkezeti hitelintézetek)” elnevezésű jelentései (P/12/1-2. szám alatt mellékeljük) is, amely dokumentumok szerint a szövetkezeti hitelintézetek 2013. második negyedévi összesített adózás előtti eredménye 3.983 milliárd forint, tőke megfelelési mutatójuk 16,94% (a részvénytársasági hitelintézetek esetében ugyanez a mutató 16,55%).
90. A Felügyelet 2013. júniusi Kockázati Jelentés című kiadványa – amely átfogóan elemzi a pénzügyi rendszer stabilitását illetve az arra ható kockázatokat – a következő megállapításokat tartalmazza a szövetkezeti hitelintézetekről (P/13. szám alatt mellékeljük a Felügyelet kiadványát.):

„A pénzügyi intézményeket érintették a leginkább közvetlen módon a változások, az egyes alszektorok azonban nagyon különbözőképpen reagáltak. A szövetkezeti hitelintézetek egyszerű, szuverén-túlsúlyos és alapvetően forint eszközöket tartalmazó portfólióját elsősorban a munkanélküliség növekedése, valamint az aktivitás csökkenése sújtotta. A viszonylag magas, és továbbra is jövedelmező szuverén portfólió kényelmes alkalmazkodást tett lehetővé, a nemteljesítő hitelek így szinte kizárólag átstrukturálással – vagyis mérlegen belül – kezelődnek. Az eszközösszetételnek köszönhetően szektorszinten nem volt drámai a jövedelemsokk, a szövetkezeti hitelintézetek – egyedüli pénzügyi intézmény típusként – nyereségesek maradtak, de egy-egy, nagyobb kockázatot vállaló intézmény tevékenységi engedélyét vissza kellett vonni.” (7. oldal, Kockázati összefoglaló)

„Ahogy már említettük, 2012-ben a szövetkezeti hitelintézeti szektor nyereséges volt (ROE: +8,1%), a fióktelepek és a pénzügyi vállalkozások ezzel szemben veszteségeset (-8,1% és -25,8%) termelt. A szövetkezeti hitelintézeti szektor a válság során mindvégig megőrizte nyereséges működését.”

A szövetkezeti szektor, mivel kevésbé volt érintett a devizahitelezésben, így 2011-ben és 2012-ben a végtörlesztés ellenére sem volt veszteséges, sőt tavaly már javítani tudta a jövedelmezőségét.” (45. oldal; kiemelés az eredetiben)

„A szövetkezeti szektorban a jövedelmezőség mindig magasabb volt, mint a többi pénzpiaci szereplőnél. Ez nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a szektor 2008 óta 12% körül tudta tartani a tőke megfelelését.

A bankokhoz hasonlóan a szövetkezetek hitelezési aktivitása is meglehetősen visszafogott volt a válság kitörése óta, így a tőkekövetelmény lassú növekedésével lépést tudott tartani a tőkefelhalmozás. A megfelelő általános tőkehelyzet ellenére az egyedi intézményeknél lehetnek problémák. A szórt tulajdonosi háttér kockázatot jelent egy esetleg szükséges feltőkésítés során, emiatt több szövetkezeti felszámolás is bekövetkezett 2008 óta. 2012-ben a Felügyelet visszavonta a Soltvadkert és Vidéke Takarékszövetkezet engedélyét, illetve egy másik intézmény csak beolvadással tudta elkerülni a csődöt. Viszont 2012 végére az említett két intézményen kívül már az összes többi helyreállította a tőkehelyzetét, azonban jelentős (25) a 10% alatti, alacsonynak számító tőke megfeleléssel rendelkező intézmények száma, így a következő időszakban további, egyesülések vagy beolvadások útján megvalósuló konszolidációra számítunk.” (49. oldal; kiemelés az eredetiben)

91. A fentiek egyértelműen alátámasztják, hogy a szövetkezeti hitelintézeti szférában nem állt fenn rendkívüli helyzet; biztosan kijelenthető, hogy a szövetkezeti hitelintézetek működése nem jelentett kockázatot a magyar gazdaság illetve azon belül a bankrendszer stabilitása, biztonsága szempontjából. Nyilván lehetne jobb is a szektor teljesítménye, szervezettsége, szolgáltatási színvonala stb., de ez általában a magyar gazdaság (és a magyar társadalom egyéb területei) nagyon sok szegmenséről elmondható. E hiányosságok azonban semmiképpen nem szolgálhatnak alkotmányos alapjául a magánvállalkozásként működő szektor államosításának; a kormánynak a rendelkezésére állnak törvényes eszközök a szektor ösztönzésére, a Törvénnyel elrendelt kényszerintegráció azonban nem tartozik ezek közé.
92. Az indítványozó bankok kapcsán megállapítható, hogy azok a velük azonos szabályozási körbe tartozó többi kereskedelmi bank fent jelzett, összességében kedvezőtlen eredményével szemben sikeresek és eredményesen működnek, a tőke megfelelési mutatók az intézmények minden csoportja átlagát meghaladták:
- (a) a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] 2012-ben 315 millió forintos adózás előtti eredményt ért el, ami 8,72%-os tőkearányos nyereséget mutat és 17,73%-os tőke megfelelési mutatóval rendelkezett⁸⁸ (P/14. szám alatt mellékeljük a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] 2012. évi beszámolójának kiegészítő mellékletét),
- (b) a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] 2012-ben 566 millió forintos adózás előtti eredményt ért el, ami 9,08%-os tőkearányos nyereséget mutat és 17,27%-os tőke megfelelési mutatókkal rendelkezett⁸⁹ (P/15. szám alatt mellékeljük a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] 2012. évi beszámolójának kiegészítő mellékletét),

88

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] 2012. évi beszámolója kiegészítő melléklet 10. és 14. oldal.

89

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] 2012. évi beszámolója kiegészítő melléklet 14. oldal.

- (c) a [redacted] [redacted] [redacted] 2012-ben 613 millió forintos adózás előtti eredményt ért el, ami 15,29%-os⁹⁰ tőkearányos nyereséget mutat és 19,39%-os tőke megfelelési mutatóval rendelkezett⁹¹ (P/16. szám alatt mellékeljük a [redacted] [redacted] [redacted] 2012. évi beszámolójának kiegészítő mellékletét.).
93. A 2008. évet követően kialakult pénzügyi válság során – a bankrendszer stabilizálása érdekében – több országban sor került arra, hogy az állam tulajdonosként beszálljon jelentős bankokba. Ezekben az esetekben az állami részvétel egy olyan közvetlen veszélyhelyzet elhárítását szolgálta, amely súlyosan fenyegette az egész bankrendszer és azon keresztül a gazdaság biztonságát. Az állami beavatkozást az tette szükségessé, hogy a válság nyomán a bankok tőkehiányossá váltak, és az állam az elvesztett tőkét pótolta, a stabilitás helyreállításához szükséges mértékű tőkét biztosította. Az Egyesült Államokban erre a tőkeemelésre minden esetben az adott bankok illetékes szerveinek döntése alapján került sor, és az állam, a tőkeemelés ellenében szavazati jogot nem biztosító részvényeket kapott, tehát nem vált jogosulttá arra, hogy beleszóljon a bankok irányításába; továbbá egyértelműen meghatározott feltételekkel biztosította a bankok illetve részvényeseik számára, hogy pénzügyi helyzetük rendeződése esetén visszavásárolják az állami részesedést (amely a legtöbb esetben mára már meg is történt).
94. Az előző példákkal szemben, a magyar takarékszövetkezeti szektorban, illetve az indítványozó bankoknál nem áll fenn olyan veszélyhelyzet, amely az államosítást legitimálná, nem következett be jelentős tőkevesztés, amit pótolni kellene, a magyar bankrendszer stabilitása nincs veszélyben. Itt is hangsúlyozni kell, hogy az indítványozó bankok nem tartoznak a „takarékszövetkezeti szektorba”. Ebből két következtetés is adódik:
- (a) E bankok gazdasági adatai még a szövetkezeti átlagnál is jobbak, ezért azok figyelembe vételével tovább javulnak a szektor egészére vonatkozó mutatók, azaz tovább nő az Integrációs Törvény által festett és a tényleges helyzet közötti távolság;
- (b) Még, ha az Integrációs Törvényben megfogalmazott állítások helytállóak lennének és az állami beavatkozás legitim alapjául szolgálnának, akkor sem legitimálnák azt, hogy az Integrációs Törvény e részvénytársasági formában működő bankokat is a szövetkezeti integráció kényszerű részeseivé tegye.
95. **Az állami beavatkozás valódi célja tehát nem ténylegesen fennálló veszélyhelyzet elhárítása volt; a kényszerintegráció módja arra utal, hogy a cél a tulajdonosi kontroll megszerzése a kényszerintegrált hitelintézetek felett, és ezen hitelintézetek kényszerintegrálásával lényegében egy szervezetként működő, új, állami irányítás alatt működő piaci szereplő létrehozása. Ilyen jellegű cél azonban**

⁹⁰ Saját tőke/adózás előtti eredmény adatai alapján számítva.

⁹¹ [redacted] [redacted] [redacted] Zrt. 2012. évi beszámolója kiegészítő melléklet 8., 17. és 21. oldal.

nem teszi jogszerűvé a magángazdaságba való állami beavatkozást, a tulajdontól való megfosztást.

Az indokolásban foglaltak nem helytállóak

96. Az Integrációs Törvény indoklása a jogfosztást a következőképpen igyekszik legitimálni: „*A törvénytervezet a működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában végrehajt bizonyos jogkorlátozásokat, ahogy bizonyos mértékig korlátozza a Takarékbank Zrt részvényeseinek a jogait is. Ezek a jogkorlátozások azonban átmenetiek, indokoltak, mert a bankszektor biztonságát és a szövetkezeti hitelintézeti szektor átalakítását szolgálják és az állam által az Integrációs Szervezetbe helyezett vagyron révén megfelelően ellentételezésre kerülnek. Bizonyos esetekben a szövetkezeti hitelintézetek értékesíthetik részvényeiket, és ezt független könyvvizsgáló által meghatározott piaci értéken tehetik. A szövetkezeti tagok is kiléphetnek a szövetkezetből, és velük is megfelelő értéken el kell számolni.*” (Kiemelés tőlünk)
97. A jogfosztás legitimálására szolgáló, az indokolásban felhozott érvek azonban nem helytállóak:
- (a) *a jogfosztás időtartamáról* az Integrációs Törvény alapján semmit nem lehet tudni; a törvény maga semmilyen utalást sem tartalmaz az „átmeneti időszak” tartalmára, sőt a kényszerintegrált hitelintézetek, azok tagjai illetve részvényesei számára semmilyen garancia nincs arra, hogy az „átmeneti” idő elmúltával jogaikat visszakapják;
 - (b) *a jogfosztás indokoltsága* nem áll fenn, mert nincs olyan kényszerhelyzet, amely feltétlenül szükségessé tenné az ilyen jellegű állami beavatkozást;
 - (c) *az állítólagos ellentételezés* mértéke az Integrációs Törvény alapján nem állapítható meg, semmilyen ellentételezést sem tartalmaz a törvény, így annak „megfelelőségére” sem nyújt garanciát, és még meg sem ítéhető. Az azonban bizonyosan megállapítható, hogy nem volt azonnali ellentételezés, amit pedig az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése előír;
 - (d) a kényszerintegrált hitelintézetek a Takarékbankban lévő részvényeiket nem értékesíthetik piaci feltételekkel, csupán „bizonyos esetekben” és kizárólag az MFB részére; a szövetkezeti hitelintézetek számára a *kényszerintegrációból való kilépés* gyakorlatilag lehetetlen;
 - (e) *a szövetkezeti tagok kilépési lehetősége* is erősen korlátozott, mert nincs garancia arra, hogy a befektetésük tényleges értékét megkapják, a részvénytársasági formában működő szövetkezeti hitelintézetek, indítványozó bankok részvényesei számára pedig a Gt.-ből fakadóan nyilvánvalóan nincs kilépési lehetőség.
98. **Mindezek alapján az Integrációs Törvény által intézményesített jogfosztásnak nincs legitim indoka, nem áll fenn semmi olyan körülmény, amely szükségessé**

tenné a jogfosztást, és a jogfosztás Integrációs Törvényben meghatározott feltételei nem felelnek meg az alkotmányosság követelményeinek. Mindezek következtében e jogfosztás súlyosan sérti a kényszerintegrált hitelintézetek és különösen az indítványozó bankok és azok részvényeseinek Alaptörvény által biztosított jogait.

A jogállamiság sérelme

99. Alkotmányjogi panaszunk alapjaként az előzőekben kimutattuk, hogy az Integrációs Törvény jelentős alapjogi korlátozásokat valósít meg, anélkül, hogy az ilyen jogkorlátozások alkotmányos feltételei fennállnának. Az alábbiakban bemutatjuk, hogy az Integrációs Törvény a fentiekben tárgyalt alapjogsérelmeken túl azért is alaptörvény-ellenes, mert több szempontból sérti a jogállamiságnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt elvét.

A magánjogi és közjogi intézmények keveredése

100. Az Integrációs Törvény következtében az állam döntő pozícióba kerül az Integrációs Szervezetben és a Takarékbankban, átveszi az irányítást egy alapvetően magánjogi jellegű szerveződésben. Ezen kívül az Integrációs Szervezet és a Takarékbank olyan jogosítványokat kap, amelyekkel gyakorlatilag közhatalmi irányítást nyer a kényszerintegrált hitelintézetek felett. Olyan döntéseket hozhat meg, amelyek jelentős mértékben kihatnak a kényszerintegrált hitelintézetek működésére, azaz végső esetben azok megszűnéséhez vezethet. Alkotmányosan nem engedhető meg, hogy az állam közhatalmi jogosítványaival élve magánjogi jogviszonyokban uralkodó pozícióba kerüljön. A jogállamiságból eredő alkotmányos követelmény ugyanis, hogy az állam magánjogi és a közhatalmi jogosítványai világosan elhatárolhatók legyenek egymástól **[59/1991. (XI. 19.) AB határozat]**. Ezzel szemben, az Integrációs Törvény alapján az állam magánjogi intézmények mögé bújva gyakorol irányítást a kényszerintegrált hitelintézetek felett, ezáltal összemosza a közhatalmi és a magánjogi jogosítványait, és megsérti a jogállamiság követelményét. *A tulajdonhoz való jog és a vállalkozás jogának korlátozása, valamint ezen keresztül a piacgazdaság sérelme tehát az adott esetben – az alapjogi sérelmen túl – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvének sérelmét is megvalósítja [10/2001. (IV. 12.) AB határozat]*.

Az Integrációs Törvény elfogadása – közjogi érvénytelenség

101. A demokratikus jogállamiság (Alaptörvény, Alapvetés B) cikk (1) bekezdés) fogalmába az európai mérce szerint beletartozik az, hogy döntéseket az érintettek bevonásával kell hozni. A takarékszövetkezetek egy nagy hagyományokkal rendelkező sajátos szakmai, szervezeti, működési, gazdálkodási formát jelentenek, elkülönült érdekekkel és országos érdekképviseléssel (OTSZ, Magyar Bankszövetség, Vállalkozók Országos Szövetsége) rendelkező szervezett közösséget alkotnak. Szükséges és lehetséges lett volna érdemi egyeztetést folytatni velük a törvényjavaslat

benyújtását megelőzően. Annál is inkább, hiszen ők maguk is az integráció elmélyítésére, piaci pozíciójuk erősítésére törekednek. Céljaik tehát egyeznek az állam által meghirdetett célokkal. Ezzel szemben, az Integrációs Törvény előkészítése teljes titokban folyt, nemhogy a törvényjavaslat tartalmáról, de annak létéről sem volt az érintetteknek tudomásuk. Csak akkor szereztek róla tudomást, amikor már be volt nyújtva az Országgyűlésnek, és két nap múlva, mire megismerhették, hogy mit tartalmaz a törvényjavaslat, az Országgyűlés már el is fogadta azt.

102. A köztársasági elnök megfontolásra visszaküldte az Integrációs Törvényt az Országgyűlésnek, mert aggályosnak tartotta azt, különösen a tulajdonjog védelme és az uniós jognak való megfelelés szempontjából. Az Országgyűlés az Integrációs Törvényt 2 nap múlva, minden lényeges változtatás nélkül ismét elfogadta, anélkül, hogy bármilyen módon reflektált volna a köztársasági elnök által felvetett aggályokra.
103. Az Integrációs Törvénynek ez az előzetes egyeztetés nélküli, erőltetett ütemű elfogadása lehetetlenné tette a törvény előkészítésében való érdemi részvételt, a törvénytervezet előzetes megismerését, tartalmának befolyásolását. Az Integrációs Törvény másodszorra való elfogadásának módja pedig nyilvánvalóan nem tette lehetővé a köztársasági elnök által felvetett aggályok tényleges megfontolását.

Az Integrációs Törvény megszületésének története – tényállás

104. 2013. június 14. napján a kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter indítványozta⁹² az Országgyűlés rendkívüli ülészakának összehívását június 17-től június 21-ig terjedő időszakra. Indokolásában előadta, hogy a rendkívüli ülészak elrendelése elsősorban a levél mellékletében megjelölt kormány-előterjesztések mielőbbi elfogadása miatt szükséges.
105. A Kormány kezdeményezésére, további két törvény elfogadása érdekében a Házelnök 2013. június 28-ig meghosszabbította a rendkívüli ülészakot. Erről az Országgyűlést a 2013. június 17-i ülésnapon értesítette:⁹³

„Tisztelt Ház! Most a napirend módosítására irányuló javaslatokról döntünk. A kormány sürgős tárgyalást kérve benyújtotta az egyes közteher-viselési kötelezettséget előíró törvények módosításáról szóló T/11563. számú és a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló T/11564. számú törvényjavaslatokat. Annak érdekében, hogy ezek elfogadása a nyári ülésezési szünet előtt megtörténjen, kezdeményezte a rendkívüli ülészak 2013. június 28-ig történő meghosszabbítását...

106. A miniszterelnök a 2013. június 24-én kelt, de június 25-én benyújtott levelében⁹⁴ a június 14-én benyújtott napirendi javaslatot kiegészítette a szövetkezeti hitelintézetek

⁹² http://www.parlament.hu/efutar/ika/korm_kezd_2013_nyar.pdf

⁹³ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fszoveg?p_uln=290&p_ckl=39&p_felsz=1&p_szoveg=&p_felszig=470

⁹⁴ <http://www.parlament.hu/irom39/11651/11651-0001.pdf>

integrációjáról és egyes gazdasági vonatkozású jogszabályok módosításáról szóló, T/11651 számú törvényjavaslattal („Törvényjavaslat”), és a Kormány nevében indítványozta a Házzsabály 128/A. § (1) bekezdése alapján s törvényjavaslat kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalását úgy, hogy a módosító javaslat benyújtására június 26-án, az elrendeléstől számított 3 óráig legyen lehetőség, és a módosító javaslatokról történő szavazásra és a zárószavazásra június 27-én kerüljön sor.

107. A Törvényjavaslatot 2013. június 25. napján nyújtották be.
108. A Törvényjavaslat napirendre vételéről és annak kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalásáról az Országgyűlés 2013. június 26- ülésnapon határozott. A szavazás után a házelnök kijelölte az illetékes bizottságot a Törvényjavaslat megvitatására és módosító javaslatok előterjesztésére. A bizottság még ugyanazon a napon (június 26-án) előterjesztette ajánlását (és módosító javaslatait) az általános és részletes vitához.
109. 2013. június 26-án 16 órától 17:40 percre zajlott a Törvényjavaslat általános és részletes vitája. 2013. június 27-én szavazott az Országgyűlés a Törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatokról, majd az önálló indítvány elfogadásáról. 2013. július 1-én az házelnök aláírta és megküldte a köztársasági elnöknek az elfogadott törvényt.
110. 2013. július 2. napján kelt levelében a köztársasági elnök – a tulajdonjog és az európai uniós jog sérelmével kapcsolatos aggályokra hivatkozva – megfontolásra visszaküldte az Integrációs Törvényt.⁹⁵
111. A köztársasági elnök átirata július 3-án érkezett meg az Országgyűléshez. Még ugyanazon a napon (július 3.) a házelnök az átirat megtárgyalására kijelölte az Alkotmányügyi Bizottságot és a Gazdasági Bizottságot. Július 3. napján a nemzeti fejlesztési miniszter (a Kormány nevében) zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtott be. Július 4-én a két kijelölt bizottság megtárgyalta a köztársasági elnök átiratát és még ugyanazon a napon előterjesztette ajánlását a zárószavazáshoz.
112. Július 5-én, reggel 8:50 perckor nyílt meg a záróvita, melynek végén a Törvényjavaslatot ismételt, érdemi változtatás nélkül elfogadták.
113. Július 9-én a házelnök aláírta a törvényt és megküldte a köztársasági elnöknek, aki azt július 11-én aláírta.
114. A törvény július 12-én jelent meg a Magyar Közlönyben és annak döntő része másnap hatályba lépett.

Az Alaptörvény B) cikk (1) – (4) bekezdéseinek, a 6. cikk (4) bekezdésének és az N) cikk sérelme

115. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontját értelmezve úgy foglalt állást, hogy az Alaptörvény

⁹⁵ <http://www.parlament.hu/irom39/11651/11651-0022.pdf>

hatályba lépése előtt született határozataiban foglalt elvi élű megállapítások továbbra is irányadóak, ha azok a hivatkozott határozatban lefektetett kritériumok alapján fenntarthatók. Álláspontunk szerint az Alaptörvény hatályba lépésével nem következett be az alkotmányos szabályozásban olyan változás, amely indokolná a releváns határozat elhagyását, ezért a testület közjogi érvénytelenségre vonatkozó gyakorlata továbbra is irányadónak tekintendő.

116. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a formai hibás törvényhozási eljárás alkotmányosságáról. A testület már a **11/1992. (III. 5.) AB határozat**ában rámutatott arra, hogy a *„jogállamiság és a jogbiztonság követelményéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály”*.

117. Az Alkotmánybíróság a későbbi gyakorlatában több alkalommal elvi éllel szögezte le, hogy a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányosértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét, mert a jogbiztonságból fakadó alkotmányos követelmény, hogy a jogalkotás ésszerű rendben történjék [**29/1997. (IV. 29.) AB határozat**, **52/1997. (X. 14.) AB határozat**, **8/2003. (III. 14.) AB határozat**]. A **109/2008. (IX. 26.) AB határozat**ában leszögezte és a **6/2013. (III. 1.) AB határozat**ában megerősítette, hogy *„[a] Házsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény (...) megsemmisítésére.”*.

118. Az Integrációs Törvény megalkotása során lényegi sérelem érte a Házsabály 97. § (2) bekezdését azáltal, hogy a Kormány *semmilyen előzetes hatásvizsgálatot* nem végzett a törvény benyújtását megelőzően. Súlyosan sérült a Házsabály 128/A. § (1) bekezdése, valamint a 128/B. § (1) bekezdése, amikor a kivételes sürgős eljárás jogintézményét a jogalkotási eljárásban *visszaélésszerűen* használták fel. Továbbá megsértették a Házsabály 39. § (3) bekezdését, mert a Törvényjavaslatot *nem a rendkívüli ülészak elrendelésére irányuló kérelemmel együtt nyújtották be*. A köztársasági elnök az Integrációs Törvény Országgyűlésnek való visszaküldésével a megsértette az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdését, *mert – annak ellenére, hogy alkotmányos aggályokra hivatkozva kérte az ismételt megfontolást – nem alkotmányossági vétó jogával élt*. Az Integrációs Törvény ismételt tárgyalása során megsértették végül a Házsabály 47. § (1) bekezdését, mert a *napirendi javaslat és a záróvita megnyitása között nem telt el 48 óra*.

119. A Hárszabály 97. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] törvényjavaslat és a módosító javaslat indokolásában meg kell jelölai az elfogadása esetén várható társadalmi és (lehetőség szerint számszerűsített) becsült gazdasági hatásokat.”. A Hárszabály ezen rendelkezése gyakorlatilag beemeli a Hárszabály rendelkezései közé a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény („Jat.”) azon rendelkezéseit, amelyek a jogszabály előkészítője számára állapítják a jogszabály szakmai tartalmának kialakításával kapcsolatos kötelezettségeket. A Jat. 16. § (1) bekezdése alapján a jogszabály előkészítőjének a feladata a jogszabály szakmai tartalmának kialakítása a 2. § (4) bekezdésében foglalt alapvető követelmény érvényesülése érdekében, vagyis, hogy a jogszabály megalkotása során biztosított legyen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek való megfelelés. Ezért a jogszabály előkészítőjét terheli a Jat. 17. § (1) bekezdésében megfogalmazott kötelezettség, hogy előzetes hatásvizsgálatot végezzon el, amelyben felméri a szabályozás várható körülményeit.
120. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó mérlegelés kérdése, hogy az előzetes hatásvizsgálat lefolytatásának elmaradása melyik jogszabály megalkotása során minősül olyan követelménynek, amelynek sérelme megalapozza a közjogi érvénytelenséget. Minél nagyobb a megalkotandó jogszabály várható hatása a gazdaságra, minél szélesebb körben érinti a jogszabály hatálya alá tartozó személyeket, annál inkább indokolt az előzetes hatásvizsgálat lefolytatása, annál szigorúbb követelmény ez a jogszabály előkészítőjével szemben. A gazdasági tárgyú törvények esetében pedig kiemelt jelentősége van a döntés kellően megalapozott előkészítésének. Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”, amely elv érvényesítéséért a (2) bekezdés alapján elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.
121. Az Alaptörvény tehát még hangsúlyosabbá tette a gazdasági érdekek és körülmények kellő figyelembe vételét a jogalkotás során. Ez a kötelezettség elsősorban a Kormányt és az Országgyűlést terheli, amiből következik, hogy a döntés-előkészítés és a jogalkotás során mindig figyelemmel kell lenniük az N) cikkben megfogalmazott elv érvényesítésére és eleget kell tenniük a Hárszabály 97. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségnek. Következésképpen az olyan törvények esetében, amelyek jelentős mértékben befolyásolják a gazdaság helyzetét, a Kormány feltétlen kötelezettsége, hogy előzetes hatásvizsgálatot végezzon, amiből kitűnnek a döntés várható következményei, hatásai. A Kormány azonban az N) cikkből és a Hárszabály 97. § (1) bekezdéséből fakadó ezen kötelezettségét súlyosan megsértette, mivel ilyen vizsgálatot az Integrációs Törvény esetében nem folytatott le.
122. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 6/2013. (III. 1.) AB határozatában szögezte le elvi éllel, hogy a B) cikk (3) és (4) bekezdésében megjelenő népszuverenitás elvéből, valamint a 4. cikkből milyen követelmények származnak a jogalkotásra nézve. A testület rámutatott arra, hogy a nép által választott képviselők arra kapnak

meghatalmazást, hogy „az egész ország számára lehető legjobb döntéseket hozzák meg”. Ez minden képviselő részéről az érdekek és érvek gondos mérlegelését, az információk alapos tanulmányozását igényli, amit a jogalkotási eljárásnak biztosítania kell. Az előzetes hatásvizsgálat elvégzése az egyik alapvető biztosíték, amely garantálni tudja, hogy az országgyűlési képviselők a kellő információk birtokában, megfontoltan dönthessenek az egyes törvények elfogadásáról, különös tekintettel arra, ha az jelentős gazdasági és társadalmi kihatással jár, mint az Integrációs Törvény. Nem várható el a képviselőktől, hogy minden egyes törvényjavaslat kapcsán maguk végezzék el/végeztessék el a hatásvizsgálatot, erre ugyanis sem az egyes képviselőknek, sem a Parlament egészének nincsen kapacitása.

123. Az Alkotmánybíróság a **61/2011. (VII. 13.) AB** határozatában arra mutatott rá, hogy „[a]z egyéni képviselői indítványra történő törvenymódosítás (...) azért vet fel a demokratikus jogállam követelményéhez kapcsolódóan súlyos problémát, mert az országgyűlési képviselők esetében szinte teljes mértékben kizárt az, hogy a törvenymódosító javaslatuk benyújtása előtt megfelelő alapossággal előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel. Így nagy az esély arra, hogy hatásait és következményeit tekintve kellőképpen át nem gondolt törvenymódosításokat (...) fogad el az Országgyűlés.”. Ebből a *contrario* következik a demokratikus jogállam követelményéhez kapcsolódóan, hogy a társadalomra és a gazdaságra jelentős mértékben kiható törvényjavaslatokat a Kormány terjessze elő, mert a Kormány rendelkezik megfelelő eszközrendszerrel ahhoz, hogy a javaslat benyújtása előtt alapos számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel, növelve ezáltal az esélyt arra, hogy kellően átgondolt törvények szülessenek.
124. A Kormány döntés-előkészítési tevékenysége kiemelten fontos a hazai közjogi rendszerben az országgyűlési képviselők jogosítványainak megőrzésében. Ahogy arra már az Alkotmánybíróság a **38/1993. (VI. 11.) AB** határozatában is rámutatott: „a törvényhozó és a végrehajtó hatalom „elválasztása” ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A „jog, amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja.”. Egy olyan közjogi helyzetben tehát, amelyben a kormány élvezzi a parlamenti többség támogatását, kiemelten fontos az ellenzéki képviselők jogainak védelme, annak érdekében, hogy munkájukat kellő információk birtokában végezhesék, a közvéleményt tájékoztathassák, a parlamenti vitában felkészültek legyenek és ne csak statisztaszerepet játszanak a jogalkotás folyamatában. A Parlament a Kormány ellenőrző szerve, ezen feladatát azonban nem tudja betölteni, és a képviselői jogosítványok kiüresednek, ha az ellenzéki képviselők nem kapják meg az ehhez szükséges információkat, amelyet az előzetes hatásvizsgálat tudna garantálni számukra.

125. Összegzésképpen megállapítható: azáltal, hogy a Kormány az Integrációs Törvény előterjesztése során nem végzett előzetes hatásvizsgálatot, és emiatt a törvényjavaslat indokolásában mellőzte a várható társadalmi és becsült gazdasági hatások ismertetését, megszegte a Házzsabály 97. § (1) bekezdését, annak normatív tartalmát teljes mértékben kiüresítette. A jogalkotási eljárás során sérült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság és jogállamiság elve, a B) cikk (3) és (4) bekezdéseiből fakadó népszuverenitás elve és ezen keresztül a képviselők jogai, valamint a N) cikkben megfogalmazott fiskális fenntarthatóság elve. Ennek következtében az Integrációs Törvény megalkotásának folyamata olyan hiányosságokban szenvedett, amely megalapozza az Integrációs Törvény közjogi érvénytelenségét.

A kivételes sürgős eljárás intézményével való visszaélés

126. Az Alkotmánybíróság már működésének korai szakaszától kezdve számos alkalommal foglalkozott a joggal való visszaélés kérdésével, és megsemmisítette az olyan jogszabályt, amelyet a jogalkotó a jogintézmény visszaélésszerű alkalmazásával hozott meg [55/1993. (X. 15.) AB határozat]. A 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában a testület rámutatott arra, hogy a demokratikus jogállamokban a joggal való visszaélés tilalma az egész jogrendszerben érvényre jut, „a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek (...) magatartására”. Több határozatában elvi élel mutatott rá, hogy a jogintézmények célhoz kötött felhasználási lehetősége, az egyes jogintézmények rendeltetésszerű alkalmazása a jogalkotó hatalom alkotmányos korlátja [31/1998. (VI. 25.) AB határozat, 24/1997. (IV. 25.) AB határozat, 18/2008. (III. 12.) AB határozat, 125/2008. (X. 17.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján tehát az olyan jogalkotási eljárás, amely valamely jogintézményt visszaélésszerűen, a rendeltetésével ellentétes módon használ fel, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság és jogállamiság követelményét.
127. A törvényjavaslat előterjesztésekor a miniszterelnök a Kormány nevében a Házzsabály 128/A. § (1) bekezdése alapján indítványozta annak kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalását, amelyet az Országgyűlés a Házzsabály 128/B. § (1) bekezdése alapján megszavazott. Ennek következtében az Integrációs Törvény egy olyan jogalkotási eljárás során született meg, amely számos alkotmányos, képviselői jogokat garantáló szabályt feláldoz a gyorsaság és hatékonyság érdekében. Egy ilyen eljárásban a képviselőknek nincs lehetőségük arra, hogy alaposan megismerjék és tanulmányozzák a törvényjavaslat szövegét, ahhoz módosító javaslatokat nyújtsanak be, konzultációt folytassanak a törvényjavaslat által érintett szervekkel, személyekkel, továbbá az összevont általános és részletes vita jelentős mértékben korlátozza a jogalkotási eljárás nyilvánosságát. Egy ilyen jogintézmény igénybevételére tehát csak rendkívül nyomós indokok alapján, céljának és rendeltetésének megfelelően kerülhet sor.
128. A kivételes sürgős eljárás intézményét a 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat emelte be a Házzsabály rendelkezései közé. Az említett OGY határozat tervezetének indokolásában az előterjesztők mellett érveltek, hogy a közvélemény számára

átlátható, az Országgyűlés munkájába vetett bizalom megteremtése érdekében van szükség az intézmény bevezetésére.

129. Mind a jogalkotói szándék, mind pedig a jogintézmény objektív céljából megállapítható, hogy annak felhasználása nem irányulhat a döntéshozatali eljárás átláthatatlanná tételére vagy a közbizalom csorbítására, vagyis nem sértheti aránytalanul a képviselői jogok gyakorlását, a jogalkotási eljárás nyilvánosságát, a döntéshozatal nyomon követését a társadalom részéről, nem eredményezheti a megfontolt döntéshozatalhoz szükséges garanciák kiiktatását. Ezen jogintézmény igénybevételére kizárólag olyan esetben kerülhet sor, amikor elengedhetetlen, hogy az Országgyűlés azonnal reagáljon valamilyen kényszerítően következő és azonnali, jelentős hátrányokkal fenyegető helyzetre. E jogintézmény ettől eltérő igénybevétele a jogalkotó részéről joggal való visszaélést valósít meg, amely összeegyeztethetetlen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság és jogállamiság követelményével.
130. Az Integrációs Törvény megalkotására nem a körülményekből kényszerítően következő és azonnali, jelentős hátrányokkal fenyegető helyzet elkerülése érdekében került sor. A törvényjavaslat indokolása nem említ olyan körülményt vagy tényt, amely alapot szolgáltatott volna a törvényjavaslat kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalására. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy sem a rendkívüli ülészak elrendelését, sem pedig meghosszabbítását nem e törvényjavaslat megtárgyalása miatt kérték. Azt csak később, a miniszterelnök levele alapján vették egyáltalán napirendre. Az Integrációs Törvény esetében egy intézményrendszer, egy teljes gazdasági-pénzügyi szektor átalakításáról van szó, amely gondos előkészítést, az érintettekkel való konzultációt, a következmények felmérését és alapos mérlegelését igényli.
131. Valódi indok hiányában a kivételes sürgösségi eljárásnak csak egy célja lehetett, megakadályozni a törvényjavaslatról történő valódi vitát, azaz kiiktatni a képviselői alkotmányos jogosítványokat. Ezzel együtt járt az is, hogy a Parlament nem volt képes megfelelően kiérlelt döntést hozni a kérdésben, mely alkotmányos joga és kötelezettsége a testületnek. Az Integrációs Törvény különleges sürgösségi eljárásban történő elfogadása teljesen ellentétes volt a jogintézmény valódi rendeltetésével, ugyanis, annak csak kényszerűségből, kivételes esetben elfogadható mellékhatása a képviselői jogok korlátozása, nem fő célja – éppen ezért lehet csak nagyon indokolt esetben, tehát nagyon ritkán alkalmazni. Ha hiányzik a képviselői alapjogok korlátozásának alkotmányos indoka, akkor a különleges sürgösségi eljárás alkalmazása visszaélésszerű. Pontosan ez történt a jelen ügyben is.
132. Az Integrációs Törvény kivételes eljárásban történő megalkotása illeszkedik abba a komoly alkotmányossági aggályokat felvető jogalkotási tendenciába, amelyre az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet a **8/2011. (II. 18.) AB határozatában** és **61/2011. (VII. 13.) AB határozatában**. A jogalkotás garanciális szabályait nem elég formálisan betartani, azokat a céljuknak, rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni. Ezért az olyan jogalkotási eljárás, amely a szabályok formális betartása

mellett gyakorlatilag a törvényhozás garanciális szabályait igyekszik kijátszani, kiüresíti a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét, ezért alaptörvény-ellenes.

133. **Összefoglalóan tehát azáltal, hogy az Integrációs Törvény kivételes sürgős eljárásban született, a Kormány és az Országgyűlés súlyosan megsértette a Házsabály 128/A. § (1) bekezdését, valamint 128/B. § (1) bekezdését, mivel e jogintézményt visszaélészerűen alkalmazták. Ezen keresztül pedig sérült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság és jogállamiság követelménye.**

A Házsabály 39. § (3) bekezdésének sérelme

134. Az Integrációs Törvényt rendkívüli ülészak alatt fogadta el az Országgyűlés. A rendkívüli ülészak elrendelését a Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter kezdeményezte június 17-től június 21-ig terjedő időszakra, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) 35. § (1) bekezdésének megfelelően.
135. A Házsabály 39. § (3) bekezdése szerint: *„Ha rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés összehívását önálló indítvány megtárgyalása miatt kéri, a kérelemmel egyidejűleg a napirendre javasolt önálló indítványt is be kell nyújtani. (...)”* Ennek megfelelően a közigazgatási és igazságügyi miniszter kérelme mellékletében megjelölte azokat a kormány-előterjesztéseket, amelyek megtárgyalása miatt kérte a rendkívüli ülészak elrendelését.
136. Ezt követően a Kormány kezdeményezésére a Házelnök további két törvény megtárgyalása érdekében június 28-ig meghosszabbította a rendkívüli ülészakot, majd a június 25-én benyújtott levelében a miniszterelnök a napirendi javaslatot kiegészítette az Integrációs Törvény javaslatával (T/11651 sz. törvényjavaslat), és parlamenti honlap tanúsága szerint is június 25-én nyújtották be az Integrációs Törvény javaslatát.
137. Az Ogytv. és a Házsabály hivatkozott rendelkezései alapján egyértelműen megállapítható, hogy a rendkívüli ülészak elrendelését csak előre meghatározott törvényjavaslatok megtárgyalása érdekében lehet kezdeményezni, amelyeket a kérelemmel egyidejűleg be kell nyújtani. A szabályozás objektív célja, hogy bizonyos előterjesztéseket a Ház akkor is meg tudjon tárgyalni, ha a rendes ülészak már véget ért, de azok megvitatása és a róluk való döntés rendkívül fontos és nem tűr halasztást. A rendkívüli ülészak elrendelése nem egyszerűen a rendes ülészak meghosszabbítását szolgálja.
138. Ily módon a rendkívüli ülészak meghosszabbítására is csak akkor kerülhet sor, ha rendkívüli ülészakra rendelt idő nem volt elegendő az eredetileg benyújtott előterjesztések megvitatására és a róluk való döntésre. A szabályozás céljával

nyilvánvalóan ellentétes, ha további előterjesztések megtárgyalása érdekében hosszabbítják meg a rendkívüli ülészakot, mert ez gyakorlatilag csak a rendes ülészak meghosszabbítását jelentené. Ezért tehát a rendkívüli ülészak meghosszabbítása és az ezt követő jogalkotási eljárás súlyosan megsértette a Hárszabály 39. § (3) bekezdését.

139. Abban az esetben, ha a Hárszabály hivatkozott rendelkezése alapján további előterjesztések megtárgyalása érdekében is el lehet rendelni a rendkívüli ülészak meghosszabbítását, az Integrációs Törvény javaslatának benyújtása akkor is megsértette a Hárszabály 39. § (3) bekezdését. A Hárszabály ezen rendelkezése világosan kimondja, hogy ha önálló indítvány megtárgyalása miatt kéri elrendelni a rendkívüli ülészakot, akkor a kérelemmel egyidejűleg be kell nyújtani az előterjesztést is. Az Integrációs Törvény javaslatát azonban sem a rendkívüli ülészak elrendelését indítványozó kérelemmel, sem pedig annak meghosszabbítását indítványozó kérelemmel nem egyidejűleg nyújtották be (hiszen a meghosszabbításról a Ház már 17-én értesült), hanem csak később, a miniszterelnök június 25-én kelt levele után. A miniszterelnök levele nem tekinthető sem a rendkívüli ülészak elrendelését, sem annak meghosszabbítását indítványozó kérelemnek, ezért az Integrációs Törvény javaslatának benyújtása nem felelt meg a Hárszabály 39. § (3) bekezdésében foglalt szabálynak, következésképpen az elfogadott törvény közjogilag érvénytelen.

A köztársasági elnök politikai vétója

140. A hatalommegosztás elve a hatalmi ágak egyensúlyát biztosítja, amelynek része a köztársasági elnök is. Ahogy azt az Alkotmánybíróság a **62/2003. (XII. 15.) AB határozat**ban kifejtette, a hatalommegosztás elve akkor érvényesül, ha a hatalmi ágak egymást érdemben korlátozhatják. A köztársasági elnöknek a törvény kihirdetéséhez kapcsolódó visszaküldési (politikai vétó) vagy az Alkotmánybíróság előtti indítványtételi (alkotmányossági vétó) jogosítványa a hatalommegosztás egyfajta konkretizálását jelenti. A köztársasági elnöknek a törvényhozási folyamatra kiható jogkörei nem formálisak, a köztársasági elnök az aláírási jogkörének gyakorlásával, illetve annak megtagadásával tényleges korlátját, ellensúlyát jelenti az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységének.
141. Az Alaptörvény 6. cikk (4) és (5) bekezdésének értelmezése, valamint a **62/2003. (XII. 15.) AB határozat**ban foglaltak alapján leszögezhető, hogy amennyiben az államfőnek politikai jellegű aggályai vannak az elfogadott törvénnyel szemben, akkor politikai vétójogával élhet. Ellenben, ha alkotmányossági problémákat lát a törvényben, akkor az Alaptörvény szerint köteles azt előzetes normakontrollra megküldeni az Alkotmánybíróságnak. Ezt nem csak az Alaptörvény hivatkozott cikkének nyelvtani értelmezése támasztja alá – jelesül, hogy a jogszabályhely kijelentő módon fogalmaz, ami kötelezettséget jelent –, hanem a szabályozás teleologikus értelmezése is ugyanerre az eredményre vezet. Az Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdése alapján ugyanis a politikai vétóval visszaküldött törvény előzetes alkotmányossági

felülvizsgálatát – ismételt elfogadás esetén – csak a módosított rendelkezések tekintetében vagy eljárási szabálysértésre hivatkozással kezdeményezheti a köztársasági elnök. Tehát a (4) bekezdés ettől eltérő értelmezése lehetővé tenné olyan esetek előfordulását, amelynél egy alkotmányellenes törvény ismételt megfontolásra való visszaküldése esetén az Országgyűlés változatlan tartalommal fogadja el azt, tehát az alkotmányellenesség továbbra is fennáll, de nincs lehetősége az előzetes normakontroll kezdeményezésére.

142. Tekintve, hogy a köztársasági elnök alkotmányossági vétó jogának célja, hogy még előzetesen megakadályozza az alkotmányellenes törvények hatályba lépését, ezért e jogintézmény kiüresedéséhez vezetne, ha a politikai vétó és az alkotmányossági vétó intézményét összemosná a gyakorlat. *„Amennyiben tehát a köztársasági elnök a törvényt alkotmányellenesnek tartja, akkor – az alkotmányos szervek tevékenysége feletti „örkődési” kötelezettségéből adódóan is – köteles az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére.”* [62/2003. (XII. 15.) AB határozat]
143. A köztársasági elnök a július 2-án kelt, de július 3-án megküldött átiratában az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdésére hivatkozva az elfogadott Integrációs Törvényt megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek, alapvetően alkotmányossági aggályokra, a tulajdonhoz való jog és az európai unió jog sérelmére hivatkozva.

A Házszabály 47. § (1) bekezdésének sérelme

144. A 62/2003. (XII. 15.) AB határozat kimerítően elemezte a köztársasági elnök által az Országgyűlésnek ismételt megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalására vonatkozó szabályozást. Ennek keretében a testület leszögezte, hogy az országgyűlési képviselők számára biztosítani kell azt, hogy az államfői észrevételek tartalmát kellő időben megismerjék, annak alapján a törvény újratárgyalására megfelelő módon tudjanak felkészülni, a vitán, szavazáson részt tudjanak venni, és egyéb képviselői jogosítványaikat is gyakorolhassák. Amennyiben nem áll rendelkezésre megfelelő idő a képviselői jogok gyakorlására, illetve az erre való felkészülésre, az államfő észrevételezési jog tartalmilag kiüresedik, a köztársasági elnök észrevételeinek tartalmi megtárgyalása nem lehetséges.
145. A törvény újratárgyalása során érvényesülnie kell a Házszabály 47. § (1) bekezdésének is, amely előírja, hogy a napirendi javaslatról – amelyen az újra tárgyalandó törvény is szerepel – a képviselők 48 órával az ülés kezdete előtt kell, hogy értesüljenek. Ez a törvényhozás kiszámíthatóságát biztosító, *„a törvény újratárgyalásának kezdő időpontját meghatározó garanciális szabály is.”* [62/2003. (XII. 15.) AB határozat].
146. A köztársasági elnök átirata 2-án kelt, de az a parlament honlapja szerint az Országgyűlésbe csak 3-án érkezett meg. Ezt követően kellett, hogy sor kerüljön a napirend képviselők számára történő megküldésére, amelyen az újra tárgyalandó törvény is szerepel. A napirend megküldése és a törvény újratárgyalása között 48

órának el kell telnie. A parlamenti online információs rendszer szerint azonban a szövetkezeti törvény újratárgyalása (a záróvita megnyitása) már július 5-én reggel 8:50 perckor megkezdődött. A rendelkezésre álló adatok alapján tehát megállapítható, hogy a napirend megküldése és a záróvita megnyitása között bizonyosan nem telt el 48 óra. A törvény újratárgyalása során tehát sérült a Házszabály 47. § (1) bekezdése, amelynek következtében az eljárás olyan súlyos szabálytalanságban szenved, hogy az ismét elfogadott törvény közjogilag érvénytelen.

147. **Az Integrációs Törvény előterjesztése és elfogadása során sérültek az előzőekben megjelölt – a demokrácia, a képviselői jogok és a jogállamiság védelmét szolgáló – eljárási szabályok, ennek következtében az Integrációs Törvény közjogi érvénytelenségben szenved.**

Az Integrációs Törvény hatálybalépése – a kellő felkészülési idő hiánya

148. A jogállamiság követelményei közé tartozik, hogy a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy a jogalkalmazók számára megfelelő idő álljon rendelkezésre a jogszabály megértéséhez és a végrehajtáshoz való felkészüléshez. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogbiztonságból eredő alkotmányos követelmény, hogy a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy határozzák meg, hogy a jogalanyoknak tényleges lehetőségük legyen arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire [10/2001. (IV. 12.) AB határozat].
149. Az Integrációs Törvényt előzetes egyeztetés nélkül, erőltetett menetben, kivételes sürgősségi eljárásban fogadták el, amely kizárta annak lehetőségét, hogy tartalmát az érintettek előzetesen megismerjék. Az Integrációs Törvény 2013. július 12-én (péntek) került kihirdetésre, és a következő napon (szombat) már hatályba is lépett. A felkészüléshez szükséges „kellő idő” természetesen minden esetben eltérő, azonban az Integrációs Törvény esetében – különös tekintettel arra, hogy egy egész gazdasági szektor átfogó újraszabályozását adja – egyértelműen megállapítható, hogy a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívóan rövid, és ezzel a jogbiztonságot súlyosan veszélyezteti [1413/B/2008. AB határozat]. Ez nyilvánvalóan nem felel meg az Alaptörvény jogállamiságra vonatkozó rendelkezése követelményeinek.

Az Integrációs Törvény végrehajtása

150. Az Integrációs Törvény hatályba lépésével (szombaton) megindultak azok az Integrációs Törvényben meghatározott (15, 20, 45 napos) határidők, amelyek kijelölik az integráció megvalósulásának lépcsőit. Bár az Integrációs Törvény erre vonatkozó átmeneti rendelkezései öt oldalt tesznek ki, az Integrációs Törvény indoklásában erről semmi érdemleges nem található. Az erről szóló összesen két mondat lényege szerint e rendelkezések „célja annak a biztosítása, hogy a szektor gyorsan és zökkenőmentesen

áttérjen az integrált működésre”⁹⁶. Az Integrációs Törvény végrehajtására meghatározott rendkívül rövid határidők még a harminc oldal terjedelmű Integrációs Törvény valódi megértését is lehetetlenné teszik, és megfosztja az érintetteket attól a lehetőségtől, hogy megfontolt döntést hozzanak az adott körülmények között követendő magatartásról.

151. **Az Integrációs Törvény azonnali hatályba lépése és a végrehajtásra rendkívül rövid határidők meghatározása jelentősen sérti a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét.**

A jogbiztonság sérelme

152. Az Integrációs Törvény nehezen érthető, komplex szabályozás, amely több ellentmondásos, nem egyértelmű rendelkezést tartalmaz, ezért nem felel meg a szintén a jogállamiság követelményéből fakadó normavilágosság követelményének. Ezek közül a nem világos rendelkezések közül a legfontosabbak a következők:

Az Integrációs Törvény személyi hatálya

153. Az Integrációs Törvény az általa meghatározott tartalommal definiált szövetkezeti hitelintézetekre terjed ki. Az Integrációs Törvény azonban – amint erre fentebb, a diszkrimináció tilalmáról szóló 65. – 70. pontokban rámutattunk – a „szövetkezeti hitelintézet” fogalmát annak bevett tartalmától eltérően határozza meg.⁹⁷ Ez ellentétes az Integrációs Törvény indoklásában foglalt következő állítással: *„Fontos kiemelni, hogy a jogalkotó lényegében nem teremt új fogalmakat, ennek megfelelően az egész törvény tartalma koherens az élő joganyaggal [...]. Az a tény, hogy a törvény már meglévő fogalmakat használ, jogbiztonsági garanciát is nyújt a piaci szereplők számára.”* A fogalomnak a jogalkalmazásban bevett és általánosan használttól eltérő tartalommal való használata és annak az Integrációs Törvény indoklásában foglalt fenti állítással való ütközése önmagában félrevezető és értelmezési bizonytalanságot teremt.
154. Az Integrációs Törvény 1.§ (1) bekezdés t) pontja⁹⁸ szerinti *szövetkezeti hitelintézet* fogalmának meghatározása azonban további bizonytalanságoknak is forrása: A *szövetkezeti hitelintézet* fogalom alá tartozó hitelintézetek körének meghatározása szempontjából lényeges a *Folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező*

⁹⁶ Az Integrációs Törvény 17. – 20. §-aihoz kapcsolódó indokolása.

⁹⁷ A Hpt. 5. § (3) bekezdése alapján a *szövetkezeti hitelintézet* a takarékszövetkezet és a hitelszövetkezet összefoglaló megnevezése.

⁹⁸ Integrációs Törvény 1.§ (1) bekezdés t) pont: *„[...] szövetkezeti hitelintézet: a takarékszövetkezet, a hitelszövetkezet és minden olyan egyéb hitelintézet is, amelynek működését, vagy amelynek betéteit 2013. január 1-jén Önkéntes takarékszövetkezeti intézményvédelmi alapok valamelyike védte, ideértve a nem szövetkezeti hitelintézeteket is, de ide nem értve a Folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézetet [...]”*

hitelintézet fogalma. Az Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdésének e) pontja⁹⁹ alapján Folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézetnek minősülnek azok a hitelintézetek, amelyek megfelelnek a következő feltételeknek:

- (a) Az Integrációs Törvény elfogadását megelőzően átalakulás iránti kérelmet nyújtott be a Felügyelethez;
- (b) 2013. december 31-ig a Felügyelet engedélye alapján átalakult;
- (c) Az Integrációs Törvény hatályba lépését követő száz napon belül nem tagja sem az Integrációs Szervezetnek, sem pedig az Integrációs Törvényben meghatározott intézményvédelmi alapoknak.

155. Eltekintve most attól, hogy a rendelkezés (a) és (b) pontjában megjelölt időpontok teljesen önkényesek, nem derül ki, hogy az e fogalom alá tartozásnak feltétele-e az, hogy az Integrációs Törvény hatályba lépésekor a kérelem még ne legyen elbírálva, illetve az átalakulás még ne történjen meg. Az Integrációs Törvény maga ezt a feltételt kifejezetten nem tartalmazza, de az Integrációs Törvény által arra feljogosított szervezetek az ilyen eljárásan korábban átesett indítványozó bankokra hatályában kiterjesztve alkalmazzák az Integrációs Törvényt.

156. E törvényi definícióval kapcsolatos további bizonytalanság forrása a (c) pont. E szerint az ebbe a kategóriába tartozásnak további feltétele, hogy az Integrációs Törvény hatályba lépését követő 100 napon belül a kényszerintegrált hitelintézet ne legyen tagja sem a korábbi intézményvédelmi alapoknak, sem pedig az Integrációs Szervezetnek. Az első feltétel mindenkinél teljesül, mert az alapok az Integrációs Törvény 5.§-a¹⁰⁰ erejénél fogva a hatályba lépést követő 90. napon megszűnnek, ezért a feltétel meghatározása teljesen értelmetlen. A másik feltétel viszont értelmezhetetlen, önmagára visszautaló körkörös meghatározás, hiszen a kényszerintegrált hitelintézet az Integrációs Törvény erejénél fogva tagja az Integrációs Szervezetnek, az viszont, hogy valaki kényszerintegrált hitelintézetnek minősül-e, e definíciós szabály alapján éppen attól függ, hogy tagja-e az Integrációs Szervezetnek. Az Integrációs Törvény 1.§ (3) bekezdése, 3.§ (1) bekezdése és 19.§ (4) bekezdése¹⁰¹ szerint tehát kényszerintegrált hitelintézetnek a kényszerintegrált

⁹⁹ Integrációs Törvény 1. § (1) bekezdés e) pont: „[...] Folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézet: jelen törvény elfogadásáig a nem takarékszövetkezeti hitelintézetté alakulás iránt a Felügyeletnek kérelmet benyújtott szövetkezeti hitelintézet, amely 2013. december 31-ig a Felügyelet engedélye alapján nem takarékszövetkezeti hitelintézetté alakult és e törvény hatályba lépését követő 100 napon belül már nem tagja az Integrációs Szervezetnek illetve az OTIVA, a REPIVA, a HBA és a TAKIVA intézményvédelmi alapok egyikének sem.”

¹⁰⁰ Integrációs Törvény 5.§: „Az e törvény hatályba lépését követő 90. napon megszűnik az OTIVA, a REPIVA, a HBA és a TAKIVA, jogutódjuk az Integrációs Szervezet a 16. § rendelkezéseiben foglaltak szerint.”

¹⁰¹ Integrációs Törvény 1. § (3) bekezdés: „A szövetkezeti hitelintézet az Integrációs Szervezet tagja és a Takarékbank Zrt. részvényének megszerzését követően a Takarékbank Zrt. részvényese. [...]”
Integrációs Törvény 3. § (1) bekezdés: „Az Integrációs Szervezet tagja a szövetkezeti hitelintézet, a Takarékbank Zrt. valamint az MFB.”

hitelintézet minősül. Ez teljesen értelmetlen, a jogalanyok számára értelmezhetetlen definíció, pedig – amint már fentebb is kifejtettük – az esetleg téves jogértelmezés súlyos, orvosolhatatlan jogkövetkezményekkel jár. Az értelmezhetetlen szabály pedig melegágya a norma önkényes alkalmazásának.

157. A definíció tartalmának bizonytalanságához hozzájárul az is, hogy a (b) és (c) alatti feltétel a jövőben fog megvalósulni, ezért az Integrációs Törvény hatályba lépésekor fogalmilag lehetetlen volt megmondani, hogy mely szervezetek tartoznak e fogalom, ebből következően pedig a törvény hatálya alá.
158. Az Integrációs Törvény e rendelkezésének megfelelő értelmezése *alapvető jelentőségű* az érintettek egy része számára. Egyrészt ezen múlik, hogy részesévé válnak-e a kényszerintegrációnak, másrészt pedig, ha azt gondolják, hogy rájuk nem terjed ki az Integrációs Törvény hatálya, és utólag ez az értelmezés hibásnak bizonyul, akkor annak rendkívül súlyos, akár az érintettek felszámolásához vezető következményei vannak az Integrációs Törvény 17.§ (1) bekezdése¹⁰² szerint. E rendelkezés értelmezési bizonytalanságai hangsúlyosan jelentkeznek az indítványozók esetében, akik *részvénytársasági formában működő bankok*, illetve azok részvényesei, hiszen ezek a bankok a szó hagyományos és az adott területet szabályozó Hpt. értelmében nyilvánvalóan nem minősülnek szövetkezeti hitelintézetnek, és akár Folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézetnek is minősülhetnek, hiszen szövetkezeti hitelintézetből alakultak át a Felügyelet engedélyével.
159. **Tekintettel arra, hogy a definíció feltételei zavarosak, nem határozható meg egyértelműen az, hogy ki minősül az Integrációs Törvény szerinti „Folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézet”-nek, illetve „szövetkezeti hitelintézet”-nek, azaz mely intézményre terjed ki az Integrációs Törvény hatálya, és válik az Integrációs Törvény alapján létrejövő kényszerintegráció tagjává.**

A szövetkezeti hitelintézet működési engedélye

160. Az Integrációs Törvény számos rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a kényszerintegrált hitelintézeteknek az Integrációs Törvény hatályba lépését követően az engedélyükkel kapcsolatban valami eljárást kell folytatniuk.

„3. § (2) A szövetkezeti hitelintézet működési engedélye kiadásának feltétele, hogy az a Felügyelet felé igazolja, hogy:

Integrációs Törvény 19. § (4) bekezdés: „Az e törvény hatályba lépésének időpontjában működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézet, a Takarékbank Zrt. és az MFB a törvény hatálya lépésével az Integrációs Szervezet tagja.”

¹⁰² Integrációs Törvény 17. § (1) bekezdés: „A Felügyelet visszavonja a működési engedélyét annak a szövetkezeti hitelintézetnek, amelyik a 19. § (3) bekezdés, a 19. § (6) bekezdés, 20. § (3) bekezdés, a 20. § (4) bekezdés szerinti kötelezettségeinek nem tesz határidőben eleget.”

a) a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 255. § (3) bekezdése szerinti előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot tett a Takarékbank Zrt. felé egy darab, kétezer forint névértékű „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételére, és [...]”

„19. § (3) A 3. § (2) bekezdésétől eltérően a jelen törvény hatályba lépésekor működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézet az e törvénynek megfelelően és a jelen bekezdés d) pontja szerinti határidőben szerzett működési engedélye kiadásának feltétele, hogy előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot tegyen egy darab „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételére a Takarékbank Zrt.-ben.”

„19. § (3) [...] A működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézet köteles az alábbi határidőkben az alábbiakra [...]:

b) e törvény hatályba lépését követő 20. napig jogszabálynak megfelelő módon a Felügyeletnél kérelmezni a működési engedélyének az e törvénynek megfelelő kiadását vagy fenntartását, [...]

d) e törvény hatályba lépését követő 75. napig e törvénynek megfelelően működési engedélyt szerezni.”

„19. § (7) A működési engedély 19. § (3) bekezdés d) pontja szerinti fenntartása során a Felügyelet [...]”

161. Egyértelmű, hogy az Integrációs Törvény fenti rendelkezéseiben már létező, tehát fogalmilag engedéllyel rendelkező hitelintézetekről van szó (hiszen például a 3. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti, a „C” részvényre vonatkozó kötelezettségvállaló nyilatkozatot az Integrációs Törvény 19.§ (3) bekezdés a) pontja¹⁰³ alapján annak hatályba lépését követő 15 napon belül kell megtenni). Ezért elsősorban az a jogsértő, hogy engedéllyel rendelkező, szabályszerűen működő hitelintézeteknek újra engedélyért kell folyamodniuk.
162. Az Integrációs Törvény alapján nem egyértelmű, hogy milyen eljárásról van szó: az engedély fenntartás vagy új engedély kibocsátása iránti kérelmet kell-e benyújtani a Felügyelethez. A 19. § (7) bekezdése a működési engedély 19. § (3) bekezdés d) pontja szerinti fenntartásáról rendelkezik, közben a 19. § (3) bekezdés d) pontja úgy szól, hogy a szövetkezeti hitelintézet működési engedélyt köteles szerezni. Még csak azt sem lehet biztosan állítani, hogy elírásról van szó, hiszen amint az idézetek mutatják, számos további rendelkezésben a működési engedély kiadásáról van szó. Ez ismét egzisztenciális bizonytalanságot eredményez az érintettek számára, hiszen ha nem megfelelően járnak el, akkor az engedélyük visszavonására kerülhet sor, ami az Integrációs Szerződés 19.§ (7) bekezdése¹⁰⁴ alapján végső soron megszűnésüket eredményezi.

¹⁰³ Lásd a 33. lábjegyzetet.

¹⁰⁴ Integrációs Törvény 19.§ (7) bekezdés: „A működési engedély 19. § (3) bekezdés d) pontja szerinti fenntartása során a Felügyelet az érvényes működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek

Az Integrációs Szervezet vagyona

163. Az Integrációs Szervezet vagyonára vonatkozó rendelkezések számos ponton bizonytalanok, ami alapvetően érinti az Integrációs Szervezet tagjainak jogait. Az MFB az Integrációs Szervezet számára két vagyoni hozzájárulást teljesít: az egyiket 30, a másikat 150 napon belül. (Lásd a 36. pontban írtakat.)¹⁰⁵ A második vagyoni hozzájárulás mértéke azonban homályos, és tisztázatlan az is, hogy miként fogják értékelni az állam és a tagok 20 évvel ezelőtt, illetve azóta az OTIVA-nak teljesített hozzájárulását (ld. bővebben a fenti 37. pontot). Ez bizonytalanná teszi a szövetkezeti hitelintézeteknek az integrációban betöltött státuszát, ami alapvetően kihat jogi, gazdasági és működési helyzetükre.

Kötelező tagság, kilépés

164. Az Integrációs Törvény számos helyen kimondja, hogy a kényszerintegrált hitelintézet számára kötelező a tagság az Integrációs Szervezetben, az indoklás is többször hangsúlyozza a kötelező tagság elvét. Ezzel ellentétesen, a 11. § (7) bekezdése¹⁰⁶ elvileg lehetővé teszi a kilépést az Integrációs Szervezetből. Ugyanakkor a kilépési lehetőség csupán látszólagos, két okból is. Egyrészt azért, mert a kilépő tagnak új működési engedélyt kell kérnie, az Integrációs Törvény 3. § (2) bekezdés c) pontja¹⁰⁷ alapján azonban a működési engedély kiadásának feltétele az Integrációs Szervezetben való tagság, e nélkül a Hpt. szerinti szövetkezeti hitelintézet nem működhet; másrészt pedig azért, mert az Integrációs Törvény 11. § (8) bekezdése¹⁰⁸ úgy rendelkezik, hogy – az egyetemleges felelősségre tekintettel – a működési engedély iránti kérelem elbírálása során, a törvényben előírt tőkekövetelmény teljesítése körében nem lehet figyelembe venni az integrációs szervezeti tagság keletkezésekor fennállt saját tőke mértékét, ami gazdaságilag az indíttványozó bankok esetén is lehetetlenné teszi a kilépést. A tagság kötelező illetve látszólag választható jellege szintén alapvető eleme az egész integrációnak és az Integrációs Törvénynek. Ebben a kérdésben az egymásnak ellentmondó rendelkezések az egész integráció tartalmára kiható bizonytalanságot eredményez.

esetében csak azt vizsgálja, hogy a szövetkezeti hitelintézet megtette-e Gt. 255. § (3) bekezdés szerinti előzetes kötelezettségvállalást a Takarékbank Zrt. „C” sorozatú részvényével kapcsolatban és eleget tett-e e törvényből fakadó kötelezettségeinek. Amennyiben a Felügyelet a szövetkezeti hitelintézet működési engedélyét – bármely okból visszavonja, akkor a Felügyelet egyidejűleg kezdeményezi a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 176/B. §-a szerint a szövetkezeti hitelintézet végelszámolását vagy a Hpt. 177. §-a szerint a felszámolását és a Hpt. 157. § (1) bekezdés e) pontja alapján a Hpt. 151. § (3) bekezdés szerinti feltételek teljesülése nélkül is felügyeleti biztost rendel ki. Ebben az esetben a Takarékbank Zrt. köteles az érintett szövetkezeti hitelintézet betéteseinek védelmében a betétállományokat 60 napon belül e törvény 17. §-a rendelkezései szerint átvenni.”

¹⁰⁵ Lásd a 46. lábjegyzetet.

¹⁰⁶ Lásd a 15. lábjegyzetet.

¹⁰⁷ Lásd a 13. lábjegyzetet.

¹⁰⁸ Lásd a 75. lábjegyzetet.

Az egyetemleges felelősség

165. Az Integrációs Törvény 1.§ (4) bekezdése¹⁰⁹ szerint az Integrációs Szervezet, a Takarékbank és a kényszerintegrált hitelintézetek egyetemlegesen felelnek egymás kötelezettségeiért. Ennek az egésznek az értelmét megkérdőjelezi ugyanakkor az, hogy az egyetemleges felelősség a tag kizárásával megszűnik, a kizárásnak pedig az egyik lehetséges oka az Integrációs Törvény 11.§ (8) bekezdésének első mondata¹¹⁰ alapján a tag pénzügyi helyzetének romlása. Az integráció helytállása, az általa nyújtott védelem tehát éppen abban az esetben nem érvényesül, amikor arra a legnagyobb szükség lenne. Az egyetemleges felelősség léte vagy nem léte, illetve annak pontos tartalma meghatározó az integráció értékelése szempontjából. Ebben a kérdésben az egyértelműség hiánya szinte az Integrációs Törvény egészének az értelmét kérdőjelezi meg.

Zavaros fogalmazások

166. Az alábbiakban példálózó jelleggel mutatunk néhányat azokból a szabályokból, amelyeknek a megfogalmazása értelemszavaróan hibás, homályos illetve ellentmondásos:

19. § (3) „[...] A működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézet köteles az alábbi határidőkben az alábbiakra és arról a határidőn belül értesíteni a Felügyeletet a d) pontban írt kivétellel és az Integrációs Szervezetet:

a) e törvény hatályba lépését követő 15 napon belül a Gt. 255. § (3) bekezdése szerinti Előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot tenni a Takarékbank Zrt. felé egy darab kétezer forint névértékű C sorozatú elsőbbségi részvény átvételére, és - amennyiben rendelkezett Takarékbank Zrt. B sorozatú elsőbbségi részvénnel, akkor B sorozatú elsőbbségi részvényét letétbe helyezte a Takarékbank Zrt.-nél és - a 20. § (7) szerinti közgyűlés időpontjáig úgy értékesítette valamennyi B sorozatú Takarékbank Zrt. elsőbbségi részvényét, hogy azok fölött a tulajdonjoga megszűnt, és [...]”

20. § (6) A Takarékbank Zrt.-ben a Magyar Posta és a szövetkezeti hitelintézetek által szükség szerint végrehajtandó tőkeemelést a jelen törvény hatályba lépésétől számított 60 napon belül végre kell hajtani.

20. § (7) „[...] Ha a Takarékbank Zrt. Igazgatósága e közgyűlést e törvény hatályba lépésétől számított 15 napon belül sem hívja össze vagy az okot adó körülmény felmerülésétől számított 8 napon belül nem hozza meg a 15. § (8) bekezdéséből fakadó

¹⁰⁹ Integrációs Törvény 1.§ (4) bekezdés: „A Takarékbank Zrt. köteles új, az MFB-n kívül az integráció tagjaira egységesen vonatkozó kockázatkezelési szabályzatát a törvény hatályba lépését követő 120 napon belül elfogadni. Az Integrációs Szervezet, a Takarékbank Zrt. és a szövetkezeti hitelintézet az új kockázatkezelési szabályzat Takarékbank Zrt. általi kibocsátását követő 30. nap után keletkezett kötelezettségeikért egyetemlegesen felelnek.”

¹¹⁰ Integrációs Törvény 11.§ (8) bekezdés: „Az Integrációs Szervezetből történő kizárás illetve kilépés esetén megszűnik a kizárt illetve kilépő tag vonatkozásában az Integrációs Szervezet tagjainak egyetemleges felelőssége. [...]”

felfüggesztésről szóló határozatát, abban az esetben az Integrációs Szervezet igazgatósága válik jogosulttá a közgyűlés összehívására a jogszabály által lehető tett legrövidebb időn belül illetve a 15. § (8) bekezdéséből fakadó felfüggesztésről szóló határozat.

25. § „A Hpt. 163. § (2) bekezdése a következő d) ponttal egészül ki:

d) a szövetkezeti hitelintézet működési engedélyét a Felügyelet a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági vonatkozású jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. tv. amelyik a 19. § (3) bekezdés, a 19. § (6) bekezdés, 20. § (3) bekezdés, a 20. § (4) bekezdés alapján visszavonja”

167. **Úgy gondoljuk, mindezek együttesen jogbizonytalanságot eredményeznek az Integrációs Törvény tartalmával kapcsolatban, amely összeegyeztethetetlen a jogállamisággal.**

A KÉRELEM

168. *A fentiekben részletesen kifejtettek alapján kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvényt a **maga egészében** a kihirdetésére **visszamenőleges hatállyal** semmisítse meg.*

Az Integrációs Törvény egészének megsemmisítése

169. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség illetve alapjogsérelem szankciójaként viszonylag ritkán választja a jogszabály teljes megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság akkor nyúl a teljes megsemmisítés eszközéhez, ha egy esetleges mozaikos megsemmisítés után nem maradna értelmezhető és alkalmazható jogszabály: „Ahogyan arra a jelen határozat indokolásában az Alkotmánybíróság már rámutatott: a Jat. egyes rendelkezései önmagukban véve nem feltétlenül alkotmányellenesek, azonban az alkotmányellenes részek megsemmisítése után a Jat. Alkotmányba nem ütköző rendelkezései már nem alkotmánynak értelmezhető és alkalmazható jogszabályt, így a fennmaradó – önmagukban nem alkotmányellenes – jogszabály-töredékek megsemmisítését a jogbiztonság alkotmányos elve követelte meg.” [121/2009. (XII. 17.) AB határozat – kiemelés tőlünk].

170. A fentiekben részletesen kifejtett indokok alapján az Integrációs Törvény összes lényeges, azaz a fenti 19., 27., 30., 65. és 71. pontban hivatkozott szabálya alaptörvényellenes. Nem arról van szó, hogy egy alapvetően rendben lévő törvénybe becsúszott egy-egy hiba, hanem arról, hogy az Integrációs Törvény alapkonceptiója hibás, összeegyeztethetetlen a piacgazdaság és a jogállamiság követelményeivel, ezért nem véletlen, hogy az Integrációs Törvény számos alapjogot és alapjognak nem minősülő alaptörvényi rendelkezést sért. Alapjogot sért a takarékszövetkezetek korábbi önkéntes integrációjának felszámolása, a kényszerintegrált hitelintézeteknek egy az állam által

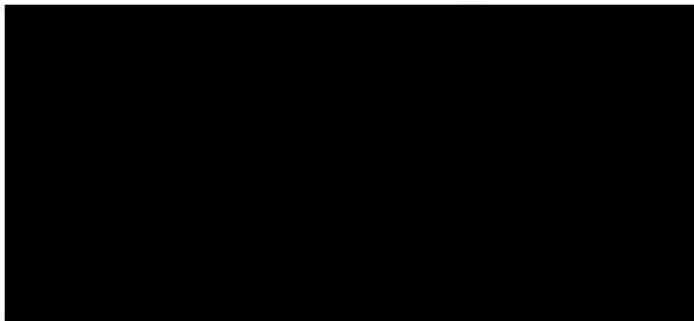
irányított ernyőszervezetbe kényszerítése, a Takarékbankban való többségi állami tulajdonszerzés, a kényszerintegrált hitelintézetek részvényesi jogainak korlátozása, a kényszerintegrált hitelintézetekre új alapszabály oktrojálása, a működési-gazdálkodási önállóságuk csorbítása, a tagjaik illetve részvényeseik jogainak korlátozása stb. A fentiekben részletesen kifejtett érveink alapján a 20§-ból (ide nem számítva az egyéb jogszabályokat módosító záró rendelkezéseket) álló Integrációs Törvény szabályainak túlnyomó többsége „saját jogon”, alapjog-sértés miatt megsemmisítésre kell, hogy kerüljön. Ami ezek után megmarad, az önmagában értelmetlen, alkalmazhatatlan torzó, amelynek hatályban tartása a fentiek szerint sértene a jogbiztonságot. Az Integrációs Törvény esetében ezért a teljes megsemmisítés az indokolt.

Ex tunc hatályú megsemmisítés

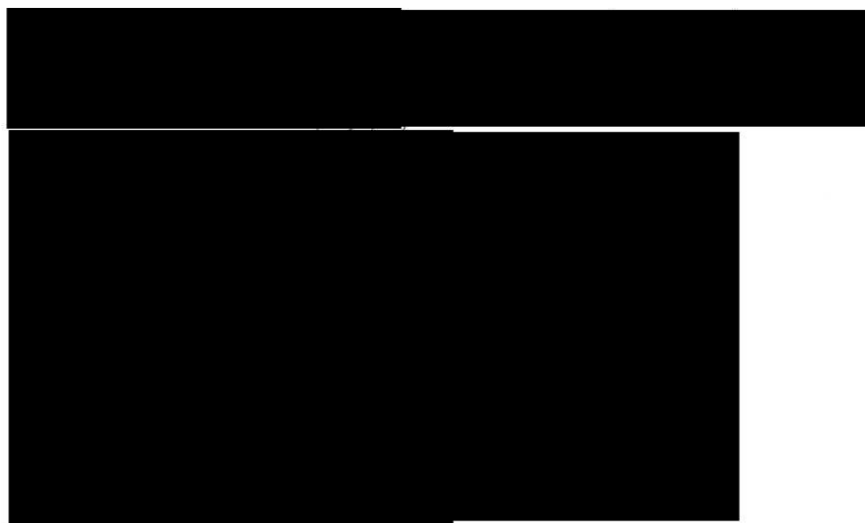
171. Az Alkotmánybíróság főszabályként határozata közzétételének napjával semmisíti az meg az alaptörvény-ellenessé nyilvánított illetve alapjogsértő jogszabályokat. Ettől a t. Alkotmánybíróság csak akkor tér el, ha azt nyomós indok, például az indítványozó nyomós érdeke vagy a jogbiztonság indokolja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján közjogi érvénytelenség esetén is lehetőség van az *ex tunc* megsemmisítésre: „*formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésre.*” [29/1997. (IV.29.) ABH].
172. Az *ex tunc* megsemmisítést indokolhatja az indítványozók különösen fontos érdeke, miként az történt a bírák korai kényszer-nyugdíjazása kapcsán született **33/2012. (VII. 17.) AB határozattal** elbírált esetben. Jelen ügyben az indítványozóknak különösen fontos érdekük fűződik az Integrációs Törvény visszamenőleges hatályú megsemmisítéséhez. Az Integrációs Törvény alapján ugyanis a kényszerintegrált hitelintézetek tulajdonjogát elvonják, autonómiájukat felszámolják, egy állam által uralt integrációba kényszerítik, részben a törvény erejénél fogva automatikusan, részben pedig az Integrációs Törvény alapján kötelezően végrehajtandó intézkedésekkel (közgyűlési határozatokkal, amelyek már meg is történtek, amivel gyakorlatilag és lényegében megvalósult a takarékszövetkezeti kényszer-integráció). A bekövetkezett jogsérelmeket csak az Integrációs Törvény visszamenőleges hatályú megsemmisítése tudja orvosolni.
173. A visszaható hatályú megsemmisítés sem hat ki automatikusan az alkotmányellenes rendelkezések alapján megszerzett tulajdonjogra [28/1994. (V. 20.) ABH.], ezért az *ex tunc* hatályú megsemmisítések esetében az Alkotmánybíróság iránymutatást ad arra nézve, hogy a visszamenőleges hatályú megsemmisítésnek milyen következményei legyenek [6/2013. (III. 1.) ABH]. Úgy gondoljuk, az Integrációs Törvény megsemmisítése esetén is feltétlenül szükséges ilyen „alkotmányos” követelmények megfogalmazása, különös tekintettel a tulajdonjog és a szervezeti-gazdasági függetlenség tekintetében.

A MEGHATALMAZOTT ADATAI

174. Az indítványozóknak a panasz benyújtására meghatalmazottja



Budapest, 2013. október 24.



indítványozók képviselőjében