

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/1635/2015.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panaszok tárgyában – *dr. Kiss László, dr. Salamon László és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény 1. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
  2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény 4. § (5)–(9) bekezdése, a 6. § *d)* pontja és a 13. §-a alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.
  3. Az Alkotmánybíróság a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény egésze, 4. § (1)–(4) és (10) bekezdései, a 10. § (6)–(7) bekezdései és a 11. § (1)–(3) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasítja.
  4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat egyebekben visszautasítja.
- Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

#### Indokolás

##### I.

- [1] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján három *jogi személy*, a Befektető-védelmi Alap (a továbbiakban: BEVA) tagja lényegében egyező tartalmú alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Tv.) egészével, illetve egyes rendelkezéseivel szemben, mivel álláspontjuk szerint e szabályok az Alaptörvény B)

cikk (1) bekezdésébe, a C) cikk (1) bekezdésébe, M) cikkébe, az I. cikk (3) bekezdésébe, a XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseibe, valamint a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe ütköznek. Ezen túlmenően egy BEVA tag indítványozó a törvény egészével összefüggésben (konkrét jogszabályi rendelkezések megjelölése nélkül) terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, az I. cikk (3) bekezdésének, a XII. cikk (1) bekezdésének, a XIII. cikk (1) és (2) bekezdésének valamint a XV. cikk (1) és (2) bekezdésének a sérelmét állítva.

- [2] Emellett Buda-Cash károsult *magánszemélyek* is indítványozták a Tv. 1. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. A támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét a magánszemély indítványozók az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmére alapozták.
- [3] 2. A BEVA tagok indítványukban elsősorban azt sérelmezték, hogy a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító alapba (a továbbiakban: Quaestor Alap) a Tv. befizetési kötelezettséget keletkeztet számukra.
- [4] 2.1. A Tv. egyes rendelkezéseivel összefüggésben az alábbiakat adták elő.
- [5] Álláspontjuk szerint a Tv. 14. §-a – amelynek értelmében a Tv. a kihirdetést követő napon lépett hatályba – nem biztosít kellő felkészülési időt az érintettek részére, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Az indítványozók a kellő felkészülési idő követelményének megsértését egyfelől a Tv. egésze, másfelől az előlegfizetés [4. § (5)–(6) bekezdései] tekintetében, konkrétan pedig a 2015. évre vonatkozó előlegfizetési kötelezettséget megállapító 4. § (8) bekezdésével összefüggésben látták megalapozottnak. A rendelkezések hatálybalépését figyelembe véve – mint érintett pénzügyi intézmények – nincs lehetőségük a fizetési kötelezettség megfelelő előirányzására, a teljesítésre való felkészülésre. Az indítványozók előadták, hogy a pénzügyi intézményeknek az üzleti évet számos körülményt figyelembe véve kell megtervezniük. Különösen sérelmes a szabályozás módosítása a 2015-ös év vonatkozásában. E rendelkezésekkel összefüggésben az indítványozók a jogállami jogbiztonság alaptörvényi rendelkezésének [B) cikk (1) bekezdés] a sérelmét is állították.
- [6] 2.2. A Tv. 1. § (1) és (2) bekezdéseivel, 4. §-ával, valamint a 10. § (1)–(4) bekezdéseivel és a 11. §-ával kapcsolatban az indítványozó BEVA tagok a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését is állították.
- [7] 2.2.1. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy a Tv. a megkárosított befektetők közül egy csoportot (a Quaestor károsultakat) kiemelte és a Tv. alanyi hatálya miatt a BEVA által nyújtott kártalanítás mértékéhez képest megemelt összegű kártalanítás kizárólag rájuk vonatkozik (pozitív diszkrimináció). Ugyanakkor az indítványozók szerint a 2014-2015. évek folyamán több más befektetői csoport is sérelmet szenvedett különböző befektetési szolgáltatók (a Hungária Értékpapír Zrt., a Buda-Cash Brókerház, a DRB

Bank, az Orgovány és Vidéke Takarékszövetkezet, vagy az ALBA Takarékszövetkezet) fizetésképtelen helyzete miatt.

- [8] 2.2.2. A biztosított követelések körének meghatározása (a törvény tárgyi hatálya) is szokatlan az indítványozók szerint. A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvénytől (a továbbiakban: Tpt.) eltérően, a Tv. szerint a kártalanítás a Quaestor által ki sem bocsátott értékpapírokra, azaz az érvénytelen jogügyletekre is kiterjed.
- [9] 2.2.3. A kárrendezés mértékét is a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek vélték az indítványozók. Arra hivatkoztak ugyanis, hogy a Tv. 11. § (1) bekezdése szerint a kárrendezés a BEVA által kifizetendő kártalanítást meghaladó követelésre vonatkozik, annak összege személyenként legfeljebb 30 millió forint lehet a BEVA által fizetett kártalanítással együtt. [A Tpt. 217. § (2) bekezdése értelmében a BEVA egyébként a kártalanításra jogosult befektető részére követelését – személyenként és Alap tagonként összevontan – legfeljebb húszezer euró összeghatárig (kb. 6 millió forint) fizeti ki kártalanításként.]
- [10] 2.2.4. A kárrendezés időpontja sem egyértelmű az indítványozók szerint. Utaltak arra, hogy a Tpt. 216. §-a szerint a BEVA kártalanítási kötelezettsége akkor következik be, amikor a bíróság elrendeli az érintett társaság felszámolását, ugyanakkor a Quaestor károsultak a Quaestor felszámolásánál korábbi időpontban kaphatnak kártalanítást.
- [11] 2.2.5. A Tv. 4. §-a szerinti előlegfizetési kötelezettséget is sérelmezték a BEVA tag indítványozók. E rendelkezés szerint a BEVA tagoknak előlegfizetési kötelezettsége áll fenn, az Európai Unió más tagállamában engedéllyel rendelkező és Magyarországon befektetési szolgáltatási tevékenységet folytató szolgáltatóknak azonban ilyen kötelezettségük nincs, amely a Tpt.-hez képest a BEVA tagoknak kedvezőtlenebb helyzetet eredményez.
- [12] 2.3. Az indítványozók a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét abban látták, hogy a Tv. alapján a BEVA tagok a Quaestor Alap működéséhez – a 4. § „(4) bekezdés szerinti hitel törlesztő részleteinek (lejáratainak) megfizetése céljából” – előleg fizetése formájában adott esetben hozzájárulni kötelesek. Ezáltal a jogalkotó lényegében kölcsön nyújtására kötelezi az érintett befektetési szolgáltatókat és hitelintézeteket úgy, hogy bár a visszafizetés kötelezettségét a Tv. rögzíti, ennek garanciáit azonban nem tartalmazza. Sőt, a Tv. 13. §-a kifejezetten számol annak a lehetőségével, hogy az előleg visszafizetésére nem fog sor kerülni (erre az esetre adóból történő levonást irányoz elő, később megalkotandó külön törvény alapján). Az indítványozók szerint még visszafizetés esetében is tulajdonkorlátozásról van szó, amennyiben pedig ez elmarad, már tulajdonelvonásról, mely alaptörvény-ellenes, hiszen az alapjog-korlátozást sem más alapjog vagy alkotmányos érték védelme, sem pedig a közérdek nem indokolja. E

körben az indítványozók több törvényi rendelkezést is megjelöltek az indítvány különböző részeiben [2. oldal: Tv. 4. § (4)–(7) bekezdés; 16. oldal: Tv. 4. § (4)–(8) bekezdés, 6. § *d*) pont, 11. §; 17. oldal: Tv. 4. § (5)–(6) bekezdés, 6. § *d*) pont, 13. §; 19. oldal: Tv. preambuluma, 1. §, 4. §, 5. § és 13. §, illetve a Tv. egésze].

- [13] 2.4. A Tv. egyes szabályai [1. §, 2. § (1) és (2) bekezdések, 3. § (1) és (3)–(4) bekezdések, a 4. § (4)–(8) bekezdések, a 10. § (1)–(7) bekezdések, a 11. § (1)–(3) bekezdések, valamint a 13. §] az indítványozók szerint a jogbiztonság (normavilágosság, egyértelműség) követelményét is sértik. A visszafizetés szabályai nincsenek kidolgozva, a befizetők e szabályokat nem ismerik, erre vonatkozó garanciális szabályt a rendszer nem tartalmaz. A Tv. tárgyi hatálya sem állapítható meg pontosan és egyéb értelmezési problémák is felvetődnek a Tv. alkalmazása során. Ilyen például az, hogy a Tv. a kártalanítás, kárrendezés, kártérítés fogalmakat következetlenül használja.
- [14] 2.5. Végül az indítványozók azt állították, hogy a Tv. egyes rendelkezései [1. §, 4. §, 10. § (6)–(7) bekezdések, valamint a 11. § (1)–(3) bekezdések] a vállalkozáshoz való jogot is sértik [Alaptörvény M) cikk], ugyanis a vállalkozás működése a speciális előlegbiztosítási kötelezettség miatt elnehezül. Nem derül ki a jogszabályból – állították az indítványozók –, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása milyen másik alapjog érvényre juttatását célozza, valamint az sem, hogy a korlátozás arányos-e.
- [15] 3. A *magánszemélyek* indítványai a következőket tartalmazzák:
- [16] 3.1. Az indítványozók valamennyien a Buda-Cash Brókerház Zrt. károsultjai, amely társasággal szemben – az indítvány szerint – 2015. március 5. napján felszámolási eljárás indult. A megindult felszámolási eljárásban az indítványozók valamennyien hitelezői igényt nyújtottak be.
- [17] Az indítványozók álláspontja szerint a támadott rendelkezés (a Tv. 1. §-a), amely a Tv. személyi hatályát határozza meg, ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített megkülönböztetés tilalmával, mivel a jogalkotó nem kezelte egyenlő méltóságú személyeként a mind időben, mind jogalap szempontjából azonos problémával küzdő károsultakat.
- [18] Az indokolatlan és diszkriminatív megkülönböztetés alátámasztásaként az indítvány az alábbi körülményekre hivatkozik.
- [19] A Quaestor támadott jogszabályhely által meghatározott károsultjainak a Tv. rendelkezései alapján – soron kívül – térítik meg a veszteségüket, míg a Buda-Cash károsultjainak ki kell várniuk a felszámoló vizsgálatát arra vonatkozóan, hogy ténylegesen milyen mértékű pénzügyi és pénzeszközök állnak rendelkezésre.
- [20] A Buda-Cash károsultjait csupán a BEVA kártalanítja, amely kártalanítás mértéke maximum 20 000 Euró (6 105 400 Ft), míg a Tv. szerint a Quaestor meghatározott károsultjai 30 000 000 Ft erejéig kapnak kártalanítást. Az indítvány szerint

köztudomású tény, hogy a Quaestor által forgalmazott, kiemelten magas kamatozású kötvényt nem biztosította a BEVA sem, azaz valamennyi ügyfél tisztában volt azzal, hogy a magasabb hozam reményében nagyobb kockázatot vállal, mint ha más befektetési szolgáltatóhoz fordult volna.

- [21] További indokolatlan megkülönböztetésként hivatkozik az indítvány arra, hogy a Tv. olyan befektetések esetére biztosítja a jelentős összegű további kártalanítást, amelyre egy bróker cég vállalt garanciát, míg az egyéb károsultaknak, akik például a Magyar Állam által garantált államkötvénybe, vagy diszkont kincstárjegybe fektettek be, csak a BEVA által biztosított kártalanítás áll rendelkezésükre.
- [22] Az alaptörvény-ellenesség további indokaként hivatkozott az indítvány arra, hogy a Quaestor károsultak döntő hányada soron kívül és teljes mértékben hozzájut a követeléséhez, szemben a Buda-Cash károsultjaival, akik kénytelenek lesznek a BEVA által nem rendezett kárak érvényesítése érdekében további jelentős többletköltséggel járni, és valószínűsíthetően több évig elhúzódó peres eljárás keretében érvényesíteni igényüket, amelynek kimenetele és eredménye bizonytalan.
- [23] 3.2. Egy másik alkotmányjogi panasz indítványozója, aki szintén a Buda-Cash ügyfele, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján elsődlegesen a Tv. egészének, másodlagosan a Tv. 1. § (1) és (2) bekezdései, 3. § (1) és (3)–(4) bekezdései, 10. § (1)–(7) bekezdései, 11. § (1)–(3) bekezdései, 13. §-a, illetve 14. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét illetően az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, C) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, XIII. cikk (1) és (2) bekezdésének, valamint XV. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmére hivatkozott.
- [24] Az indítvány szerint a Quaestor károsultak körének a befektetői-betételhelyezői károsultak homogén csoportján belüli kiemelése olyan alkotmányellenes megkülönböztetés, amelyet más alapvető jog érvényre juttatása nem indokol, illetve tárgyilagos mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka.
- [25] Az alkotmányjogi panaszban foglaltak szerint a Tv. 1. §-a által meghatározott, a kárrendezéssel biztosított követelés fogalma lényegesen szélesebb kört fog át, mint a Tpt. által meghatározott követeléskör. A Tpt. 213. § (2) bekezdése szerint ugyanis a BEVA által fedezett kártalanítás csak az érintett társaság birtokába került és a befektető nevében nyilvántartott vagyon (értékpapír, pénz) kiadására vonatkozó követelésekre terjed ki, további követelésekre – így különösen a kibocsátó fizetésképtelensége miatti nemfizetésből fakadó kockázatra – nem. A Tv. hatálya alá tartozó követeléskör viszont kiterjed nem csak a teljesebbbe ment (a társaság által ténylegesen kibocsátott és előállított kötvényeken alapuló), hanem az érvénytelen jogügyletekre is, amelyek esetében kötvény, mint dematerializált értékpapír tényleges kibocsátására és előállítására nem került sor. A jogalkotó tehát a Tpt. szabályaitól eltérően kibocsátói (fizetésképtelenségi) kockázatbiztosítást teremt utólag a ténylegesen kibocsátott kötvényekre, azaz érvénytelen jogügyletekre

vonatkozóan is, amely azonban más kötvénykibocsátók vonatkozásában nem áll fenn, illetve a jogalkotó ilyen típusú biztosítást más kötvénykibocsátók esetében korábban sem biztosított.

- [26] Az alkotmányjogi panaszban foglaltak szerint a Tv. 10. § (1)–(4) bekezdései alapján nem egyértelmű a kárrendezés kifizetésének időpontja, mivel maga a Tv. egyáltalán nem rendelkezik annak konkrét időpontjáról.
- [27] Az indítványozó szerint – a pénzügyi intézmények által előterjesztett érveléshez hasonlóan – a Tv. 11. §-ában meghatározott kártalanítási határ súlyosan sérti a nem Quaestor károsultak tulajdonhoz való jogát is.
- [28] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság részét képező normavilágosság követelményének sérelmét állította az indítvány a Tv. 1. §-a, 3. § (1), (3)–(4), bekezdései, 10. §-a, 11. §-a és 13. §-a tekintetében, hasonló érvek mentén, mint a BEVA tag indítványozók. A Tv. 1. § (1) bekezdése szerint a Quaestor károsultak követelése akkor is a Tv. hatálya alá tartozik, ha a jogügylet érvénytelen. Ebben az esetben azonban nem világos, hogy a Tv. 1. § (2) bekezdése szerinti „követelés”-nek mi a jogalapja, érvénytelen jogügyletből semmiféle „követelés” nem keletkezik, így a Tv. 1. §-a nem tesz eleget a normavilágosság követelményének, mivel így a Tv. tárgyi hatálya nem állapítható meg. Minthogy azonban az 1. § alaptörvény-ellenessége az egész Tv.-re kihat, ez a jogbizonytalanság a Tv. egészének alaptörvény-ellenességét vonja maga után.
- [29] A Tv. 1. § (2) bekezdése szerint a Tv. alanyi hatálya – kárrendezésre jogosultként – kiterjed „egyéb szervezetek”-re is anélkül, hogy ezek meghatározását a Tv. tartalmazná. Az alanyi hatály meghatározásának bizonytalansága sérti a normavilágosság követelményét, a jogbiztonságot, ezért – az indítványozó álláspontja szerint – a Tv. 1. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenessége megállapítható.
- [30] 4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.
- [31] 5. Az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság beszerezte a Magyar Nemzeti Bank véleményét.

## II.

- [32] 1. Az Alaptörvény alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[33] 2. A Tv.-nek az alkotmányjogi panaszokkal támadott rendelkezései:

„1. § (1) A törvény hatálya azokra az ügyletekre terjed ki, amelyeknél az ügyfél jognyilatkozata a QUAESTOR FINANCIAL HRURIRA Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság által kibocsátott, vagy ilyenként megjelölt, a QUAESTOR Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság vagy annak a számviteli jogszabályok szerinti kapcsolt vállalkozása által értékesített kötvények vásárlására irányult, és az ügyfél az ellenérték fizetési kötelezettségének eleget tett, függetlenül attól, hogy a jogügylet érvényesen létrejött-e, illetve teljességbe ment-e.

(2) Kárrendezésre jogosultak azok a magánszemélyek, jogi személyek és egyéb szervezetek, akik az (1) bekezdés szerinti kötvénykibocsátásából eredően az (1) bekezdésben említett gazdasági társaságokkal szemben e törvény hatálybalépésének napján fennálló követeléssel rendelkeznek.”

„2. § (1) Az 1. § szerinti követelésekből eredő igények rendezése érdekében e törvény erejénél fogva létrejön a Quaestor Károsultak Kárrendezési Alapja (a továbbiakban: Alap).

(2) A kárrendezésre jogosultak követeléseinek ellenérték fejében e törvény alapján az Alapra történő átszállása nem érinti a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 213. §-a szerinti kártalanítást.”

„3. § (1) Az Alap feladata a kárrendezés, amely során az 1. § szerinti követelések – e törvény erejénél fogva az Alapra történő átszállása esetén – ellenértékét kifizeti, és a rá szállt követelésekre vonatkozóan az igényeket érvényesíti. Az Alap a honlapján közzéteszi az 1. § szerinti gazdasági társaságok számviteli jogszabályok szerinti kapcsolt vállalkozásainak listáját.

[...]

(3) A kárrendezésre a követelés pénznemében kerül sor.

(4) A kárrendezés mentes a közteherfizetés alól.”

„4. § (4) Az Alap működésének biztosítása érdekében – az állam kezességvállalása mellett – legfeljebb 10 éves futamidőre kötvényt bocsáthat ki, hitelintézettől legfeljebb 10 éves futamidőre kölcsönt vehet fel, és az MNB-től – az állam kezességvállalása mellett – legfeljebb 3 hónapos futamidejű áthidaló kölcsönt vehet fel.

(5) Az Alap igazgatósága a Befektető-védelmi Alap (a továbbiakban: BEVA) tagjaitól a (4) bekezdés szerinti hitel törlesztő részleteinek (lejáratainak) megfizetése céljából, saját forrásainak kiegészítéséhez visszafizetési kötelezettséggel előleget igényelhet.

(6) Az előleg fizetésére a BEVA tagok a 2014. naptári évben a BEVA felé fennálló éves díjfizetési kötelezettségük arányában kötelesek. Az éves előleg megállapításakor az arány kiszámítása során

a) a BEVA felé fennálló éves díjfizetési kötelezettségét figyelmen kívül kell hagyni annak a BEVA tagnak,

aa) amely jogutód nélkül megszűnt, valamint

ab) amelynek felszámolását jogerősen elrendelték,

b) a 2015. április 10-e után keletkezett BEVA tagság esetén e tagok éves tagdíjfizetési kötelezettségét 2014-es éves tagdíjfizetési kötelezettségként kell figyelembe venni.

(7) E törvény alkalmazása során BEVA tagnak minősül az a nem BEVA tag vállalkozás is, amely 2015. április 10-én még a BEVA tagja volt, valamint azon vállalkozások jogutódai is, amelyek 2015. április 10-én vagy azt követően a BEVA tagjai voltak.

(8) A naptári évben fizetendő előleget évente egyszer, legkésőbb a naptári évet megelőző év december 15-ig kell megállapítani. A 2015. naptári évben fizetendő előleget e törvény hatálybalépését követő 150. napig kell megállapítani. Az éves előleg megállapítását követően létrejött BEVA tagság esetén csak az új tag előlegét kell – a tagság létrejöttét követő 60 napon belül – megállapítani, a már megállapított előlegeket nem kell újra meghatározni.

(9) Egyebekben az előleg megfizetésére az BEVA tagdíj fizetésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

(10) Az Alapra átszállt 1. § szerinti követelések megtérülését, valamint az Alap vagyonának hozamát az Alap köteles a (4) bekezdés szerinti hitel előtörlesztésére és a



kibocsátott kötvények lejárat előtti visszavásárlására fordítani. A (4) bekezdés szerinti hitel felvételekor csak olyan szerződés köthető, ami a kibocsátott kötvények lejárat előtti visszavásárlását, a felvett hitel előtörlesztését legalább félévente egy alkalommal, korlátlan összegben lehetővé teszi.”

„6. § Az igazgatóság

[...]

d) meghatározza a BEVA tagok által fizetendő éves előleg összegét, és rendelkezik az előleg visszatérítéséről,

[...]”

„10. § (1) Az Alap a kérelmet annak kézhezvételétől számított 30 napon belül megvizsgálja, e határidő a kárrendezés feltételeinek megállapítása érdekében meghosszabbítható.

(2) A kárrendezés feltételeinek megállapítása érdekében az Alap jogosult a kérelmezők BEVA által nyilvántartott személyes adatait és a kérelemben megadott követeléseire vonatkozó adatait kezelni, és ennek érdekében az 1. § (1) bekezdése szerinti gazdasági társaságoktól adatszolgáltatást kérni. Az adatszolgáltatást soron kívül kell teljesíteni.

(3) A 3. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti kizáró feltétel ellenőrzése érdekében az Alap jogosult a kizárt személyek megállapításához az érintett szervezetektől – ide értve az állami adóhatóságot is – adatszolgáltatást igényelni. Az adatszolgáltatást soron kívül kell teljesíteni.

(4) Ha a kérelem megfelel a kárrendezés feltételeinek, az Alap erről tájékoztatja a kárrendezésre jogosultat. Az Alap a tájékoztatást követő 30 napon belül teljesíti a kifizetést a kárrendezésre jogosultnak.

(5) A kifizetés teljesítését követően a BEVA által teljesített kártalanítás erejéig a követelés jogosultjává a BEVA válik.

(6) A kárrendezésre jogosult követelésének biztosítékai, illetve a követeléshez kapcsolódó igények – ide értve a bűncselekménnyel okozott kár megtérítése, illetve az egyéb kártérítés iránti igényeket is – a tájékoztatással egyidejűleg, e törvény erejénél fogva az Alapra szállnak át.

(7) Az 1. § szerinti jogügyletekkel összefüggésben a pénzkövetelések és a kötvények Alapra való átszállási aránya megegyezik az összes követeléseken belül a pénzkövetelések és a kötvények arányával.”

„11. § (1) A kárrendezés a BEVA által kifizetendő kártalanítást meghaladó követelésre vonatkozik, annak összege személyenként nem haladja meg az 1. § szerint fennálló követelések összegét, legfeljebb azonban a BEVA által fizetett kártalanítással együtt a harmincmillió forintot.

(2) A harmincmillió forintot meg nem haladó összegű, 1. § szerinti követeléseket tőkeértéken, a kötvényeket pedig névértéken kell figyelembe venni.

(3) Ha a befektető követelése e törvény szerint átszáll az Alapra, az (1) bekezdésben foglaltakon kívül a BEVA az Alap útján fizeti ki a Tpt. alapján a befektetőt az 1. § szerinti követelés alapján megillető kártalanítást is.”

„13. § Az Alap záró beszámolóját követően az Alapba előleget befizetők által megelőlegezett, de az éves visszafizetésekből meg nem térült követeléseinek adóból történő levonásáról külön törvény rendelkezik.”

„14. § Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba.”

### III.

[34] Az alkotmányjogi panaszok részben megalapozottak.

[35] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítványok megfelelnek-e az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek.

[36] A formai feltételek teljesítése körében azt kellett megvizsgálni, hogy az alkotmányjogi panaszok határidőben érkeztek-e [Abtv. 30. §], illetve, hogy azok a határozott kérelem Abtv. 52. §-ában írt feltételeinek eleget tesznek-e.

[37] 1.1. Az Abtv. 30. §-a szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a jogszabály hatályba lépésétől számított 180 napon belül kell benyújtani. A Tv. a kihirdetését követő napon, tehát 2015. április 18-án lépett hatályba. Az alkotmányjogi panaszokat 2015. június 1-jén, 4-én, 12-én és július 15-én, tehát határidőben adták postára, illetve érkeztek közvetlenül az Alkotmánybíróságra.

[38] 1.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a benyújtott panaszok egy része az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő, határozott kérelemnek minősülnek, mivel tartalmazzák az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozást, az eljárás megindításának az indokait és a jogsérelem lényegét, a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtést, továbbá a panasz kifejezett kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály(i) rendelkezések megsemmisítésére.

[39] Ugyanakkor az egyik indítvány a törvény egészének megsemmisítését kérte, ezzel összefüggésben azonban pontos jogszabályi rendelkezéseket nem jelölt meg. A fent kifejtetteknek megfelelően ezen indítvány nem felel meg a határozott kérelem feltételeinek, így az Alkotmánybíróság ezt az indítványt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [40] 2. Az alkotmányjogi panaszok tartalmi vizsgálata során a testület az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti érintettséget és a jogorvoslat kimerítését vizsgálta.
- [41] 2.1. Az alkotmányjogi panaszt benyújtók az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérték az Alkotmánybíróság eljárását. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]}. „Tehát [a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}.
- [42] 2.2. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványozók (BEVA tagok, illetve magánszemélyek) érintettsége megállapítható-e, illetve milyen indítványi elemek tekintetében megalapozott.
- [43] 2.2.1. Először a BEVA tag indítványozók érintettségét vizsgálta az Alkotmánybíróság.
- [44] Az indítványozók a Tv. 1. § (1) és (2) bekezdéseivel, a 4. §-ával, valamint a 10. § (1)–(4) bekezdéseivel és a 11. §-ával kapcsolatban azt sérelmezték, hogy azok sértik a hátrányos megkülönböztetés tilalmát (csak a Quaestor károsultakra terjed ki a jogszabály hatálya, a követelések köre a Tpt.-ben foglaltaktól eltér, a kártérítés mértéke a BEVA-kártalanításhoz képest jóval magasabb, a kárrendezés időpontja nem egyértelmű, és más károsultakhoz képest kedvezőbb.) Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítványozók érintettsége ebben az összefüggésben nem áll fenn. A Quaestor Alap részére teljesítendő befizetési kötelezettség ugyanis az a körülmény, mely az indítványozó BEVA tagok érintettségét megalapozza, az azonban, hogy a Quaestor Alap milyen szabályok szerint teljesíti a kifizetéseket a károsult befektetők számára, az indítványozókra nézve nem bír relevanciával. A BEVA tagok érdekelttsége azzal összefüggésben áll ugyanis fenn, hogy a Quaestor Alap részére a

befizetést (valójában hitelt vagy kölcsönt) teljesít, illetve, hogy ezen pénzösszeg részére történő visszafizetése, jóváírása milyen szabályok szerint valósul meg. Az azonban, hogy a Quaestor Alap az indítványozók által előlegezett pénzösszegeből kinek és milyen rendelkezések alapján juttat, a befizetésre kötelezettet nem érinti. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványok ezen részét érintettség hiányában az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [45] 2.2.2. A megjelölt jogszabályi rendelkezések közül csak a Tv.-nek a BEVA tagok előlegfizetésével összefüggő szabályai hozhatók összefüggésbe az indítványozó BEVA tagok *tulajdonhoz való jogával* [Tv. 4. § (5)–(9) bekezdés; 6. § d) pont, 13. §]. A Tv. egésze, illetve egyéb, támadott rendelkezései a kérelemben megjelölt indokok alapján az indítványozó tulajdonhoz való jogát nem érintik. Ezért az Alkotmánybíróság a Tv. egésze, preambuluma, 1. §-a, a 4. § (1)–(4) és (10) bekezdése, 5. §-a, illetve 11. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alaptörvény XIII. cikkére alapított alkotmányjogi panaszokat az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [46] 2.2.3 Az indítványozó BEVA tagok alkotmányjogi panaszukban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állították a Tv. egyes rendelkezéseivel [1. §, 2. § (1) és (2) bekezdések, a 3. § (1) és (3)–(4) bekezdések, a 4. § (4)–(8) bekezdések, a 10. § (1)–(7) bekezdések, a 11. § (1)–(3) bekezdések, valamint a 13. §] összefüggésben.
- [47] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján csak Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]} – lehet alapítani. Az indítványozók a felkészülési idő hiányát sérelmezték, e tekintetben tehát nincs akadálya az érdemi vizsgálatnak, ugyanakkor az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszban megfogalmazott – további kifogások (pl. normavilágosság) alkotmányossági vizsgálatára az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján folyó eljárásban nincs mód. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat ebben a vonatkozásban is az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [48] 2.2.4. A BEVA tagok indítványai kapcsán a Tv. egészével, a 4. § (5), (6) bekezdésével, valamint a 14. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat teszi.
- [49] A Tv. egészének megsemmisítésére irányuló kérelem előterjesztésére a szűkebb körű érintettségre tekintettel az indítványozóknak nincs lehetősége. A Tv. hatálybalépését megállapító 14. §-a – ugyanezen okból – jelen esetben szintén nem támadható az

alkotmányjogi panasszal, mivel annak alkotmányos megítélése szükségképpen kihat a Tv. egészére.

- [50] A Tv.-nek az indítványozók által támadott 4. § (5) bekezdése teremti meg az előleg igénylésének alapját, míg a (6) bekezdése arról rendelkezik, hogy az előlegfizetést kiknek, milyen mértékben kell teljesíteni. E rendelkezések ugyanakkor nem hozhatók érdemi kapcsolatba a kellő felkészülési idő követelményével, mivel csak megteremtik az előlegfizetés igénylésének – az előlegfizetési kötelezettségnek – a jogi alapjait.
- [51] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványok ezen részét egyrészt az érintettség hiányára tekintettel az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította, illetve az érdemi összefüggés hiánya miatt elutasította.
- [52] 2.2.5. A magánszemély indítványozók valamennyien egy, a Tv. hatálya alá nem tartozó befektetési szolgáltató ügyfelei, érintettségüket az indítványhoz csatolt egyenlegközlőkkel, számlakivonatokkal illetve szerződéssel igazolták. A Tv. támadott, 1. §-ába foglalt rendelkezés a Tv. hatályát állapítja meg, és ez nem terjed ki az indítványozókkal kapcsolatban álló befektetési szolgáltatóra. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy egy adott, valamely előnyt juttató jogszabály személyi hatályával összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés sérelmét az a homogén csoportba tartozó jogalany is állíthatja, akire az adott jogszabály hatálya csak közvetve terjed ki. Alaptörvény-ellenes diszkrimináció ugyanis általa is megvalósulhat, hogy a jogalkotó meghatározott személyeket – kifejezett rendelkezéssel vagy hallgatással – kizár egy adott jogszabály alkalmazásából (a jogszabály által nyújtott előnyökből). Az ezzel ellenkező értelmezés nem állna összhangban az Alaptörvény XV. cikke által biztosított jogegyenlőség követelményével és az alapjogi sérelmek orvoslása érdekében intézményesített alkotmányjogi panasz céljával. Amennyiben az alapul fekvő norma alkotmányossági vizsgálatától az Alkotmánybíróság elzárkózna, a diszkrimináció alaptörvényi tilalma kiüresíthetővé válna. Az Alaptörvény XV. cikkének vonatkozásában az indítványozók jogsérelmét éppen az eredményezheti, hogy a Tv. által biztosított kedvezőbb feltételek és körülmények nem terjednek ki az azonos, vagy hasonló helyzetűnek állított más személyekre. Ennek alapján a Tv. hatályát meghatározó 1. §-a tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította az indítványozóknak az Abtv. által megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális érintettségét.
- [53] Ugyanakkor a Tv. azon rendelkezései tekintetében, amelyek a Quaestor Károsultak Kárrendezési Alapjára, a kárrendezésre, illetve a Quaestor Alapba befizető BEVA tagokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák, a magánszemély indítványozók érintettsége nem állapítható meg. Ezért a Tv. egésze, valamint 3. § (1), (3)–(4) bekezdései, 10. §-a, 11. §-a, 13. §-a és 14. §-a tekintetében az Alkotmánybíróság a magánszemély indítványozók alkotmányjogi panaszait az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

#### IV.

- [54] Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványok tartalmát az alábbiak szerint vizsgálta meg.
- [55] 1. Először azt bírálta el érdemben, hogy a Tv. 4. § (8) bekezdése vonatkozásában – a Tv. hatálybalépését megállapító 14. §-át figyelembe véve – a kellő felkészülési idő biztosított volt-e.
- [56] 1.1. Az Alkotmánybíróság a BEVA tag indítványozók kérelmével összefüggésben áttekintette eddigi, a kellő felkészülési idő követelményével összefüggésben kialakított, a jelen határozatban figyelembe vett gyakorlatát.
- [57] Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta a jogállamiság, illetve a jogbiztonság szerves részeként tekintett a kellő felkészülési idő követelményére. Az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában összegezte a kellő felkészülési idő értelmezésének legfőbb kritériumait. A határozat szerint: „[a] demokratikus jogállam [...] – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy [...] garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. [...] [a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon
- a) a jogszabály szövegének megszerzésére [...] és áttanulmányozására;
- b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire” (ABH 1992, 156–157.). Az Alkotmánybíróság ezen kritériumokat újfent rögzítette az Alaptörvény Negyedik módosítását követően is, többek között a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [58] pontjában.
- [58] Az Alkotmánybíróság gyakorlatát (Abh. Indokolás [57]–[59], 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [241], 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]) összegezve: a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva.
- [59] 1.2. Az Alkotmánybíróság a Tv. támadott rendelkezéseit megvizsgálva megállapította, hogy a Tv. ugyan nem közvetlenül rendel el előlegfizetési kötelezettséget a BEVA tagok részére, azonban nemcsak megteremti a kötelezettség előírásának a

lehetőségét, hanem azzal reálisan, tervként számol. A Tv. 4. § (5) bekezdése a „előleget igényelhet” megfogalmazást tartalmazza, ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az „igényelhet” kifejezéssel a Tv. nem csupán lehetőségként tekint a BEVA tagok általi előlegfizetésre, hanem azt burkoltan, normatív módon írja elő. Az „igényelhet” kifejezés ugyanis magában foglalja, hogy azt az érintett nem vitathatja, tehát számára az teljesítendő kötelezettség. Tovább erősíti az előző megállapítást a Tv. 4. § (8) bekezdése, amely a Tv. hatálybalépése évében, majd az azt követő években is számol az előlegfizetési kötelezettséggel (lásd: „kell megállapítani” szóhasználat).

[60] 1.3. A Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló T/4347. számú törvényjavaslat 2015. április 10-én került benyújtásra. A törvényjavaslatot 2015. április 14-én fogadta el az Országgyűlés, majd az 2015. április 17-én kihirdetésre került. A Tv. – annak 14. §-a értelmében – a kihirdetését követő napon, 2015. április 18-án lépett hatályba.

[61] A törvényjavaslat benyújtása és a Tv. hatálybalépése között tehát rövid idő telt el, ez a körülmény azonban – tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorlatára – önmagában még nem alapozza meg az alaptörvény-ellenesség kimondását. {lásd például: Abh., Indokolás [60]}.

[62] 1.4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az előlegfizetés a Tv. szerint lényegében kötelezettségként jelentkezik a BEVA tagokra – így az indítványozókra – nézve. Az előlegfizetés tehát egy korábban nem létező, a befektetési szolgáltatókat csak a Tv. hatályba lépését követően terhelő többletkötelezettség. A kellő felkészülési idő megtartása szempontjából így annak van jelentősége, hogy a többletkötelezettség pontos mértékét és időtartamát az indítványozók megismerhették-e, illetve a teljesítésre megfelelő idő volt-e számukra biztosítva.

[63] A Tv. 4. § (5) bekezdése rögzíti, hogy a Quaestor Alap igazgatósága a BEVA tagoktól a (4) bekezdés szerinti hitel törlesztő részleteinek megfizetése céljából – saját forrásainak kiegészítésére –, visszafizetési kötelezettséggel előleget igényelhet. A 4. § (6) bekezdése értelmében az előleg fizetésére a BEVA tagok a BEVA felé a 2014. évben fennálló éves díjfizetési kötelezettségük arányában kötelesek. A Tv. 4. § (9) bekezdése alapján a Tv.-ben nem rendezett kérdésekben a Tpt.-nek a BEVA tagdíj fizetésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A BEVA tagok által megfizetendő éves díj konkrét mértékét a Tpt. 222. § (4) és (5) bekezdése határozza meg. A Tv. ugyanakkor akként rendelkezik, hogy az előleg összegét nem a BEVA tagok éves díjfizetésének konkrét összege, hanem az egyes BEVA tagot terhelő díjfizetési kötelezettség aránya alapján kell megállapítani. A Tv. az előlegfizetés pontos mértékéről nem rendelkezik, csupán annyit állapít meg, hogy azt a BEVA tagok a BEVA tagdíjfizetési kötelezettségük arányában, a Quaestor Alap igazgatóságának megállapítása szerint fizetik meg. Ez tehát azt jelenti, hogy a BEVA tagoknak kizárólag a fizetési kötelezettségük egymás között fennálló arányáról van információja, azt

azonban, hogy e kötelezettségnek mekkora a mértéke, nem tudják meghatározni, ez ugyanis kizárólag a Quaestor Alap igazgatóságának a döntésétől függ, ami olyan mértékű jogbizonytalanságot eredményez, mely a kellő felkészülési idő alkotmányos követelményét is sérti. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a teljesítendő kötelezettség nincs egyértelműen – az érintettek, így az indítványozó által – pontosan kalkulálható módon meghatározva. Adott esetben az előlegfizetési kötelezettség jelentős is lehet, amely különösen sérelmessé válhat az érintetteknek, mivel olyan rendkívüli, törvény által előírt fizetési kötelezettségként jelentkezhet, amellyel nem számolhattak a gyakorlatukban megszokott pénzügyi év megtervezésekor. A Tv. szerinti előlegfizetés tehát azt várja el a BEVA tagoktól, hogy egy egyértelműen meg nem határozható pénzügyi összeget tartsanak rendelkezésre, amelyből az igényelt összeget teljesíteni tudják. Az előlegfizetés mértékének bizonytalansága ennél fogva kérdésessé teszi, hogy az érintettek pontosan milyen kötelezettség teljesítésére kell, hogy felkészüljenek.

- [64] Összefoglalóan: a BEVA tagok oldalán az előlegfizetés *praestare* kötelezettségként jelenik meg, annak lehívása nyitott, ami azt eredményezi, hogy azzal előre nem tudnak számolni, üzleti évük megtervezését ez megnehezíti. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor figyelembe kellett vennie, hogy a Tv. által felállított Quaestor Alap működése, illetve a kárrendezési mechanizmus eleve bizonytalanná teszik, hogy az előlegfizetési kötelezettséggel terhelt BEVA tagok megismerhessék a teljesítendő fizetési kötelezettség mértékét. A Tv. ugyanis az előlegfizetést a Quaestor Alap működése biztosítása érdekében felvett hitel törlesztésére irányozza elő [4. § (5) bekezdés]. Az előlegfizetési kötelezettség tehát eleve a kár – a Tv. hatálybalépéséig fel nem mért – nagyságától, a Quaestor Alap által kibocsájtott kötvények lejegyzésének arányától, ezen felül pedig legfőképpen, a Quaestor Alap működéséhez felvett hitel mértékétől függ [4. § (4) bekezdés].
- [65] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a BEVA tagok részére a BEVA igazgatósága rendkívüli befizetést a Tpt. 222. § (7) bekezdése értelmében jelenleg is elrendelhet. Ezen rendelkezés lényege, a rendkívüli befizetés lehetősége (különböző módosításokkal ugyan, de) a Tpt. hatálybalépése óta a normaszöveg része. Az érintett BEVA tagok tehát a BEVA igazgatósága által elrendelhető rendkívüli befizetési kötelezettséggel számolhattak és azzal számolniuk is kellett. A Tv.-en alapuló előlegfizetési kötelezettség viszont nem egyezik meg az esetleges BEVA rendkívüli befizetési kötelezettséggel, ezért az nem fedezhető az erre – előre – elkülönített vagyonelemekből. A 2015. évre vonatkozóan tehát az érintett BEVA tagok számolhattak rendkívüli BEVA befizetéssel, a Tv. általi előlegfizetéssel ugyanakkor nem. Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá arra, hogy a rendkívüli befizetés mértéke a Tpt.-ben maximalizált, pontosan meghatározható összeg (lásd: Tpt. 222. § (7) bekezdése), míg az előlegfizetésre ez a szabály nem alkalmazandó, így a befizetendő összegnek a vizsgált esetben felső határa nincsen.



[66] 1.5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az érintettek – így az indítványozók – számára a Tv. szövege alapján nem egyértelmű, hogy pontosan milyen mértékű, milyen ütemezésű és időtartamú fizetési kötelezettséget jelent a Quaestor Alap igazgatósága által igényelt előlegfizetés. Az érintetteknek kizárólag akkor lesz lehetőségük megismerni az őket terhelő kötelezettség pontos tartalmát, amikor az előlegfizetést a Quaestor Alap igazgatósága igényli, illetve azt megállapítja. A kötelezettség tartalma a Tv. szövegéből nem vezethető le, azt legfeljebb becsülni lehet. A kellő felkészülési idő követelményéből – figyelembe véve az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát – az is következik, hogy az új norma által bevezetett többletkötelezettséget pontosan kell meghatározni. A kellő felkészülési idő követelményének a sérelme ennél fogva nem csak egyértelmű szabályozás viszonylatában állapítható meg, hanem akkor is, ha a kötelezettség nincs pontosan meghatározva. Az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idővel kapcsolatosan kialakított gyakorlata során eddig csak egyértelműen meghatározott kötelezettség tekintetében folytatta le eljárását. A normatartalom és – kizárólag e vonatkozásban – a kellő felkészülési idő vizsgálata azonban elválaszthatatlan, egymást feltételező kritériumok. A Tv. által megállapított előlegfizetést szabályozó normatartalom pontatlansága – mind a 2015., mind az azt követő évekre vonatkozóan – azt eredményezi, hogy az érintettek adott esetben csak rendkívüli nehézségek árán tudnák kötelezettségüket teljesíteni, arra csak (akár jelentős) érdeksérelem mellett vagy – a kötelezettség mértékének meghatározatlansága miatt – egyáltalán nem tudnának felkészülni. A jogállami jogalkotásba vetett bizalom – ami jelen esetben nem az Alkotmánybíróság által korábban kibontott, az úgynevezett „bizalomvédelem” elvére való utalást jelenti – megköveteli, hogy egyfelől egy újonnan megállapított kötelezettség pontosan meghatározható legyen, másrészt, hogy vonatkozásában biztosított legyen az alkotmánybírósági gyakorlatban lefektetett elveknek megfelelő kellő felkészülési idő. Különösen igaz az előbbi megállapítás olyan többletkötelezettségek bevezetése esetén, amelyek nem minősülnek köztehernek, de olyan probléma megoldását szolgálják, amit nem a kötelezettek idéztek elő.

[67] A Tv. 4. § (8) bekezdése – a Tv. egészével azonos módon – 2015. április 18-án lépett hatályba. A rendelkezés azonban az előlegfizetési kötelezettséget több lépcsőben írja elő, mivel a 2015. évre vonatkozóan azt a Tv. hatálybalépésétől számított 150. napig, míg ezt követően az éves mértéket az előző év december 15-ig állapítja meg a Quaestor Alap igazgatósága. Jelen esetben az Alkotmánybíróságnak nem a rendelkezés hatálybalépését, hanem normatív tartalma kifejtésének időpontját kellett figyelembe vennie. A Tv. ugyanis hiába lépett hatályba a kihirdetését követő napon, az előlegfizetési kötelezettség csak később, a 4. § (8) bekezdése szerint terheli az érintett BEVA tagokat, így az indítványozókat is. A 4. § (8) bekezdése csupán az előlegfizetési kötelezettség megállapításáról rendelkezik, azonban a bekezdés egésze egyértelművé teszi – mivel az előlegfizetést évenkénti bontásban szabályozza –, hogy

annak ténylegesen is meg kell történnie az adott évben. A 2015. évre vonatkozó előlegfizetési kötelezettséget a Quaestor Alap igazgatóságának a Tv. hatálybalépésétől számított 150. napig kell megállapítania. A Tv. megfogalmazása bizonytalanná teszi azt, hogy egy eleve pontatlan kötelezettséget mikor kell az érintetteknek teljesítenie. A Tv. szövegéből következik, hogy az előlegfizetés megállapítására ugyan nem közvetlenül a Tv. hatálybalépését követően kerül sor – mivel megelőzi a Quaestor Alap felállítása, kár meghatározása, a kötvénykibocsátás, valamint a hitelfelvétel –, azonban az akár rendkívül szűk időkereten belül is megtörténhet. Az előbb kifejtetteket figyelembe véve – összevetve azzal, hogy az előlegfizetés akár jelentős érdeksérelmet is jelenthet – a Tv. nem biztosít kellő felkészülési időt az érintettek számára a 2015. évre vonatkozó előlegfizetés vonatkozásában.

- [68] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. 4. § (8) bekezdése – a kötelezettség pontatlansága miatt a bekezdés egésze, a 2015. évre vonatkozóan pedig a tényleges felkészülés lehetőségének hiánya miatt – nem biztosít kellő felkészülési időt az érintettek számára, ezért alaptörvény-ellenes.
- [69] 2. Másodszor az Alkotmánybíróság a Tv. 1. §-a alaptörvény-ellenességét állító indítványi elemet vizsgálta meg, amelyet magánszemélyek terjesztettek elő a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmével összefüggésben.
- [70] 2.1. A pénzügyi befektetők védelmének alapvető intézménye a Tpt.-ben szabályozott Befektető-védelmi Alap (BEVA). A BEVA célja, hogy a befektetési szolgáltató tevékenységet végző vállalkozások felszámolása esetén a befektetők részére részleges kártalanítást biztosítson. [A Tpt. 210. (1) bekezdéses szerint rendszeres gazdasági tevékenység keretében, pénzügyi eszközre vonatkozóan végzett megbízás felvétele és továbbítása, megbízás végrehajtása az ügyfél javára, szájszámlás kereskedés, valamint portfóliókezelés (a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdéi szolgáltatásokról, valamint az általuk végezhető szolgáltatásokról szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény 5. §) csak a BEVA tagjaként végezhető]. A BEVA kártalanítási kötelezettsége abban az esetben következik be, ha a bíróság a BEVA tagjának felszámolását rendeli el [Tpt. 216. § (1) bekezdés], a kártalanítás mértéke pedig legfeljebb húszezer euró [Tpt. 217. § (2) bekezdés]. (A BEVA által fizetett kártalanítás mértéke egymillió forint összeghatárig száz százalék, egymillió forint összeghatár felett egymillió forint és az egymillió forint feletti rész kilencven százaléka.) A BEVA által kifizetett kártalanítás mértékéig a befektető követelése az ügyfélről a BEVA-ra száll át, és követelését a felszámolási eljárás során érvényesíti [Tpt. 220. § (2)–(3) bekezdés].
- [71] A BEVA által biztosított kártalanítás a fenti formában tehát a pénzügyi befektetők teljes körére kiterjed, tekintettel arra, hogy a befektetési szolgáltatási tevékenység csak a pénzügyi szolgáltató BEVA tagsága mellett végezhető.

- [72] A BEVA által történő, Tpt. szerinti kártalanítás rendszerét a Tv. a hatálya alá eső szabályozási körben is fenntartja, amikor kimondja azt, hogy az általa biztosított kárrendezés a BEVA által kifizetendő kártalanítást meghaladó követelésre vonatkozik [Tv. 11. § (1) bekezdés]. Ezen túlmenően (e mellett) azonban a Tv. sajátos kártalanítási rendszert tartalmaz.
- [73] A Tv. személyi hatályát a károsult pénzügyi befektetők egy meghatározott csoportjára, az indítványozók által támadott 1. § által meghatározott személyi körre szűkíti. Ez a károsult személyi kör meghatározott befektetési szolgáltatókkal (Quaestor vállalatcsoport tagjai) kötött meghatározott ügyletek (kötvénykibocsátás) alapján fennálló követeléssel rendelkező pénzügyi befektetőket fog át. Az így meghatározott károsult kör részére a Tv. – a BEVA által biztosított (kb. hatmillió forintig terjedő) kártalanítással együtt – harmincmillió forint összegig terjedő kártalanítást biztosít. Ezt a kártalanítást a Tv. a Quaestor csoport egyik tagja által kibocsátott, vagy ilyenként megjelölt, és a csoport egy másik tagja által értékesített kötvények befektetői (vásárlói) számára biztosítja, függetlenül attól, hogy a jogügylet érvényesen létrejött-e, illetve teljesedésbe ment-e. A Tv. tehát az említett kártalanítást egyaránt biztosítja a befektetők részére a ténylegesen ki nem bocsátott (fiktív) kötvényekkel összefüggő, és érvénytelen jogügyletek alapján is. Ezzel szemben a BEVA által fizetendő kártalanítás kizárólag olyan követelés alapján állapítható meg, amely a befektető és a pénzügyi szolgáltató között létrejött megállapodás teljesítése érdekében a szolgáltató birtokába került és a befektető nevében nyilvántartott vagyon (értékpapír, pénz) kiadására vonatkozó kötelezettségen alapul [Tpt. 213. § (2) bekezdés].
- [74] További sajátossága a szabályozásnak, hogy az általa konstituált igények érvényesítésére naptárilag meghatározott határidőt állapít meg [Tv. 9. § (4) bekezdés], valamint a kérelem vizsgálatára és a kárigény teljesítésére vonatkozóan is speciális szabályokat tartalmaz [Tv. 10. § (1) és (4) bekezdés].
- [75] A Tv. 9. § (1) bekezdése szerint a törvény alapján érvényesített követelések – ellenérték fejében – a törvény erejénél fogva átszállnak a Tv. 2. § (1) bekezdése szerinti Quaestor Alapra. Megismétli azonban a hivatkozott szabály a Tpt. 220. § (2) bekezdésének azt a rendelkezését, amely szerint a BEVA által teljesített kártalanítás erejéig a követelés jogosultjává a BEVA válik [Tv. 10. § (5) bekezdés]. A további követelések azonban nem csak a teljesített kárigény erejéig szállnak át a Quaestor Alapra, hanem teljes egészükben, sőt a kárrendezésre jogosult követelésének biztosítékai, illetve a követeléshez kapcsolódó igények – ide értve a bűncselekménnyel okozott kár megtérítése, illetve az egyéb kártérítés iránti igényeket is – a törvény erejénél fogva a Quaestor Alapra szállnak át [Tv. 10. § (6) bekezdés].
- [76] 2.2. A Tv. tehát a Quaestor vállalatcsoport kötvények kibocsátásával érintett, károsult befektetői számára egy kárrendező és követeléskezelő alapot hoz létre, amely a Tv.-nek az indítványok által támadott 1. §-ában meghatározott jogosultak számára a

BEVA kártalanításával együtt harmincmillió forintig garantálja a befektetők számára befektetéseik megtérítését. Ez az összeg – a Tv. javaslatának indokolása szerint – lényegesen nagyobb arány, mint amihez egy egyedi perben, illetve a felszámolási eljárásban az ügyfelek reálisan juthatnának.

[77] A befektetési szolgáltatók fizetéseketelensége illetve felszámolása estére vonatkozó – teljes vagy részleges – kártalanításra egyetlen befektetőnek sincs alanyi joga. A pénzügyi intézményrendszer akár törvényes, akár jogszabálysértő működéséből adódó kockázatok mérséklése érdekében az állam sajátos intézményrendszert hozhat létre, és természetesen meghatározhatja ezek működésének szabályait, feltételeit is. Tekintettel arra, hogy a kártalanításra az érintetteknek nincs alanyi joguk, a kártalanítás intézményrendszerének létrehozása, és működésének szabályozása méltányossági alapú, *ex gratia* jellegű megoldás, még akkor is, ha a jogalkotó ezek terheit jelenleg nem közvetlenül az államra telepíti, hanem azt a Magyar Nemzeti Bank előlegezi [ld. Tv. 4. § (4) bekezdés: áthidaló kölcsön], végső soron pedig – a Tv. 4. § (4) bekezdésében írt állami kezességvállalásra és a 4. § (5) bekezdésében írt visszafizetési kötelezettségre tekintettel – az állam viseli. Az *ex gratia* jellegű megoldások jellemzője, hogy „a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, nem eleve jogosultakat különböztet meg, hanem méltányosságból juttat javakat” (775/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 2125, 2128.). Mivel „nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön” [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.], következésképp a jogalkotót „széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében. A megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. [...] Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.; 922/B/2000, AB határozat, ABH 2001, 1444, 1452.]” (775/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 2125, 2128.) Ez azt jelenti, hogy bár *ex gratia* jellegű kedvezményre senkinek nincs alanyi joga, ha a jogalkotó – mérlegelés alapján – az ilyen jellegű megoldások alkalmazása mellett dönt, a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatók meg önkényes módon. {vö. 3147/2015. (VII. 24.) AB határozat, [32]}

[78] 2.3. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, az indítványozók által hivatkozott (2) bekezdés szerint pedig Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikke tehát „egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés] és az alapjogok egyenlőségét, illetve a

diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés]” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22]}.

- [79] A magánszemély indítványozók kérelmüket az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapították, amely rendelkezés az abban említett tulajdonságok alapján történő különbségtételt tiltja (a felsorolás nem taxatív, hanem nyitott, mivel az úgynevezett „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel is tiltott). A felsorolt tulajdonságok elsősorban „az egyén tulajdonságai” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]}. A Tv. hatályának meghatározása által teremtett differenciálás azonban nem köthető egyetlen, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti tulajdonsághoz sem. Ebből következően a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát nem az Alaptörvény XV. cikk (2), hanem az (1) bekezdése alapján kell megítélni, amely az általános jogegyenlőségi szabály alapján „a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlő kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság” {8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [41]}.
- [80] A megkülönböztetés alkotmányosságának a vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie” {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [47]}. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes {ld. különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54], 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41], 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [81] 2.4. A Tv. hatályát meghatározó – az indítványok által támadott – 1. § szerint a törvény hatálya azokra az ügyletekre terjed ki, amelyeknél az ügyfél jognyilatkozata a QUAESTOR FINANCIAL HRURIRA Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság által kibocsátott, vagy ilyenként megjelölt, a QUAESTOR Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság vagy annak a számviteli jogszabályok szerinti kapcsolt vállalkozása által értékesített kötvények vásárlására irányult, és az ügyfél az ellenérték-fizetési kötelezettségének eleget tett, függetlenül attól, hogy a jogügylet érvényesen létrejött-e, illetve teljesedésbe ment-e. Kárrendezésre jogosultak azok a magánszemélyek, jogi személyek és egyéb szervezetek, akik az (1) bekezdés szerinti kötvénykibocsátásból eredően az (1) bekezdésben említett gazdasági társaságokkal szemben e törvény hatálybalépésének napján fennálló követeléssel rendelkeznek. A Tv. 11. § (1) bekezdése alapján a kárrendezés a BEVA által kifizetendő kártalanítást meghaladó követelésre vonatkozik, annak összege személyenként nem haladja meg az 1. §

szerint fennálló követelések összegét, legfeljebb azonban a BEVA által fizetett kártalanítással együtt a harmincmillió forintot.

- [82] A Tv. 11. § (1) bekezdése tehát kifejezetten a BEVA által kifizetendő kártalanítást meghaladó követelésekről rendelkezik, amely körben az 1. § által meghatározott jogosultak számára biztosítja a harmincmillió forint értékig terjedő kártalanítást. Vagyis a szabályozás abból indul ki (joggal), hogy az 1. § szerinti jogosultak mindegyikének követelése úgynevezett biztosított követelés, vagyis a Tv. által lehetővé tett kártalanítás egy részét a BEVA fedezi. A BEVA által – a Tpt. szabályai szerint – fedezett követelések pedig minden egyes károsult pénzügyi befektetőre kiterjednek (ld. Indokolás IV.2.1., Indokolás [70]–[75]). Mindebből következően a szabályozás konstrukcióját akként (is) lehet definiálni, hogy az a (potenciálisan) károsult pénzügyi befektetők köréből kiemeli a Tv. 1. §-a által meghatározott személyi kört, és számukra biztosítja a Tv. 11. § (1) bekezdése szerinti többletkártalanítást.
- [83] A Tv. által a jogosultak számára harmincmillió forint összegig biztosított a kártalanítás, szemben az egyéb károsult befektetők számára a BEVA által lehetővé tett húszezer eurós (hatmillió forint) összeghatárú kártalanítással. Ez nyilvánvalóan hátrányos az utóbbiakra nézve. Ez a megkülönböztetés azonban alaptörvényellenességet csak abban az esetben okoz, ha az eltérő szabályozás egymással összehasonlítható helyzetben lévő – homogén csoportba tartozó – jogalanyokat érint, és ha igen, akkor a különbségtételnek ésszerű indoka nincs, tehát az önkényes.
- [84] Az első kérdés tehát az, hogy a Tv. 1. §-a által meghatározott személyi kör (Quaestor károsultak) és a BEVA által kártalanítandó más károsult pénzügyi befektetők (köztük az indítványozók) egymással összehasonlítható helyzetben vannak-e?
- [85] A vizsgált törvény esetében a legjelentősebb csoportképző ismérv az, hogy a károsultak kárát a velük üzleti kapcsolatban álló pénzügyi befektetési szolgáltató magatartása – illetve fizetésektelensége és felszámolása – eredményezte, és azt részben a BEVA fedezi. Az érintett befektetési vállalkozások mindegyike esetében ún. értékpapírhiány mutatkozik (véltetően fiktív ügyletkötések, illetve egyéb szabálytalanságok történtek), ebben a vonatkozásban a károsult befektetők összehasonlítható helyzetben vannak, homogén csoportnak minősülnek. A Tv. hatálya azonban csak a Quaestor vállalatcsoporttal kapcsolatban álló károsultakra terjed ki.
- [86] A kérdés ezek után az, hogy a különbségtételnek van-e ésszerű indoka, vagyis hivatkozik-e a jogalkotó olyan szempontokra, amelyek kizárják a megkülönböztetés önkényes voltát.
- [87] A Tv. javaslatának indokolása a következőket tartalmazza. „A törvény célja a Quaestor vállalatcsoport kötvénykibocsátásával érintett befektetők helyzetének a rendezése. A Quaestor vállalatcsoport jogszabálysértő és részben nem valós kötvénykibocsátása mintegy 32 000 befektető számára tette bizonytalanná korábbi befektetéseik megtérülését.

A Quaestor vállalatcsoport által elkövetett visszaélésekhez számos egyedi – a pénzpiacon tapasztalható más anomáliáktól eltérő – jellegzetesség kapcsolódik. A kötvények kibocsátására és forgalomba hozatalára egyrészt kizárólag a cégcsoport javára, annak finanszírozására került sor.

Másrészt ez a tevékenység több szempontból is hasonlít a betétgyűjtésre. Az ügyfelek pénzt helyeztek el a vállalatcsoport tagjainál, amelyekért értékpapírt kaptak. Ezeknek az értékpapíroknak egy jelentős részéről utóbb kiderült, hogy fiktív, vagyis tényleges értékpapír kibocsátásra nem is került sor. Ettől függetlenül azonban a kötvényeket forgalmazó társaság, valamint a készpénzt adó ügyfél között polgári jogi jogviszony jött létre. Ez részben a kölcsönszerződés, részben pedig a betétszerződés jellegzetességeit mutatja, hiszen az ügyfél kamat ellenében adta a pénzt a vállalatcsoport érintett tagjának.

A külön törvény megalkotására azért is szükség van, mert a károsultak nagy számára tekintettel az egyedi igényérvényesítés rendkívüli nehézségekkel járna. A bíróságok számára nehezen leküzdhető kihívást jelentene, ha a károsultak egyenként érvényesítenék igényüket. Mindez a károsultakat is hátrányos helyzetbe hozná, hiszen vagy polgári peres eljárást kellene indítaniuk befektetésük visszaszerzése érdekében, vagy hitelezőként a vállalatcsoport tagja elleni felszámolási eljárásba kellene hitelezőként bejelentkezniük, viselve annak kockázatát, hogy követelésük a fizetéseképtelenségi eljárásban mikor és milyen hányadban térül meg.”

[88] A törvényjavaslat indokolása és a Magyar Nemzeti Bank elnökhelyettesének tájékoztatása alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Quaestor csoport a tevékenysége finanszírozását jelentős részben kötvénykibocsátással biztosította, amelynek révén a mindenkori banki kamatokat meghaladó hozamígéretekkel jelentős kötvényállományt épített fel. A kialakított folyamatos árjegyzési mechanizmus és a korlátlan visszavásárlási gyakorlat segítségével likvid befektetés, illetve kvázi „bankszerű” működés látszatát kelthette. Az ügyfelek – a szokásosnál magasabb kockázatra történő figyelmeztetés ellenére is – azt hitték, hogy likvid pénzügyi eszközbe fektettek be, ezáltal tévesen azt a következtetést vonhatták le, hogy az általuk megvásárolt vállalati kötvény kockázati karakterisztikái alapján közelebb áll a bankbetéhez, mint a tőkepiaci ügyletekhez.

[89] Egyes befektetési szolgáltatók működési sajátosságaiból adódó különbségek – gondos (gazdaságpolitikai, pénzügy-politikai, szociális szempontú) mérlegelés mellett – adott esetben lehetővé tehetik a károsultak egyik csoportjának a többi közüli kiemelését és esetükben speciális kártalanítási szabályok bevezetését.

[90] A törvényjavaslat indokolása azonban csupán a fiktív értékpapírok forgalmazására, illetve a károsultak nagy számára utal, e szempontok azonban korántsem csak a Quaestor károsultakra vonatkoztathatók, így azok önmagukban a különbségtétel kellő súlyú indokainak nem tekinthetők. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban többször, és hangsúlyosan kimondta azt, hogy a megkülönböztetés

alkotmányosságának alátámasztására az Alkotmánybíróság nem fogadhat el a preferált csoportokra vonatkozó olyan érveket, amelyek nem kizárólag erre a csoportra érvényesek [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 167.]. Továbbá a károsult befektetők szempontjából nincs relevanciája annak, hogy a kötvények kibocsátására és forgalomba hozatalára kizárólag egyetlen, a Tv.-ben nevesített cégcsoport javára, annak a veszteségeinek a finanszírozására került sor. Egyéb érveket pedig az indoklás nem tartalmaz.

- [91] Ezért az indoklás érveit a különbségtétel tárgyilagossá mérlegelés szerinti ésszerű okaként az Alkotmánybíróság nem tudta elfogadni.
- [92] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. 1. §-a az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme folytán alaptörvény-ellenes, ezért azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.
- [93] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a Tv. 1. §-ának a megsemmisítése nem jelenti azt, hogy a Quaestor károsultak kárrendezése önmagában alaptörvény-ellenes lenne. A megsemmisítésnek pusztán az az oka, hogy – a fentiek szerint – a választott, a Tv.-ben szereplő jogalkotói megoldás jelen formájában – mivel a jogalkotó nem kezelte azonos módon az összehasonlítható helyzetben lévő károsultakat – nem elégíti ki a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos követelményét. A jogalkotónak lehetősége van a kárrendezés alkotmányos szempontoknak megfelelő újraszabályozására. Ennek során a kárrendezés módja, feltételei és mértéke – körültekintő mérlegelés alapján – a jogalkotó döntési kompetenciája.
- [94] Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a hátrányos megkülönböztetés szempontjából aggályos lehet az körülmény is, ha a károsultak kártalanítása a korábban realizált előnyök figyelmen kívül hagyásával történik. Ez ugyanis azt jelentené, hogy egyes befektetők (akik lényegében a korábbi évek – piacnál feltehetően magasabb – hozamát is évente „tőkésítették”) nemcsak a tőkére, hanem a hozamra is kiterjedő kártalanításban részesülnének. Erre a körülményre a jogalkotónak az esetleges újraszabályozás esetében figyelemmel kell lennie.
- [95] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a befektetési szolgáltatók indítványai azon részét vizsgálta meg, melyek a tulajdonhoz való jog sérelmét állították.
- [96] 3.1. A Tv. nem rendeli el közvetlenül, hogy a BEVA tagok befizetést teljesítsenek a Quaestor Alapba, ugyanakkor megteremti a befizetés elrendelésének a jogi alapját (a Tv. 6. § d) pontja a BEVA igazgatóságát mint a Quaestor Alap irányítását végző szervezet hatalmazza fel a befizetésről szóló döntés meghozatalára). A Tv. szabályaiból egyértelműen következik, hogy a jogalkotó a befizetéssel nem csupán távoli, esetleges, hanem reális lehetőségként számol. Kifejezetten szabályozza ugyanis, hogy a Tv. alkalmazásában kik minősülnek BEVA tagnak [4. § (7) bekezdés], azt, hogy a BEVA tagok milyen arányban kötelesek befizetést teljesíteni [Tv. 4. § (6) bekezdés], illetve a naptári évenként fizetendő előleg megállapításának határidejét is [Tv. 4. § (8)



bekezdés]. A Tv. az előleg visszatérítésének szabályait ugyanakkor nem tartalmazza: a Tv. 6. § d) pontja annyit ír elő, hogy a visszatérítésről történő rendelkezés az igazgatóság hatáskörébe tartozik; továbbá a vissza nem fizetett követelések „adóból történő levonásáról külön törvény rendelkezik” a Quaestor Alap záró beszámolóját – tehát a Quaestor Alap tevékenységének befejezését – követően (Tv. 13. §).

- [97] 3.2. A támadott Tv. által előírt előlegfizetési kötelezettség a Quaestor károsultak kárrendezése céljából létrehozott Quaestor Alap működésének a biztosítását (így például a Quaestor Alap által felvett kölcsön törlesztő részleteinek a megfizetését) szolgálja.
- [98] A Tv. által elrendelt, pénzvagyont érintő fizetési kötelezettség nem minősül köztehernek. A Quaestor Alap ugyanis nem része a költségvetésnek, nem állami/közösségi feladatok ellátása vagy a társadalom közös szükségleteinek a fedezése a célja [vö. Alaptörvény O) cikk és XXX. cikk, illetve 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 28. § (1) bekezdés a közterhekről], hanem – preambuluma szerint – egy meghatározott gazdasági társaság által kibocsátott kötvényeknek az érintett cégcsoporthoz tartozó másik cég (és kapcsolt vállalkozásai) „általi értékesítési tevékenysége következtében megkárosított befektetők kárrendezése”. Lényeges tényező továbbá az is, hogy közterhek esetében a befizetett összeg pénzbeli visszatérítésére nem kerül sor – nem minősíthető visszatérítésnek az, ha a befizető adott esetben a befizetésekből finanszírozott állami szolgáltatásokból, juttatásokból, ellátásokból való részesedésre jogosultsággal rendelkezik (pl. a személyi jövedelemadót fizető személy juttatásra válik jogosulttá). A Quaestor Alap esetében viszont a Tv. a BEVA tagok által fizetendő előleg visszatérítésével számol, tehát valójában kölcsönről van szó. Ez a tény pedig kizárja az előlegfizetés köztehernek való minősítését.
- [99] 3.3. Hangsúlyozandó azonban, hogy a közérdeket nem csak a közterhek szolgálhatják. Amennyiben a Quaestor Alap igazgatósága elrendeli az előlegfizetést, azt a BEVA tagoknak a Tv. szerinti módon teljesíteniük kell meglévő forrásaikból. A Quaestor Alap a BEVA tagok által teljesített hozzájárulást („előleget”) az általa a Quaestor károsultak kárrendezése céljából felvett kölcsön törlesztő részleteinek, illetve az általa kibocsátott kötvény lejáratának a megfizetésére fordítja. Ez tehát egyértelműen azt jelenti, hogy a BEVA tagok forrásainak (vagyonának) egy része közvetett jogi megoldás útján a Quaestor károsultak kárrendezése érdekében időlegesen igénybe vehető. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a megoldás alkotmányjogi szempontból az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül.
- [100] Emlékeztet rá az Alkotmánybíróság, hogy az alapjogok az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes

jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is. A tulajdonjog e jogok közé tartozik.

[101] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Alkotmányellenes tehát a korlátozás, ha nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Tulajdonkorlátozás alkotmányosságának a megítélésakor azonban az Alkotmánybíróság abból indul ki, hogy mivel az Alaptörvény a kisajátításhoz (tehát a legsúlyosabb beavatkozáshoz, a tulajdon elvételéhez) is csupán a közérdeket kívánja meg, ezért ennél szigorúbb szükségesség a korlátozás esetében sem alkotmányos követelmény, továbbá „[a] törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálata [...] nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a közérdek fennállására irányul, hanem a szükségesség-arányosság ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot [...]. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.” (64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381–382.; e gyakorlatot az Alaptörvény hatályba lépése után – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat Indokolása [28]–[34] bekezdésében foglaltak alapján – a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154] megerősítette).

[102] Összefoglalva: a támadott rendelkezésekkel [Tv. 4. § (5)–(9) bekezdés; 6. § *d*) pont, 13. §] összefüggésben azt kellett mérlegelnie az Alkotmánybíróságnak, hogy 1. a korlátozás szükségessége fennáll-e, tehát, hogy a jogszabály valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték, esetleg a közérdek védelme érdekében korlátozza-e a tulajdonhoz való jogot; s ha igen, akkor 2. a korlátozás arányos-e. Mivel az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alaptörvényben meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény, az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.

- [103] 3.4. A fentieknek megfelelően az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a korlátozás szükségessége fennáll-e, e körben is először azt, hogy arra közérdekből került-e sor.
- [104] A gazdaság fenntartható működésének előfeltétele a stabil pénzügyi szektor. A pénzügyi rendszer stabilitásához pedig nagymértékben hozzájárul az ügyfelek bizalma a szektor megbízható működésében, betétek és befektetések biztonságában. A jogalkotó feladata ennek a jogi feltételeit és eszközeit megteremteni. Az államnak egyrészt megelőző jelleggel, proaktív módon szükséges fellépnie (e körbe tartozik a befektetési szolgáltatók működése jogi kereteinek a kialakítása, illetve annak felügyelete), bizonyos esetekben azonban utólag is szükséges lehet a megfelelő korrekciók végrehajtása, egyedi intézkedések alkalmazása.
- [105] A Tv. elfogadásával a jogalkotó úgy döntött, hogy méltányosságból konkrét, egy adott cégcsoportba tartozó – a Tv. preambulumban és 1. §-ában is nevesített – befektetési szolgáltatók „tevékenysége következtében megkárosított befektetők kárrendezéséről” rendelkezik. A Quaestor Alap tehát nem kockázatközösség, kockázatközösség esetében ugyanis a résztvevők egy jövőben bekövetkező (kár)esemény pénzügyi kockázatát osztják meg egymás között oly módon, hogy bármelyik résztvevő – illetve ügyfele – potenciális haszonélvezője lehet ennek a konstrukciónak. A Tv. azonban egy konkrét, a múltban már bekövetkezett esemény negatív hatásainak az elhárítását tűzte ki célul. A BEVA tagok részvétele továbbá egyoldalú: esetleges – az igazgatóság által elrendelt – befizetésük révén is pusztán hozzájárulnak a kárrendezéshez, azonban fordított helyzetben (pl. ha ők néznének szembe pénzügyi nehézséggel) az alap forrásaiból nem részesedhetnének (csupán abban reménykedhetnének, hogy a jogalkotó a Quaestor Alaphoz hasonló pénzügyi kárrendezési alap felállításáról rendelkezik).
- [106] A kedvezményezett személyek köre tehát egy pontosan meghatározható, viszonylag szűk csoportot érint: kizárólag egy adott cégcsoport ügyfelei által elszenvedett veszteséget kívánja kompenzálni a jogalkotó, s az érintett cég ügyfelei közül is csak azokat, akik egy meghatározott terméket vásároltak (pontosabban: ha az ügyfél az ellenérték-fizetési kötelezettségének eleget tett, akkor a kárrendezésre attól függetlenül sor kerül, hogy az ügylet érvényesen létrejött-e, illetve teljessébe ment-e).
- [107] A csoport nagysága, illetve az a tény, hogy egy konkrét cégcsoport befektetőit kedvezményező jogszabályról van szó, a közérdek megállapíthatóságát önmagában még nem zárja ki. Emlékeztet rá az Alkotmánybíróság, hogy – elsősorban az ingatlantulajdont érintő korlátozások kapcsán kialakított – gyakorlatában a közérdek tág értelmezést kap: „a közérdek értelmezésénél elfogadható, hogy bár közvetlenül a magánérdek áll előtérben, közvetetten a társadalmi problémák megoldása révén az egész közösség érdekeinek szolgálatáról van szó” {42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH

2006, 520, 529.; a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat Indokolása [28]–[34] bekezdésében foglaltak alapján megerősítette: 18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [25]]. E megközelítés kiindulópontját már a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat tartalmazta, mely úgy fogalmazott, hogy bár „egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlantulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás közérdekűségének tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a köz javára) – mint pl. a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetében” (ABH 1993, 373, 381.).

- [108] A közérdek megállapíthatóságára lehetőség van abban az esetben, ha a jogszabály alapján előtérben álló magánérdek mögött a közérdek egyértelműen és nyilvánvalóan fellelhető. A kedvezményezett csoport nagysága nem *konkluzív* érv a közérdek szempontjából. Adott esetben egy szűkebb csoport érdekében hozott szabály is megtestesíthet közérdeket, ha például a vizsgált normának a csoportra gyakorolt hatásánál tágabb, általánosabb, esetleg társadalmi szintű hatása van. A kedvezményezett csoport nagysága – illetve a kedvezményezettek körének a kiválasztása – azonban befolyásolhatja annak a megítélését, hogy a normában megtestesülő alapjog-korlátozás közérdekből történik-e. Minél kisebb a kedvezményezett csoport, annál szigorúbb vizsgálatot és igazolást követelhet a tulajdonkorlátozás.
- [109] A közérdek vizsgálata azonban nem keverhető össze a diszkrimináció vizsgálatával. A közérdekűségi vizsgálatnak minden esetben arra kell irányulnia, hogy a kedvezményezett csoport érdekében alkalmazott megoldás mögött fellelhető-e a közérdek. Az, hogy adott esetben kiket zárt ki a jogalkotó a kompenzáció igénybevételéből, nem a közérdek vizsgálata körében értékelendő.
- [110] A befektetési szolgáltatók tevékenysége következtében elszenvedett károk méltányosság és társadalmi szolidaritás alapján történő teljes vagy részleges megtérítése hozzájárulhat az ügyfelek pénzügyi szektort érintő bizalmának a fenntartásához (helyreállításához), s ez a szektor működésének a biztonságára pozitív hatással lehet. Az állami beavatkozás megnyilvánulhat akár – mint jelen esetben is – *ex gratia* jellegű megoldás formájában. A Tv. esetében egyértelműen előtérben áll az érintett – viszonylag nagyszámú – befektető magánérdeke (a tulajdonhoz való joguk védelme), hiszen a jogszabály célja az általuk elszenvedett veszteségek kompenzálása, a kárrendezés. E mögött azonban a pénzügyi szektor stabilitásának a védelme is fellelhető mint jogalkotói cél. A Quaestor vállalatcsoport működése miatt ugyanis a pénzügyi szektor szereplői iránti bizalom kritikusan megrendült, amely komoly működési zavart is okozhatott volna az egész értékpapírpiacra, így más befektetési szolgáltatók vagy akár a pénzügyi intézmények (a bankszektor egésze) működésében

is. A BEVA tagok így tulajdonképpen közvetlenül ugyan az érintett károsultak kártalanításához járulnak hozzá, valójában azonban a Tv. az értékpapírhoz és tágabban az egész pénzpiachoz fűződő piaci bizalom visszaállítását segíti elő. Ahogyan a magánjog egyik alapvető értéke a vagyoni forgalom biztonsága, úgy a pénzügyi piac egyik alapvető értéke a pénzforgalom biztonsága. Az állam utólag történő beavatkozása akkor, ha nagyszámú károsult érintett, nem csupán a károsult ügyfelek, hanem közvetve minden betétes és befektető pénzügyi szektort érintő bizalmát erősítheti. E bizalom pedig hozzájárul a pénzügyi rendszer működésének stabilitásához, ami közvetve nemzetgazdasági, összetársadalmi érdek, azaz közérdek is. A szabályozás tehát kétségtelenül túlmutat a kártalanításban részesülők körén, azok egyéni érdekein.

[111] A közérdekre történő hivatkozást az Alkotmánybíróság mindezek alapján nem tartja megalapozatlannak.

[112] 3.5. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a fentiek szerint megállapíthatónak tartotta, hogy a BEVA tagok tulajdonának a korlátozására közérdekből került sor, ezt követően azt kellett megvizsgálni, hogy a korlátozás arányossága megállapítható-e. Az alapjogi korlátozás arányossága azt követeli meg, hogy a korlátozás ne legyen nagyobb, mint amennyit az alkotmányosan igazolt cél elérése megkíván. Ez azt jelenti, hogy az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának megfelelő arányban kell állniuk egymással. Továbbá törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb – legkevesebb korlátozó – eszközt alkalmazni.

[113] Az Alkotmánybíróság áttekintette a Tv. által szabályozott előlegfizetés előírásait, és a következőket állapította meg. A Tv. lehetővé teszi a BEVA tagok pénzvagyona egy részének az időleges igénybevételét a nagyszámú Quaestor károsult kárrendezése céljából, e körben nem rendelkezik azonban 1) a hozzájárulás éves mértékéről (csupán arról, hogy milyen arányban kell azt elosztani a fizetésre kötelezettek között), 2) arról, hogy az előlegfizetést összesen hány alkalommal – hány éven keresztül – rendelheti el az igazgatóság, illetve 3) a Tv. szabályaiból az sem derül ki, hogy maximálisan mennyi időre kell rendelkezésre bocsátani az előleget. A jogszabály előírásainak összevetése alapján előlegfizetésre akár minden évben sor kerülhet, s végső esetben ez a folyamat akár több, mint tíz évig is tarthat: a „meg nem térült követelések” (értsd: a BEVA tagok által előleg címén kifizetett hozzájárulás, amit az adott évben a Quaestor Alap nem fizet vissza) adóból történő levonására a Quaestor-alap záró beszámolóját követően kerülhet sor, a záró beszámolót pedig a Quaestor Alap tevékenységének befejezését követően fogadják el. Mivel a Quaestor Alap a működés biztosítása érdekében maximum tíz évre vehet fel kölcsönt (illetve maximum tíz éves futamidejű kötvényt bocsáthat ki), működése akár több mint tíz évig is tarthat, s ez alatt az időtartam alatt akár minden évben elrendelhető előlegfizetés [Tv. 4. § (4)–(5), (8) bekezdés, 6. § e) pont, 13. §]. A jogszabály továbbá 4)

előírja ugyan a visszafizetési kötelezettséget [Tv. 4. § (5) bekezdés], azonban az erről szóló döntést az alap igazgatóságának diszkrecionális döntési jogkörébe utalja, illetve a Tv. megemlíti az adóból történő levonás lehetőségét mint végső megoldást, azonban e külön jogszabály még nem született meg. (E körben említendő meg az is, hogy a Tv. „az adóból történő levonás” perspektívájáról szól, a társasági adó azonban például nyereségadó, tehát a levonás csak akkor lehetséges, ha az adóalap pozitív.) Végezetül pedig a Tv. 5) a Quaestor Alap rendelkezésére bocsátott összegek használatáért ellenszolgáltatást (pl. kamatot) sem állapít meg.

[114] A szabályozásból az a következtetés vonható le, hogy az állam a Tv. megalkotásával méltányosságból döntött egy adott cégcsoport ügyfeleinek kártalanítása mellett, tehát a kárrendezés *ex gratia* jellegű megoldásnak minősül, ennek terheit azonban – közvetett módon, átmenetileg, de egyértelműen – a BEVA tagokra kívánja hárítani. A BEVA tagok által ily módon elszenvedett tulajdonkorlátozásra ellenszolgáltatás nélkül kerül sor, ráadásul annak mértéke és időtartama is teljes mértékben kiszámíthatatlan. Végezetül, bár az előleg visszafizetését a Tv. elrendeli ugyan, azonban ennek garanciáit nem tartalmazza. A tulajdonkorlátozás mindezen törvényi rendelkezések, illetőleg azok hiányosságai miatt aránytalanul súlyos mértékű.

[115] Az elérni kívánt cél fontossága (a károsultak kárrendezése és közvetve a pénzügyi szektor stabilitásához való hozzájárulás, az ügyfeleknek a szektor megbízható működésébe vetett bizalmának a helyreállítása) az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem áll arányban a BEVA tagok által elszenvedett tulajdonkorlátozás súlyával. Az alapjog-korlátozás aránytalansága miatt az Alkotmánybíróság a Tv. vonatkozó rendelkezéseit – a Tv. 4. § (5)–(9) bekezdését, a 6. § d) pontját és a 13. §-át – megsemmisítette.

[116] 4. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Tv. 4. §-ának a hátrányos megkülönböztetés tilalmába való vélt ütközése kapcsán az alábbi megállapításokat teszi.

[117] A Tv. 4. § (1)–(4) és (10) bekezdései a Quaestor Alap vagyonával és pénzeszközeivel, illetve a követelések megtérülésével kapcsolatos szabályokat tartalmazzák, melyek a hátrányos megkülönböztetés tilalmával az indítványozó érvelése alapján nem hozhatók közvetlen összefüggésbe. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok ezen részét elutasította. A Tv. 4. § (5)–(9) bekezdései tekintetében az alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog szempontjából elvégezte és e szabályok alaptörvény-ellenességének megállapítása mellett a rendelkezéseket megsemmisítette. Erre tekintettel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a sérelmét az Alkotmánybíróság e rendelkezések tekintetében nem vizsgálta meg.

[118] 5. A BEVA tag indítványozók azt is sérelmezték, hogy a Tv. egyes rendelkezései [1. §, 4. §, 10. § (6)–(7) bekezdések, valamint a 11. § (1)–(3) bekezdések] a vállalkozáshoz való jogot is sértik, ugyanis a vállalkozás működése a speciális előleg-biztosítási

kötelezettség miatt elnehezül. Nem derül ki a jogszabályból – állítják az indítványozók –, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása milyen másik alapjog érvényre juttatását célozza, valamint az sem, hogy a korlátozás arányos-e.

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

[120] A Tv. 1. §-át és 4. §-ának egyéb rendelkezéseit pedig az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme, a kellő felkészülési idő, illetve a tulajdonhoz való jog szempontjából már alaptörvény-ellenesnek minősítette és megsemmisítette, ezért a vállalkozáshoz való jog szempontjából e rendelkezést ismételtelen nem vizsgálta.

[121] 6. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Balsai István s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Imre s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Kiss László s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Lévy Miklós s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
dr. Stumpf István  
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

## I.

[122] 1. Egyetértek a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjába foglalt – *ex nunc* hatályú – megsemmisítéssel.

[123] 2. Álláspontom szerint azzal, hogy az Alkotmánybíróság a Tv. 1. §-ának mind az (1) – tárgyi hatályra vonatkozó – és a (2) – személyi hatályra vonatkozó – bekezdését teljes egészében megsemmisítette, akár szükségtelenné is válhattak volna a többségi határozat 2., 3. és 4. rendelkező részi pontjában foglaltak.

[124] Határozott véleményem szerint a Tv. 1. §-ának alaptörvény-ellenessé nyilvánításával és megsemmisítésével a Tv. végrehajtása gyakorlatilag ellehetetlenült, a Tv.-ben foglaltak alkalmazhatatlanná váltak. Elég talán arra utalni, hogy például a Tv. 2. § (1) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, 3. § (2) bekezdésének *a)* és *c)* pontjai, 4. § (10) bekezdése, 8. § (3) bekezdésének *b)* pontja, 9. § (1) bekezdése, 10. § (2) bekezdése és (7) bekezdése, a 11. § (2) és (3) bekezdései közvetlenül visszautalnak a Tv. alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített 1. §-ára.

[125] Mindezekre tekintettel helyt lehetett volna adni az indítványozók egész Tv. alaptörvény-ellenességére és megsemmisítésére vonatkozó indítványának.

## II.

[126] A Tv. egészének megsemmisítésére irányuló indítványoknak az alábbiak miatt is helyt lehetett volna adni.

[127] A jogalkotó lényegében „kölcson” nyújtására kötelezte az érintett befektetési szolgáltatókat és hitelintézeteket úgy, hogy bár a visszafizetés kötelezettségét a Tv. rögzítette, ennek garanciáit azonban nem tartalmazta. Egyetértve a határozat többségi indokolásával a Tv. 13. §-a kifejezetten számol annak a lehetőségével, hogy az előleg visszafizetésére nem kerül sor (erre az esetre az adóból történő levonást irányozza elő, később megalkotandó külön törvény alapján). A visszafizetés szabályai



sem voltak kidolgozva, erre vonatkozó garanciális szabályokat sem tartalmazott a Tv. A címzettek okkal hihették ezért azt, hogy „előleg-kölcsönük” megtérítésére soha nem kerül majd sor. Ezért állíthatták azt is, hogy még visszafizetés esetén is tulajdonkorlátozásról van szó, amennyiben pedig ez elmarad, már tulajdonelvonásról is, amely alaptörvény-ellenes, hiszen az alapjog-korlátozást sem más alapjog vagy alkotmányos érték védelme, sem pedig a nyomós közérdek nem indokolta. Mindezen megfontolásokra figyelemmel kérték a Tv. egészének, illetőleg amennyiben arra nem kerülne sor, úgy a Tv. 1. §-a, 4. § (4)–(7) bekezdései, 5. §-a, 6. § d) pontja, 11. §-a, 13. §-a megsemmisítését.

- [128] A visszatérítés bizonytalan, annak garanciák nélküli kilátásba helyezése nem ok nélkül keltette az indítványozókban azt az érzést, hogy „előleg-kölcsönük” megtérítését nem fontolgatja komolyan a törvényhozó. Kétségtelen tény, hogy a be nem tartott (garanciák nélküli) ígéretekkel az elmúlt évek során bőven találkozhattak az indítványozók. Közülük elég talán itt, ha az elkönfiskált magánnyugdíj-pénztári vagyon állami (egyéni) számlán történő kezelési rendje kimunkálásának elmaradására utalok.
- [129] A fentiek annál is inkább hangsúlyozandók, mivel – egyetértve a határozat többségi indokolásában foglaltakkal – a Tv. 1. §-ának alaptörvény-ellenessé nyilvánítása és megsemmisítése valóban nem jelenti azt, hogy a Quaestor károsultak kárrendezése önmagában alaptörvény-ellenes lenne. A megsemmisítésnek pusztán az az oka (s ez sem kevés), hogy a törvényhozó által választott megoldás a jelen formájában – azáltal, hogy a jogalkotó nem kezelte azonos módon az összehasonlítható helyzetben levő károsultakat – nem elégíti ki a hátrányos megkülönböztetés tilalmából eredő alkotmányos követelményeket.
- [130] A törvényalkotónak tehát lehetősége van a kárrendezés alkotmányos szempontok szerinti újraszabályozására. Az itt is irányadó szempontokat már a 34/2014. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben megfogalmaztam. Bár a kárrendezés óhatatlanul jogkorlátozással jár, de – a hivatkozott ügyben és itt is – lett volna kevésbé korlátozó eszköz a jogalkotói cél elérésére: a római jogi *lex Rhodia* kármegosztási-felelősségi alakzatának alkalmazása révén, amelyet mind a korábbi Ptk. 107. § (3) bekezdése, mind a jelenlegi Ptk. [5:26. § (3) bekezdése] ismer és tartalmaz – az osztrák ABGB 1043. §-ával, a német kereskedelmi kódexszel – vagy éppen az irányadó dél-afrikai gyakorlattal megegyezően.
- [131] A kérelosztásra-kártelepítésre nézve több korábbi alkotmánybírósági határozat (lásd például a 800/B/1993. AB határozatot, a 327/B/1998. AB határozatot, a 376/B/2003. AB határozatot, a 997/B/2004. AB határozatot) is tartalmaz olyan megfontolásokat, amelyeket a jogalkotónak érdemes figyelembe vennie a jövőbeni szabályozás során.
- [132] A fontosabb megállapítások közül néhány: „A jognak tehát egy olyan kérelosztási (kártelepítési) mechanizmust kell működtetnie, amelyben nemcsak a károsult, hanem a károkozó alkotmányos tulajdonvédelme is megfelelően igazolható. Ennek a

kárelosztási – ellensúlyozó – rendszernek a szempontjait a törvényhozó – a minden tulajdonosra egyaránt kiterjedő alkotmányos tulajdonvédelem keretei között – általában szabadon mérlegelheti. [...] az Alkotmány tulajdonvédelmi szabályai a károsulti és károkozói pozíciókat egyensúlyozó kárelosztási rendszert csak annyiban határozzák meg, hogy a törvényhozónak a rendszer kialakítása során mindkét pozíciót körültekintően és a tulajdonvédelem szempontjából egyenlő súllyal kell mérlegelnie, vagyis figyelemmel kell lennie arra, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem mindkét pozícióra egyaránt vonatkozik. Ezen belül a rendszer részletszabályainak megalkotása, abban az alkotmányos tulajdonvédelem körén kívül eső egyéb szempontok (pl. felelősség, méltányosság stb.) kellő súlyú figyelembevételével, már a törvényhozó szabad mérlegelési körébe tartozik” (800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 420, 422 és köv.).

[133] A 327/B/1998. AB határozatában „arra a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdonhoz való jog alkotmányos szintű védelméből nem lehet levezetni a tulajdon polgári jogi sérelmének kártérítési értékgaranciáját: az Alkotmányból tehát nem következik az, hogy a jogalkotónak biztosítania kellene a tulajdonos kárának feltétlen megtérülését. A kártelepítés, a kárelosztás lehetséges módozatai között a törvényhozó – a károsulti és károkozói pozíciók közötti egyensúlyozás figyelembe vételével – szabadságot élvez a szabályozás során” (ABH 2007, 2208, 2214.).

[134] Végül a 376/B/2003. AB határozat megerősítette a 800/B/1993. AB határozat központi megállapításait, köztük azt is, hogy a kártérítéshez való jog nem alapjog. „A polgári jogi kártérítés nem a tulajdon alkotmányos értékgaranciája és alkotmányosan nem is kell, hogy az legyen. A kártérítés a kártelepítésnek, a kárelosztásnak egy – nem is kizárólagos – módja, amelynek részletes feltételeit a törvényhozó reparációs, prevenciós (kármegelőzési, felelősségi), kockázati és egyéb szempontok alapján szabad mérlegeléssel határozza meg a polgári jogi felelősség klasszikus elvei és a kárelosztás modern rendszerei együttes figyelembevételével. Ennek során tekintettel kell lennie az Alkotmány tulajdonvédelmi rendelkezéseire és a rendszerben számolni kell azzal, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem mindkét (károsulti és károkozói) pozícióra egyaránt vonatkozik. Ha azonban a rendszer a maga egészében érdekkiegyenlítő, azaz a pozíciók kiegyensúlyozására törekszik, a kártérítés feltételeinek, esettípusainak, általános és különös alakzatainak, formáinak és mértékének stb. meghatározása már a törvényhozó szabadságába tartozik és nem alkotmányossági kérdés. Alapjogi sérelem ugyanis nem áll fenn, a kárviselés kockázatának differenciált polgári jogi kezelését pedig nem lehet közvetlenül az Alkotmányra visszavezetni” (ABH 2007, 1523, 1526.).

[135] Mi következik a fentiekből? Két körülmény feltétlenül:

a) Annak tudomásulvétele, hogy a kártérítéshez való jog nem alapjog.

b) A kártérítés feltételeinek, esettípusainak, általános és különös alakzatainak, formáinak és mértékének stb. meghatározása már a törvényhozó hatalom

szabadságába tartozik, és önmagában nem alkotmányossági kérdés. Alapjogi sérelem ugyanis nem áll fenn, a kárviselés kockázatának differenciált polgári jogi kezelését pedig nem lehet az Alaptörvényre visszavezetni.

[136] Jelen esetben azonban az állam kizárólag a károkozásban vétlen intézményekre telepítette a kár viselését, azaz olyan jogalanyokra, akik a kár keletkezésében sem közvetlen, sem közvetett részt nem vállaltak. Kiemelésük és „felelőssé” tételük pedig diszkriminatív módon történt. Nem kizárt alkotmányosan, hogy részt vegyenek, „közreműködjenek” a kár megtérítésében, de csak úgy, ha teljes és feltételekhez nem kötött garanciát kapnak „előleg-kölcsönük” visszatérítésére. Nem ez történt, ami szintén megalapozhatta volna a Tv. egészének megsemmisítésére irányuló indítványoknak megfelelő döntést.

### III.

[137] Az előbbi gondolatsort folytatva, kiemelten hangsúlyozom: a törvényhozó – élve normaalkotási szabadságával – alkothat alaptörvény-konform szabályozást a Quaestor-ügyben és az ahhoz hasonló (alkotmányjogi értelemben vett homogén csoportba tartozó) ügyek kárrendezése tárgyában. A jelenlegi szabályozás nem ilyen, ezért azt az Alkotmánybíróság akár teljes egészében is megsemmisíthette volna. Az új – alkotmányos követelményeket kielégítő – törvényi szabályozásnak (kármegosztásnak) azonban nem csak egyetlen (alapvetően pénzügyi) alanya lehet, hanem ugyanilyen alanya lehet (bár jóval kisebb hányadban) a kockázatot vállaló befektető (károsult) is. Az állam maga is alanya lehet a kármegosztásnak, mivel az ellenőrzésért felelős szervezete elmulasztotta az alapfeladatát jelentő hatékony ellenőrzést és a bekövetkező káresemény menet közbeni felderítését. Ha nem is azonos mértékben, de szóba jöhet(ne) az állam és a károsult is tehát egy új, alkotmányossági követelményeket kielégítő, kármegosztást célzó törvényi szabályozás során. Az állam kiemelten már csak azért is, mert az Alkotmánybíróság által vizsgált ügyben a befektetők „kára” nem a (tőzsdei) árfolyamkockázat következtében állt elő, hanem amiatt, hogy a károsultak befizetéseit – a hatékony állami ellenőrzés elmaradása miatt – a rendszer eltűntette (eltűntethette). Itt pedig több mint száz milliárd forintról van szó, amelynek a holléte felől ma csend fülel, s motoz a sötét.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[138] A határozat által megállapított alaptörvény-ellenességgel és megsemmisítéssel egyetértek, ugyanakkor a tulajdonhoz való jog sérelmét részben eltérő alapon indokolnám, továbbá az egyik indítvány visszautasításával kapcsolatban is elvi aggályaim vannak.

[139] 1. A többségi indokolás a IV.3.5. pontban (Indokolás [112]–[115]) a Tv. 4. § (5)–(9) bekezdésének, a 6. § *d*) pontjának és a 13. §-ának alaptörvény-ellenességét a tulajdonjog sérelme alapján állapítja meg, a korlátozás szükségességének (a közérdek meglétének) az elfogadása mellett a korlátozás aránytalansága miatt: „Az elérni kívánt cél fontossága (a károsultak kárrendezése és közvetve a pénzügyi szektor stabilitásához való hozzájárulás, az ügyfeleknek a szektor megbízható működésébe vetett bizalom helyreállítása) az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem áll arányban a BEVA-tagok által elszenvedett tulajdonkorlátozás súlyával.”

[140] A korlátozás aránytalanságával ugyan egyetértek, de emellett azt is kétségesnek tartom, hogy az ebben a vonatkozásban vizsgált szabályok által előírt tulajdonkorlátozás kiállja-e a közérdek próbáját.

[141] Érdemes felidézni, hogy az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvényt (a továbbiakban: Szhit.) felülvizsgáló 20/2014. (VII. 3.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) a tulajdonjogot korlátozó szabályozás több elemének vizsgálatakor a korlátozás szükségességét megalapozó közérdekként kezelte a szövetkezeti hitelintézeti szektor stabilitásának és működőképességének a megőrzését (vö. Indokolás [165], [193], [209]). Ehhez hasonlóan tehát elvileg a jelen ügyben a pénzügyi szektor egésze, illetve egy másik része stabilitásának megőrzése is közérdeknek fogadható el. Az Abh2. a közérdek meglétének vizsgálatakor a következő szempontokat mérlegelte:

– Az Szhit.-ben foglalt szabályozásnak – a preambulumban is – deklarált célja a szövetkezeti hitelintézeti szektor hosszú távú működése biztonságának megerősítése volt (vö. Indokolás [164]).

– A vizsgálat nem állt meg a stabilitásra mint közérdekűnek minősíthető célra történő hivatkozásnál, hanem a szabályozás részletes áttekintését követően állapította meg, hogy az a kiszámítható, stabil és prudens működés biztosítására és az üzleti kockázat minimalizálására, illetve a biztonságos hitelezési aktivitás növelésére – mint közérdekre – irányuló törekvést ténylegesen is igazolja (vö. Indokolás [165]–[172]).

– A döntés hangsúlyozta, hogy a támadott szabályozásra a szövetkezeti hitelintézeti szektor alapvető átalakítása következtében került sor: „A jogalkotó úgy ítélte meg, hogy a szektor szereplőinek egy szervezetbe integrálása, s összehangolt működésük elengedhetetlen az érintett pénzügyi szektor stabilitásának és működőképességének hosszútávú biztosításához.” (Indokolás [217])

[142] A jelen ügy tárgyát képező szabályozással összefüggésben a közérdek vizsgálata több tekintetben is eltért attól a módszertől, illetve részletességtől, amelyet az

Alkotmánybíróság az Abh2.-ben alkalmazott, továbbá különböztek a szabályozás körülményei is.

[143] – A Tv. preambuluma és indokolása szerint a jogszabály célja egy bizonyos befektetői csoport által elszenvedett veszteségek kompenzálása, a kárrendezés volt. A pénzügyi szektor stabilitásának a védelméről és közérdekről kifejezetten nem esett szó, ilyen deklarált jogalkotói cél nem jelent meg. De egy ilyen formai részleten még ne akadjon fent a vizsgálat, nem kizárt, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból vagy valamely beadvány nyomán felfedez a szabályozással összefüggő valamilyen közérdekű célt. Nem is vitatom, hogy a pénzügyi szektor stabilitásának a védelme tág értelemben véve a „közérdeknek” minősülhet, s hogy „[a]z állam utólag történő beavatkozása akkor, ha nagyszámú károsult érintett, nem csupán a károsult ügyfelek, hanem közvetve minden betétes és befektető pénzügyi szektort érintő bizalmát erősítheti” (Indokolás [103]–[111]). Az állami beavatkozásnak a Tv.-ben meghatározott *konkrét formái* ettől azonban nem feltétlenül minősülnek közérdekűnek.

[144] – Felmerül a kérdés: a pénzügyi szektor stabilitásának a védelme szükségessé teszi-e azt, hogy más jellegű állami beavatkozás – például szigorúbb szabályozás, hatékonyabb ellenőrzőrendszer, ezek elmulasztása esetén vagy attól függetlenül bizonyos mértékű állami helytállási kötelezettség – helyett a BEVA tagoknak (vagy bárki másnak) a tulajdonát – befizetési kötelezettség előírásának a lehetőségével – korlátozzák? Véleményem szerint abból a tényből, hogy a BEVA tagok befizetéséből befolyó összeg esetleg valamilyen módon közérdek szolgálatába állítható, nem következik az, hogy a közérdekű cél megvalósításának ez feltétele, azaz konkrétan az ő vonatkozásukban szükséges korlátozni a tulajdont (bármilyen módon és arányban).

[145] – Az is kétséges, hogy a befektetők védelmi szintjének és kompenzációs mechanizmusainak – a Tv. által célzott és az ügyben egyébként érintett befektetőkre is kiterjedően, de alapvetően – a [1] jövőre nézve [2] generális jelleggel történő megerősítése helyett miért szolgálná (jobban) a pénzügyi szektorba vetett bizalmat az [1] egyes utólagosan meghatározott [2] speciális befektetői csoportok kompenzálására vonatkozó [3] *ad hoc* jellegű állami beavatkozás. Az állami beavatkozás bizonyos formájának ugyanis – bizonyos befektetők kárrendezése, tehát érdeksérelmeinek orvosolása mellett – olyan negatív társadalmi, gazdasági hatásai lehetnek, amelyek pont gyengítik a befektetési szolgáltatási szektor stabilitását. Egyrészt, a „vértlen” befektetési vállalkozások utólagos bevonása a kárrendezés pénzügyi finanszírozásába e cégek stabil működésében, s ezen keresztül ügyfeleiben is bizonytalanságot okozhat. Másrészt, kialakulhat egy ezzel ellentétes hatás is, amely a befektetési szolgáltatók egy részénél a pénzügyi felelőtlenséget, a magas kamattal kínált, de kockázatos befektetéseket is ösztönözheti, a befektető ügyfelekben pedig

annál kisebb óvatosságot, minél több ügyfele van az adott szolgáltatónak, abban a reményben, hogy kellően nagy számú érintett esetén az állam majd legfeljebb valaki mással kifizetési esetleges veszteségeket.

[146] Összefoglalva: az Abh2.-ben azt fogadta el tehát az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozását megalapozó közérdekként, hogy a jogalkotó a hitelintézeti szektor strukturális problémáit *ex nunc* jelleggel *generálisan* orvosolja, nem pedig a strukturális problémákat megoldatlanul hagyó, de egy *speciális* ügyféli kör érdeksérelmét *ad hoc* kompenzáló beavatkozást.

[147] A fentiekre tekintettel a határozat többségi indokolása alapján a vizsgált tulajdonkorlátozás közérdekűségét sem láttam kellőképpen igazoltnak.

[148] 2. A többségi Indokolás I.1. pontja (Indokolás [1]–[2]) leírja, hogy az egyik BEVA tag indítványozó a Tv. egészével összefüggésben (konkrét jogszabályi rendelkezések megjelölése nélkül) terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. Az Indokolás III.1.2. pontja (Indokolás [39]) szerint „ezen indítvány nem felel meg a határozott kérelem feltételeinek, így az Alkotmánybíróság ezt az indítványt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította”.

[149] Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó szabályok szerint ilyen esetben a visszautasítás előtt lehetőséget kell adni az indítványozónak, hogy a hiányosságokat pótolja [Abtv. 55. § (3) bekezdés, Ügyrend 25. § (4) bekezdés, 33. § (1) bekezdés a) pont, (3) bekezdés]. Ezek a szabályok lényegesek abból a szempontból, hogy az alkotmányjogi panaszt benyújtó, Alaptörvényben biztosított jogában sérelmet szenvedett személy vagy szervezet egy kiküszöbölhető formai hiányosság miatt ne essen el végleg az alkotmányos jogvédelem lehetőségétől (ugyanis jellemzően a határidő lejárta miatt a visszautasítást követően nem lesz módja új alkotmányjogi panaszt benyújtani).

[150] Álláspontom szerint tehát egy indítványnak a fentiek szerinti hiánypótlás nélküli visszautasítását főszabályként nem lehet elfogadni; az Alkotmánybíróságnak pedig különösen is ügyelnie kell arra, hogy az ilyen eljárás – sem figyelmen kívül, sem kényelmi szempontból – véletlenül se váljon gyakorlattá.

[151] A jelen ügyben az adott indítványozót érintő visszautasítás kérdésében a nemleges szavazástól kivételesen azért tudtam eltekinteni, mert a törvényi szabályoknak a többi (BEVA tag és magánszemély) indítványozó alkotmányjogi panasa alapján történő megsemmisítése – a többi BEVA taghoz hasonlóan – a visszautasított indítványozó jogsérelmének elhárítására is alkalmas. Hangsúlyozom, ha ilyen kivételes körülmény áll fenn, amely esetleg elfogadhatóvá teszi a hiánypótlás nélküli visszautasítást, akkor azt álláspontom szerint a döntés indokolásában világosan alá kell támasztani. Ezt most a jelen párhuzamos indokolás végzi el.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
dr. Stumpf István  
alkotmánybíró helyett*

[152] A párhuzamos indokolás 1. pontjához – a más jellegű állami beavatkozásra utalást kivéve – csatlakozom.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye*

[153] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaival, mert álláspontom szerint a Tv. és a Tv.-t támadó alkotmányjogi panaszok nem vetnek fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket, és nem tekinthetők súlyos alapjogi problémának sem.

[154] A Tv. 1. § (1) és (2) bekezdéseinek vizsgálatát illetően osztom a többségi határozat kiindulópontját, miszerint jelen ügyben az állam nem jogi igényeket teljesít, hanem méltányosságból juttat javakat kedvezményezetteknek, nevezetesen egy adott cégcsoport meghatározott ügyleteiből tömegesen kárt szenvedett ügyfeleinek. A kárrendezés ennek megfelelően *ex gratia* jellegű juttatás, melyet Alaptörvényben biztosított jog nem véd, és melyre alanyi jogot senki nem alapíthat, vagyis ilyen juttatást kikényszeríteni nem lehet. Következtetésem szerint így a törvényhozó nagy szabadságot élvez a kárrendezés részletszabályainak, így többek között terjedelmének, időbeli ütemezésének, valamint módjának kialakításakor. A Tv. 1. §-a a kárrendezést a Quaestor csoport egyik tagja által kibocsátott, vagy ilyenként megjelölt, és a csoport egy másik tagja által értékesített kötvények befektetői (vásárlói) számára biztosítja, függetlenül attól, hogy a jogügylet érvényesen létrejött-e, illetve teljesedésbe ment-e. Éppen ezért, eltérően a többségi határozat álláspontjától, értelmezésem szerint az *ex gratia* jellegű juttatás tekintetében a Tv. 1. §-a határozza meg az azonos, vagyis homogén csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyokat. Ebből következően, álláspontom szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmára alapított, a juttatás személyi körének bővítését célzó indítványok nem megalapozottak.

[155] A Tv. 4. § (5)–(9) bekezdései, a 6. § *d*) pontja és a 13. §-a a kárrendezés módjáról szólnak, amelynek értelmében a kárrendezésre szánt pénzüsszeget a pénzügyi szektor szereplői állami visszafizetés kötelezettsége mellett megelőlegezik, vagyis

egyfajta kölcsönt nyújtanak. Nem osztom a többségi határozat legfőbb aggályát, miszerint e jogszabályi rendelkezések azért sértik a pénzügyi szektor szereplőinek tulajdonhoz való jogát, mert a visszafizetés garanciái hiányoznak (vö. többségi határozat, Indokolás [112]–[115]). E szabályok megítélésükor kiindulópontom, hogy a kárrendezést végső soron az állam viseli, annak jóhiszemű teljesítését pedig vélelem illeti meg. A visszafizetés garanciáinak kérdése így közvetlenül nem érinti a pénzügyi szektor szereplőinek tulajdonhoz való jogát. A garanciák bővítése emellett a Tv. rendelkezéseit megőrző, enyhébb jogkövetkezmény, így mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával is elérhető lehetett volna.

[156] Összegezve álláspontomat, az indítványokban előadott sérelmeket elsődlegesen azért nem tekintem alapjogi és egyúttal alkotmányjogi kérdéseknek, mert az *ex gratia* jellegű kárrendezést érintő juttatások kialakításakor a törvényhozót széles mérlegelési lehetőség illeti meg.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

[157] Egyetértek annak megállapításával, hogy a Tv. részben alaptörvény-ellenes. A határozat indokolása alapján azonban – álláspontom szerint – a rendelkező rész 1. és 2. pontjában foglalt rendelkezések megsemmisítése helyett a határozatnak mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét kellett volna kimondania, az Alaptörvény XIII. cikkén alapuló tulajdonhoz való jog korlátozására tekintettel, annak aránytalansága miatt.

#### I.

[158] A Tv. 1. §-ának megsemmisítése egyúttal e jogszabály személyi és tárgyi hatályának megsemmisítését is eredményezi, a törvény teljes egészében kiürül és alkalmazhatatlanná válik.

[159] 1. E megállapítással kapcsolatban mindenekelőtt felvethető, hogy a rendelkező rész nincs összhangban a határozat indokolásának olyan lényegi és meghatározó elemeivel, amelyek szerint a kárrendezés közérdek által indokolt tulajdonkorlátozás és méltányossági alapú, *ex gratia* jellegű kedvezmény, illetőleg megoldás (vö. Indokolás [47]–[53] és Indokolás [112]–[115]).



[160] A határozat indokolásának ezen elemei az eljárás során vitatottak voltak. A magam részéről az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából vett példák alapján azokat összességében elfogadhatónak tartom. Következésképpen, feltéve, hogy a törvény tekintetében akár a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, akár a tulajdonjog sérelme megállapítható, számomra indokoltabbnak tűnik az adott jogszabályhelyek megsemmisítése helyett a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása.

[161] A fenti összefüggésben kizárólag a teljesség érdekében jegyzem meg, hogy a jelen esetben az Alkotmánybíróság olyan *lex imperfecta* jellegű törvényt vizsgált és tett a gyakorlatban alkalmazhatatlanná, amelynek tisztán elméletileg nézve a jogszabály teljes megsemmisítése, vagy – ezzel éppenséggel teljes ellentétben – az indítványok visszautasítása is következménye lehetett volna. Előbbire nem volt többségi akarat, utóbbi, az aktuális érintettség feltételei fennállása vizsgálatát pedig a testület mellőzte. Az eset összes méltányolandó körülményeire, így különösen az Alkotmánybíróság, illetőleg az alkotmányjogi panasz funkcióira tekintettel ugyanis a többségi akarat a hátrányos megkülönböztetés, illetőleg a tulajdon-korlátozás tilalma alkotmányjogi vizsgálata mellett foglalt állást.

[162] 2. Önmagában a Tv. 1. §-ának a diszkriminációra alapított megsemmisítését illetően álláspontomat azzal a megállapítással szemben fogalmazom meg, hogy az e tekintetben kizárólag a magánszemélyek indítványainak helyt adó határozatnak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozó döntés indokolása szerint „a jogalkotó nem kezelte azonos módon az összehasonlítható helyzetben lévő károsultakat – nem elégíti ki a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos követelményét”. (Indokolás [81])

[163] Véleményem szerint, ha elfogadjuk azt, hogy a jelen esetben olyan *ex gratia* jellegű megoldásról van szó, amely ráadásul részletesen indokolt közérdekből történik és a kárrendezésre sem a jelen ügyben, sem más hasonló esetben nem létezik alanyi jogosultság úgy – a *Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleményében foglalt állásponttal egyezően – leszögezhető: „a megkülönböztetés és annak ésszerű alapja kizárólag a Tv. hatálya alá tartozók tekintetében lett volna vizsgálható”. Következésképpen álláspontom szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme nem áll fenn, a Tv. 1. §-ának megsemmisítése ezen a címen megalapozatlan.

## II.

[164] A Tv. 4. § (5)–(9) bekezdése, 6. § *d)* pontja és 13. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításával egyetértek, mivel a törvény nem szabályozta, hogy az előfizetésre kötelezett BEVA tagok hogyan és milyen feltételek mellett kapják vissza

befizetéseiket. (Utóbbi rendelkezés esetében elismerésem nem vonatkozik a magánbefektetők indítványainak az erre a jogszabályhelyre vonatkozó érveire.)

[165] A tulajdon korlátozásának az aránytalansága szerintem is fennáll, kétséges, hogy kellő garancia-e annak kimondása, miszerint a kártalanítást végső soron az állam viseli. Az állami kezességvállalás ugyanis csak a kötvénykibocsátáshoz és az áthidaló kölcsönhöz kapcsolódik a törvény 4. § (4) bekezdése szerint.

[166] A jogkövetkezmények szempontjából ugyanakkor figyelembe kellett volna venni a megállapított közérdekre tekintettel a Tpt. 222. § (7) bekezdésében foglalt, a BEVA tagokat terhelő azon rendkívüli befizetési kötelezettség elrendelhetőségét is, amelynek címezte az Alap igazgatósága.

[167] Összességében tehát az a véleményem, hogy elegendő lett volna, ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt állapít meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet és megfelelő határidő kitűzésével felhívja a jogalkotót annak kiküszöbölésére.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre* alkotmánybíró különvéleménye

[168] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával és az ahhoz fűzött indokolással a következők miatt:

[169] Az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének *c)* és *d)* pontja – és ezzel összhangban – az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése, valamint 27. §-a egyértelművé teszi, hogy az alkotmányjogi panasz intézménye az egyedi ügyben hozott alaptörvény-ellenes bírói döntés felülvizsgálatára, továbbá –, ha az Alaptörvényben biztosított jog sérelme bírói döntés nélkül, valamely jogszabály alkalmazása, vagy hatályosulása folytán közvetlenül következett be –, úgy a sérelmet okozó jogszabály felülvizsgálatára szolgál. Mindebből az következik, hogy – egyéb feltételek fennállása mellett – bármely alkotmányjogi panasz befogadásának és érdemi vizsgálatának elengedhetetlen feltétele az egyedi érintettség és a bekövetkezett jogsérelem.

[170] Az Alkotmánybíróság gyakorlata eddig következetes volt abban, hogy – különösen az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz esetében – kiemelt figyelmet fordított a személyes, közvetlen és aktuális érintettség vizsgálatára. Erre hivatkozott {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]} és ezt a gyakorlatot is követte az Alkotmánybíróság például a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos alkotmányossági eljárása során {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [43]}, úgyszintén erre hivatkozott a pedagógusi életpálya ügyében hozott döntésénél is {3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [14]–[16]}.

[171] Jelen ügyben a határozat III. részének 2.2.5. pontja (Indokolás [52]) az indítványozó magánszemélyek érintettségét illetően a következő megállapítást tette: „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy egy adott, valamely előnyt juttató jogszabály személyi hatályával összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés sérelmét az a homogén csoportba tartozó jogalany is állíthatja, akire az adott jogszabály hatálya csak közvetve terjed ki.”

[172] Megítélésem szerint ezzel a döntéssel az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszok esetében az absztrakt utólagos normakontroll irányába mozdult el, ami az Alaptörvény 24. cikk c) és e) pontja szerinti – elkülönített – hatáskörökből semmiképpen sem vezethető le.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

[173] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

[174] Nem tudom támogatni a rendelkező rész 1. pontjában a vizsgált Tv. 1. §-ának megsemmisítését, de a 2. pontban meghatározott további megsemmisítéseket igen. Az 1. § megsemmisítése a határozatban ugyanis nem az Alaptörvényen nyugszik, hanem a korábbi alkotmánybíróági többség által létrehozott és abba „beleolvasott” normatív formulán, az „általános egyenlőségi jogon”. Az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőséghez való jogot rögzíti, mely a nyilvánvaló történelmi tények tanúsága szerint az emberek származási, vallási stb. szerinti különbségek szerinti szabályozását tiltotta. Az Alaptörvény ennek a felvilágosodás során kialakult elvnek a rögzítése után a cikk (2) bekezdésében az időközben fontossá vált további személyiségi alaptulajdonságok szerinti megkülönböztetésekkel kitágítva adja meg a törvény előtti egyenlőségből eredő pontos tartalmat a diszkrimináció tilalmához. Továbbá e tilalmat nem az egész jogrendszer tekintetében mondja ki, hanem tiszta nyelvi értelemmel rögzítve csak az alapvető jogok szempontjából. Ehhez képest a jelen határozat – követve a korábbi alkotmánybírói többség döntéseit – félresöpri az alaptörvényi rendelkezést, és e helyett a korábbi alkotmánybíróági határozatokra alapozva semmisíti a vizsgált Tv. 1. §-át.

[175] A mindenkori országgyűlési többség tetszőleges különbségtételeket fogalmazhat meg az új és új törvényeiben, míg azok az Alaptörvény által meghúzott kereteket, jelen esetben a XV. cikk (2) bekezdésében felsorolt tulajdonságok vonatkozásában az alapvető jogok szempontjából nem sértik a diszkrimináció tilalmát. A Quaestor károsultak és a többi károsult csoport közötti különbségtétel nem sérti ezeket, így az Alkotmánybíróság nem emelhet kifogást e személyi kör törvény általi privilegizált kezelésével szemben. A törvényhozói többség megtehetette ezt, ám azt nem, hogy a pénzügyi intézeteket kényszerkölcsönnel terhelje meg ezen új állami kötelezettségvállalás anyagi háttereként. Ezért támogatom a többi javasolt megsemmisítést, mert ezek valóban sértik a pénzügyi intézetek Alaptörvényben biztosított, tulajdonhoz való jogát. Az állam az általa vállalt kártalanítási kötelezettség pénzügyi alapját alkotmányosan csak saját eszközei terhére teremthette volna meg.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleménye

[176] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1–3. pontjaival, következésképpen azok indokolásával sem.

[177] 1. A határozat a Tv. 1. §-át az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme, a Quaestor károsultak és más károsult befektetők közötti különbségtétel tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű okának hiánya miatt; a 4. § (5)–(9) bekezdését, a 6. § d) pontját és a 13. §-át pedig az elérni kívánt cél (a károsultak kárrendezése és közvetve a pénzügyi szektor stabilitásához való hozzájárulás, az ügyfeleknek a szektor megbízható működésébe vetett bizalom helyreállítása) fontossága és az ehhez a Tv-ben megállapított tulajdonkorlátozás súlya közötti aránytalanság, következésképpen a XIII. cikk megsértése miatt semmisítette meg.

[178] Mindkét megsemmisítési indok tekintetében a legfontosabb érvnek – egyben a Tv. megítéléséhez vezető kiinduló alapnak – azt tartom, hogy a Tv. szerinti „kártalanításra egyetlen befektetőnek sincs alanyi joga” (Indokolás [77]), a Tv. megalkotása pedig méltányosságból történt, az nem volt kötelezettsége a jogalkotónak (Indokolás [103]–[111]).

[179] 2. Alkotmányos alapjog, sőt törvényben vagy más jogszabályban biztosított alanyi jog hiányában, amikor a Tv. megalkotása nem volt kötelezettsége a jogalkotónak, alaptörvény-ellenes diszkrimináció a Tv. által kedvezményezett és más károsultak között nem vethető fel, az fogalmilag kizárt. A megkülönböztetés és annak ésszerű alapja tehát kizárólag a törvény hatálya alá tartozók tekintetében lett volna

vizsgálható, mivel számukra viszont éppen a Tv. biztosít alanyi jogot. A jogalkotó mozgástere tehát ebben a tekintetben szinte korlátlan, végső soron kizárólag a minden ésszerű alapot nélkülöző önkényes döntés – N.N. kap, X.Y. pedig személyében rejülő okra tekintettel nem kap kártalanítást – lenne alaptörvény-ellenes.

[180] A határozat érvelése szerint a jogalkotó csak akkor biztosíthatna *ex gratia* kártalanítást valamely szolgáltató károsult befektetőinek, ha a jövőre nézve is biztosítana hasonló kedvezményt a még nem is ismert károsultak számára (de felvethető ugyanez a közelebbi vagy távolabbi múlt tekintetében is). Ilyen követelmény nem következik az Alaptörvény egyetlen rendelkezéséből sem, ezért a Tv. 1. §-ának megsemmisítésére nincs kellő indok. Sőt, ebben az esetben a magánszemély indítványozók érintettsége sem állapítható meg.

[181] Ugyanerre a következtetésre kell jutnunk akkor is, ha a diszkrimináció elvi lehetőségét a Tv. megalkotását követően kialakult helyzetre vonatkozóan elfogadjuk. Mivel ekkor sem alkotmányos alapjog, hanem a Tv.-ben biztosított alanyi jog diszkriminatív volta a vizsgálat tárgya, csak a megkülönböztetés ésszerűsége vizsgálható. A Tv. javaslatának a határozatban idézett indokolása pedig a Quaestor károsultak és más befektetők közötti különbségtételnek ésszerű indokát adja.

[182] A határozatban szereplő kiegészítés ellenére, mely szerint a Tv. 1. §-ának a megsemmisítése nem jelenti azt, hogy a Quaestor károsultak kárrendezése önmagában alaptörvény-ellenes lenne, a határozat gondolatmenete szerint valójában a Quaestor károsultak, vagy bármely más hasonló csoport önállóan sem most, sem máskor nem kártalanítható.

[183] 3. A határozatnak abból a megfontolásából, hogy a Tv. megalkotására nem volt jogalkotói kötelezettség, nem következik, hogy az Országgyűlés ne alkothatta volna meg. Nincs olyan szabály az Alaptörvényben, amely a törvényalkotást csak előzetes kötelezettség esetén tenné lehetővé. Éppen ellenkezőleg, az Országgyűlés, a Kormány és helyi közügyben az önkormányzatok, mint a kormányzás letéteményesei jogosultak az általuk indokoltnak tartott esetekben, végső soron politikai megfontolás alapján, politikai felelősségük mellett jogalkotásra.

[184] A szóban forgó esetben az Országgyűlés ezzel a felhatalmazásával élve döntött a Quaestor károsultak kártalanításáról, amikor megalkotta a Tv.-t. A kártalanítás nyilvánvalóan költséget jelent, amelynek finanszírozásáról az Országgyűlésnek döntenie kellett. A költségek finanszírozása mindenképpen azzal járt, hogy ezeket a költségeket a károsultak, illetve a befektetéseket kezelő jogi személyekhez képest más, külső szereplők viselik. Az Országgyűlés dönthetett volna úgy, hogy a központi költségvetésből finanszírozza a kártalanítást, ami azt jelentette volna, hogy az összes adózó között osztja el (teríti szét) a költségeket. Ez a megoldás is megfelelhett volna az Alaptörvénynek.

[185] Az Országgyűlés azonban azt a megoldást választotta, hogy nem az adófizetők között, hanem a versenytársak, a befektetések természetéből adódóan befizetésre

eleve képebbek között osztja el – átmeneti időre – a költségeket a Magyar Nemzeti Bank (azaz közpénz terhére végzett) részleges előfinanszírozása (kölcsön) mellett. Formailag nem, tartalmát tekintve – közjogi kötelezettségként – mégis közteher formájában oldotta meg a jogalkotó a finanszírozást. Ez a megoldás már csak azért sem tekinthető alaptörvény-ellenesnek, mert ha az lenne, akkor minden BEVA-befizetést ilyennek kellene minősíteni. A BEVA tagok forrásainak (vagyonának) korlátozása természetesen érinti a tulajdonhoz való jogukat, de ez a korlátozás – a közteher jelleg miatt – eleve nem ellentétes az Alaptörvénnyel.

[186] Másik kérdés, hogy a befizetési kötelezettség mértéke arányos-e, de erre vonatkozóan a határozat nem tartalmaz indokolást. A károsultak kártalanításához szükséges összeget nem meghaladó befizetési kötelezettség valószínűleg alapos vizsgálat esetén sem lenne aránytalannak tekinthető.

[187] 4. Az indítványok kifogásolják a felkészülési idő hiányát is. Ezzel összefüggésben a határozat úgy foglal állást, hogy az előlegfizetési kötelezettség, amely jelentős is lehet, különösen sérelmessé válhat az érintetteknek, mivel olyan rendkívüli, törvény által előírt fizetési kötelezettségként jelentkezhethet, amellyel nem számolhattak a gyakorlatukban megszokott pénzügyi év megtervezésekor. Ezt a körülményt nem lehet a Tv. 4. § (4) bekezdésének figyelembe vétele nélkül értékelni, amely szerint a Quaestor Károsultak Kárrendezési Alapja állami kezességvállalás mellett áthidaló kölcsönt vehet fel a Magyar Nemzeti Banktól. A rendkívüli befizetés előre nem látható terheit tehát a Tv. jelentősen csökkenti azáltal, hogy abban az érintettek mellett az állam és a Magyar Nemzeti Bank is szerepet kap. Az áthidaló kölcsön a felkészülési idő rövidegét – amit a Tv.-t szükségessé tevő azonnali körülmények önmagukban is indokolnak – megfelelően ellensúlyozza.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,  
alkotmánybíró*

[188] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. november 17.

*Dr. Szívós Mária s. k.,  
alkotmánybíró*