

Magyarország Alkotmánybírósága
Budapest 1015
Donáti utca 34-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Futár

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV / 2188-0 / 2015
Érkezett:	2015 JÚL 15.
Példány:	1 / Kezeli/irada: /
Melléklet:	0 / dk. /

[REDACTED] továbbiakban:
Indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 26.§ (2) bekezdése alapján, a 30. § (1) bekezdésében előírt törvényi határidőn belül az alábbi

alkományjogi panaszt

terjeszti elő a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvénynek (továbbiakban: Törvény) az alább megjelölt szakaszaival szemben.

I. Kérelmek

Indítványozó alkotmányjogi panaszt terjeszt elő **az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján**, amelyben kéri az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 41. § (1) bekezdésének alkalmazásával állapítsa meg elsődlegesen a Törvény egészének, illetve másodlagosan a Törvény Preambulumának, 1. § (1) és (2) bekezdéseinek, 2. § (1) és (2) bekezdéseinek, 3. § (1), (3) – (4) bekezdéseinek, 4. § (4) – (8) bekezdéseinek, 6. § d) pontja, 10. § (6) – (7) bekezdéseinek, 11. § (1) – (3) bekezdéseinek, 13. §-ának, illetve 14. §-ának az Alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 41. §-ának megfelelően semmisítse meg a támadott jogszabály egészét, illetve az Alaptörvény-ellenes rendelkezéseket, mivel azok alkalmazása, hatályosulása folytán Indítványozó terhére közvetlen jogsérelem következett be.

Indítványozó álláspontja szerint a Törvény egésze, illetve annak felsorolt rendelkezései az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésébe, M) cikkébe, I. cikkének (3)-(4)bekezdésébe, XIII. cikkének (1) és (2) bekezdéseibe és XV. cikkének (1) és (2) bekezdéseibe ütköznek.

II. Befogadhatóság

Az Abtv. 52. § (4) bekezdése értelmében az alkotmánybíróági eljárás feltételeinek fennállását az Indítványozónak kell igazolnia. Az alábbiakban Indítványozó igazolni kívánja jelen ügyben való közvetlen és aktuális érintettségét, továbbá azt, hogy az Alaptörvény-ellenes törvényi rendelkezésekkel szemben nincs mód jogorvoslati eljárás igénybevételére, valamint, hogy az Alaptörvény-ellenes törvényi rendelkezések alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vetnek fel.

II/1. Az Indítványozó érintettsége

Indítványozó, deviza alapú és forint alapú kölcsön nyújtásával foglalkozó pénzügyi intézmény, illetve a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: „Tpt.”) hatálya alá tartozó (210. § (1)

bekezdésének megfelelően) Befektető-védelmi Alap (a továbbiakban: „BEVA”) tagja. Indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettségét¹ az alábbi indokoknak megfelelően kívánja igazolni.

Az Indítványozónak a törvénnyel kapcsolatos érintettsége egyrészt a diszkrimináció-tilalom megsértése, a tulajdonhoz való jog sérelme, valamint a jogállamiság és a jogbiztonság – jogállamiság részét képező – alkotmányos elvének sérelme miatt áll fenn. Ezen jogok sérelme közvetlenül, a jogszabály hatályba lépésével, a befizetési kötelezettséget létrehozó jogintézmények konstituálásával már bekövetkezett, ezért az Indítványozónak az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti érintettsége megvalósult.

Indítványozó személyes érintettsége vonatkozásában megállapítható, hogy a Törvény 2. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltak szerint sérült a diszkrimináció tilalma, mivel a Quaestor Károsultak Kárrendezési Alapját, mint elkülönült Alap kizárólag a Quaestor-károsultak számára került létesítésre külön törvénnyel, illetve ennek következtében sérül a Törvény 4. § (4) – (7) bekezdéseinek megfelelően befizetésre kötelezett BEVA-tagok – így Indítványozónak – tulajdonhoz való joga, tekintettel arra, hogy Alaptörvény-ellenes diszkrimináció nem alapozhatja meg más alapjognak, alkotmányos érték érvényre juttatását, vagy a közérdekre való hivatkozást. Sérül a jogállamiságból levezett jogbiztonság követelménye is, mivel a Törvény az alábbiakban részletezetteknek megfelelően számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely az egyértelműség hiánya folytán a jogbiztonság sérelméhez vezet. Ugyancsak a jogbiztonság sérelméhez vezet a Törvény vonatkozásában a felkészülési idő hiánya. A tulajdonhoz való jog sérelme következményeiben súlyos anyagi terhet jelent az érintett pénzügyi intézményekre, így Indítványozóra vonatkozóan is. A befizetési kötelezettségek kiszámíthatatlansága, felkészülést ellehetetlenítően váratlanul gyors hatályba léptetése, az előre láthatóhoz képest aránytalanul súlyos mértéke és a visszafizetés garanciákat nélkülöző bizonytalansága a vállalkozáshoz való jog sérelméhez vezet.

Mindezekre tekintettel megítélésünk szerint az Abtv 26. § (2) bekezdésének feltételei fennállnak Indítványozó vonatkozásában, mivel az alapvető jog, vagy más alkotmányos jog, elv sérelme *közvetlenül, a jogszabály hatályosulásával, azaz a befizetési kötelezettség jogintézményének konstituálásával* bekövetkezett. A Törvény rendelkezései az Indítványozóra bírói vagy egyéb jogalkalmazói aktus, vagy az Indítványozó cselekvése nélkül (vagyis közvetlenül) kihatással vannak.

Indítványozó hivatkozik a 6/2013. (III.1.) AB határozat 50. pontjára, amely megállapította, hogy: *„Ezeknek az indítványozóknak az esetében az Alkotmánybíróság ugyanabból a forrásból ‘tudomást szerzett’ a panaszosok érintettségéről, amely forrásból az alkalmazandó jogot is ‘megismeri’.* Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ilyen esetben az érintettség Indítványozók általi bizonyítására nincs külön szükség, ugyanis az hiteles forrás, a Magyar Közlöny alapján igazolható. Az Alkotmánybíróság tehát az indítványozók érintettségét (...) – *tekintettel arra, hogy ezek alkalmazása vonatkozásukban külön bizonyítás nélkül, a Magyar Közlöny alapján igazolható – hivatalból figyelembe vette.* A Törvénynek az Indítványozó által jelen alkotmányjogi panaszban vitatott alkotmányosságú rendelkezései kapcsán az Indítványozó érintettsége a hivatalos közlönyben közzétett törvények személyi hatályának ismeretében kétségtől megállapítható. Az Indítványozó számára az alkotmányjogi panasszal támadott törvényi rendelkezések kétségtől érdemben hátrányosak, és ezek a hátrányok a jelen panasz előterjesztésének időpontjában is fennállnak, azok – az alábbiak szerint – aktuálisnak tekintendők.

¹ Lásd a 3012/2012. (VI.21.) AB végzés indokolásának [4] bekezdését, valamint a 3025/2013. (II.12.) AB végzés indokolásának [4.] bekezdését.

II/2. A jogorvoslati lehetőség hiánya

Tekintettel arra, hogy a Törvénynek a jelen alkotmányjogi panaszban vitatott rendelkezései közvetlenül, bírói, illetve hatósági eljárás nélkül hatályosultak, illetve a befizetési kötelezettség vonatkozásában a Törvény *jogorvoslati lehetőséget nem intézményesít*, a BEVA-tagokat terhelő, a Törvény által konstituált befizetési kötelezettség jogintézmények vitatására *kizárólag* az AB előtt lefolytatott eljárásban van lehetőség.

II/3. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Indítványozó álláspontja szerint maradéktalanul teljesül az Abtv. 29. §-ában előírt azon feltétel, hogy az alkotmányjogi panasznak *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre* kell irányulnia. A diszkrimináció tilalmának sérelme, a tulajdonhoz való jog sérelme, valamint a jogállamiság és a jogbiztonság – jogállamiság részét képező – alkotmányos elvének sérelme kirívó jelentőségűvé válik azáltal, hogy a Törvény rendelkezései alapján egyrészt a pozitív diszkriminációhoz szükséges közérdek hiányában a Törvény kihirdetését követően a Quaestor-károsultak különleges szabályoknak megfelelő kártalanításban részesülhetnek, illetve ezen Alaptörvény-ellenes pozitív diszkrimináció alapján a BEVA-tag pénzügyi intézményeknek a Törvény hatálybalépését követően a Törvény által előírt befizetési kötelezettsége keletkezik, a befizetési kötelezettségre való jogorvoslati lehetőségek biztosítása nélkül. A Törvényben biztosított, Alaptörvény-ellenes kártalanítási szabályok képesek a tőkepiac alapvető jogintézményeibe vetett bizalmat, illetve az emberi méltóság részét képező diszkrimináció-tilalom érvényesülésével kapcsolatban kialakult társadalmi igazságosság érzetet, illetve bizalmat is megingatni.

Az alkotmányjogi panasszal támadott törvényi rendelkezések alkalmazása a Magyarországon működő BEVA-tagok túlnyomó többségének és a Tpt. hatálya alá tartozó szolgáltatásokat igénybe vevő fogyasztók széles körének vagyoni viszonyait érdemben befolyásolja.

Fentiekre tekintettel megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság *hatásköre* a Törvény egészének és alább meghatározott rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálatára az Abtv. 26. § (2) bekezdésére tekintettel *fennáll*, az esetleges indítvány az indítványozó érintettsége miatt vitathatatlanul befogadható.

III. Az Indítványozó kérelmében foglaltak részletes indokolása

III/1. A Törvény 14. §-ának Alaptörvény-ellenessége, a felkészülési idő hiánya

A Törvény 14. §-ában előírt hatályba léptető rendelkezés – miszerint a Törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba – az alkotmányjogi értelemben vett felkészülési idő vonatkozásában tartalmaz Alaptörvény-ellenes rendelkezést. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság alkotmányossági követelménye folytán – főszabályként azt jelenti, hogy magának a törvénynek a *hatályba lépéséig* legyen a címzetteknek *valós lehetőségük* felkészülni a jogszabály alkalmazására [7/2004 (III.24.) AB határozat]. Az Alaptörvény sérelmét alátámasztja az Alkotmánybíróság újabb, állandó gyakorlata is. Az 51/2010. (IV.28.) AB határozat szerint „(...) alkotmányos követelmény az, hogy törvény (...), vagy a polgárok széles körét érintő, nagy terjedelmű, átfogó és gyökeres változást tartalmazó törvénycsomag hatályba lépésénél a törvényhozó a változások terjedelméhez és tartalmához igazodóan biztosítsa, hogy a jogalanyoknak valós lehetőségük legyen

felkészülni az új jogszabályhoz való alkalmazkodásra [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74.; 27/2005. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2005, 280.]”.

A törvény *egészét* tekintve a befizetési kötelezettséggel érintett [a Törvény 4. § (5)-(6) bekezdései] címzettek számára a felkészülés nem egyszerűen rendkívüli módon meg van nehezítve, a hatályba lépésre ilyen körülmények között általában véve *egyáltalán nem lehet felkészülni*. Nehezíti a Törvény által bevezetett kötelezettségek teljesítésére való felkészülést, sőt azt gyakorlatilag ellehetetleníti az a *konkrét* előírás, mely szerint [4. § (8) bekezdés] a 2015. évi befizetési kötelezettséget a hatályba lépést követő 150 napon – egy rendkívül rövid határidőn – belül kell megállapítani. Ezt követően ugyanis esedékessé válik a megállapított összeg BEVA-tagdíjjal egy tekintet alá eső befizetése. A 150 napos határidőt összevetve az egyébkénti, következő évekre vonatkozó befizetési kötelezettség-megállapítási szabállyal (a határidő a naptári évet megelőző év december 15.) nyilvánvaló, hogy a következő évekhez képest jóval hamarabb, már 2015. nyár végén, ősz elején fizetési kötelezettséget fog az Igazgatóság megállapítani. 2015-ben, tehát *éppen a Törvény hatályba lépése évében* így a *konkrét, kirótt* befizetési kötelezettség tekintetében még kevesebb felkészülési idő áll a befizetésre kötelezhető BEVA-tagok rendelkezésére.

Megjegyezzük továbbá, hogy az előlegfizetés feltételeit és határidejét a Törvény nem rendezi teljes körűen, hanem a konkrét részletszabályokat későbbiekben megalkotandó szabályzatokra utalja azzal, hogy az előlegfizetéssel kapcsolatos döntés határidejét viszont konkrétan előírja. A Törvény végrehajtására, a belőle fakadó pénzügyi kötelezettségek teljesítésére a kötelezetteknek tehát sem általában, azaz a kihirdetést követő napon történő hatályba léptetéssel, sem a konkrét fizetési kötelezettség megállapításának rövid határideje miatt a 2015. évben egyáltalán nincs módjuk felkészülni. A felkészülési idő hiánya önmagában véve a Törvény 4. § (8) bekezdésének, a Törvény 14. §-ra tekintettel viszont a *Törvény egészének* tekintetében a *jogbiztonság* [Alaptörvény B) cikk (1) bek.] sérelmét, így *Alaptörvény-ellenességét* vonja maga után.

Megjegyezzük továbbá ebben a körben, hogy a Jat. 2. § (3) bekezdése szerint: *„a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.”*

Az Alkotmánybíróság ebben a körben irányadó gyakorlatának és az Alkotmány, illetve Alaptörvény értelmezésének megfelelően a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy a jogalanyok számára legyen tényleges lehetőség arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Kellő időt kell biztosítani arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseihez. A jogszabály kihirdetése és hatályba lépése közötti „kellő idő” mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának, illetve a jogalkotónak esetileg kell vizsgálnia az adott jogszabály jellegét, valamint a jogszabály végrehajtására való felkészülést befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve (10/2001. (IV. 12.) AB határozat).²

Az Alkotmánybíróság számos határozatban munkálta ki a jogszabály hatálybalépése során irányadó felkészülési idő követelményét. Ezen határozatokban az új jogszabályi rendelkezések alkalmazásához szükséges felkészülési idő biztosítását minden esetben az Alkotmányból, Alaptörvényből folyó követelményként határozta meg. (7/1992. (I. 30.), AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156-159.;

² „Alkotmányossági szempontból az bírálható el, hogy a jogalkotó biztosított-e az érintettek számára legalább minimális felkészülési időt, vagyis lehetőségük volt-e az érintetteknek a jogszabály előzetes megismerésére. Alkotmányellenesség csak a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya esetén állapítható meg.”

57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 322, 324.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196-197.).

A 7/1992. (I. 30.) AB határozat alapján a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő” megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető, vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.

A kellő idő megállapítása és a jogbiztonság viszonya vonatkozásában az Alkotmánybíróság 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában³, illetve 51/2010. (IV. 28.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.

Megjegyezzük ebben a körben, hogy az irányadó Alkotmánybíróság gyakorlat alapján „*a felkészülési időt önmagában nem nyitja meg az, ha a jogszabály szövege ugyan megismerhető, de a hatályba lépés még kétséges, vagy annak időpontja ismeretlen*” (51/2010. (IV. 28.) AB határozat).

A 28/1992. (IV. 30.) AB határozat továbbá megjegyzi ebben a körben, hogy „*az önmagát demokratikus jogállamnak valló Magyar Köztársaságban nem tartható fenn az az előző évtizedekben kialakult, s mára alkotmányellenessé vált gyakorlat, hogy a jogalkotó szervek esetenként mind az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonságot, mind az 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdésében megfogalmazott, garanciális jelentőségű szabályt figyelmen kívül hagyják, s olyankor is a kihirdetés napján léptetik hatályba a jogszabályokat, amikor az egyértelműen sérti a jogszabály rendelkezései által érintettek alkotmányos jogait*”.

A felkészülési idő tartamának megállapításánál nem kizárólag a jogalkalmazó hatóságok, hanem a jogi szabályozással érintett természetes és jogi személyek reális időszükségletét is figyelembe kell venni, amely mind a jogszabály áttanulmányozásához, mind az önkéntes jogkövetésre való felkészüléshez szükséges időt magában foglalja.

A fentieknek megfelelően az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezések által előírt befizetési kötelezettségek vonatkozásában álláspontunk szerint a támadott rendelkezések Alaptörvényellenessége különösebb mérlegelés nélkül megállapítható. Ennek oka, hogy a megalkotott jogot követni igyekvő pénzügyi intézményeknek gyakorlatilag nem maradt felkészülési ideje arra, hogy a jogszabályban előírt fizetési kötelezettség vonatkozásában költségvetését megfelelően előirányozhassa és az előrehozott fizetés mértékének megfelelő díj fizetésére felkészülhessen.

³„A demokratikus jogállam azonban - sok egyéb mellett - abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani.”

„Azt törvényben – még kevésbé alkotmánybírói határozatban – nem lehet általános érvénnyel meghatározni, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő”, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell. Ezt minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapul vételével, esetileg kell vizsgálni. E kötelezettség a jogszabály tervezetének kidolgozásában közreműködő, illetőleg a jogalkotó szerveket terheli.”

III/2. A Törvény 1. § (1) és (2) bekezdéseinek, illetve ennek megfelelően a 4. §, valamint 11. §-ainak Alaptörvény-ellenessége, a diszkrimináció tilalmának sérelme

A Törvény 1. § (1) és (2) bekezdései alapján „(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 kapcsoló 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.

(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.”

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján az adott homogén csoportba tartozó személyek – természetes vagy jogi személyek – közötti különbségtétel önmagában véve nem sérti az Alaptörvénynek a diszkriminációt tiltó XV. cikke (2) bekezdését. Az Alkotmánybíróság sok évtizedes gyakorlata során kialakított álláspontja szerint ez alapvetően azt jelenti, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie.

Ennek megfelelően amennyiben a megkülönböztetés *alapvető jogot* érint, az Alkotmánybíróság a megkülönböztetés szükségessége és ennek fennállása esetén, az arányosság együttes vizsgálata alapján dönti el a megkülönböztetés alkotmányellenességét. Amennyiben *nem alapvető jog*, hanem *más jog, alkotmányos elv, vagy érték* érintettsége merül fel, akkor a megkülönböztetés abban az esetben lehet indokolt, illetve alkotmányos, amennyiben az nem önkényes, illetve a *tárgyilagoss mérlegelés szerint ésszerű indoka áll fenn* [59/2006 (X.20.) AB határozat, ABH 2007. 671.]. A 61/1992 (XI.20.) AB határozat (ABH 1992. 680.) alapján a megkülönböztetés tilalmának rendelkezéseit az egész jogrendszer vonatkozásában érvényesíteni szükséges.

A diszkrimináció tilalma a 28/2005 (VII.14.) AB határozat (ABH 2005. 313.) alapján együttesen értelmezendő az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében foglaltakkal: a diszkrimináció tilalma ugyanis együtt jár az esélyegyenlőtlenségek csökkentésének, az esélyegyenlőség lehető megteremtésének államcéljával. Ez fejeződik ki a *pozitív diszkrimináció* intézményében, az ilyen célú megkülönböztetés alkotmányos módon való lehetővé tételében. A különbségtétel nem sérti az Alaptörvényt, hanem alkotmányosan igazolhatóan, vagyis – az előbbieket szerint – pozitív diszkriminációnak minősül, ha az *esélyegyenlőség* biztosításának adott módja másik alapvető jog korlátozása esetén *szükséges és arányos*, valamint ezen a körön kívül, tehát más jogok, illetve az egész jogrendszer tekintetében *tárgyilagoss mérlegelés szerint ésszerű indoka van*.

A megkülönböztetés esetleges alkalmazása, valamint a különbségtétel módja tekintetében a jogalkotónak nagy szabadsága van, azonban pozitív diszkriminációra *senkinek sincs alkotmányos joga*. A megkülönböztetés során például *kedvezmények* megállapításánál a jogalkotót megillető széles mérlegelési jog célszerűségi vagy politikai felülbírálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, *azonban* az Alkotmánybíróság ekkor is vizsgálhatja, hogy a jogalkotó e „*mérlegelési joga gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével.*” [30/1997 (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997. 139.]. Amennyiben az alapvető jogok körén kívül például a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagoss mérlegelés szerinti ésszerű indoka, az egyébként kedvezményt

biztosító – tehát célját tekintve „pozitívnak” szánt megkülönböztetés önkényessé, ezért Alaptörvény-ellenes diszkriminációvá válik.

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy „a pozitív diszkrimináció alkalmazásával kapcsolatosan is alkotmányos követelmény az, hogy a megkülönböztetés nem lehet önkényes, a megkülönböztetésnek a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka kell, hogy legyen. Az önkényes és ésszerű indok nélküli megkülönböztetés sérti az emberi méltóság alapját, mert ilyen esetben a törvényhozó bizonyosan nem kezelte az érintetteket azonos méltóságú személyként, s nem értékelte mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, figyelemmel és méltányossággal. Az ilyen szabályozás a pozitív diszkrimináción belül is alkotmányellenes” [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 47-48.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 140.]. Az Alkotmánybíróság a fenti elvi alapvetésekből vezette le például a *pszichiátriai betegek* pozitív megkülönböztetését („pozitív diszkriminációját”) abból kiindulva, hogy a betegeknek többletjogokat biztosító jogszabályi rendelkezések a pszichiátriai betegek sajátos helyzetét veszik figyelembe [36/2000 (X.27.) AB határozat, ABH 2000. 265.]. A Quaestor-károsultak csoportjával való párhuzam tartalmilag álláspontunk szerint értelmezhetetlen.

A fentieknek megfelelően vizsgálva a Törvény célját [Preambulum], valamint alanyi és tárgyi hatályát [1.§ (1)-(2) bek.] a következő megállapításokat lehet megtenni. A Törvény célja meghatározza azt a kiemelt, kedvezményezett *csoportot*, amelyhez tartozó személyekre a Törvény alanyi és tárgyi hatálya kiterjed. A cél által kifejezett alanyi hatály határozza meg a releváns csoportot: a két Quaestor-cég értékesítési tevékenysége által *megkárosított befektetőket*. A Törvény célja által meghatározott tárgyi hatály pedig e csoport *kárainak rendezése*.

A befektetések menetével összefüggő *piacgazdasági kockázatokhoz* szorosan hozzá tartozik, hogy a befektetők számításai adott esetben nem válnak be, vagy bűncselekmény, illetve ezen kívüli más gazdasági-pénzügyi körülmény miatt veszteséget szenvednek el, vagy éppen nyereségre tesznek szert. Az eset konkrét körülményeinek megfelelően a jogkövetkezmények különbözőek lehetnek. A kárt szenvedett befektetők pozitív diszkrimináció révén történő kártalanítása gazdaság- és társadalompolitikai döntés-mérlegelés kérdése, amelynek azonban az Alaptörvény XV. cikke szab alkotmányos határt. Ahhoz, hogy a Quaestor-károsultak csoportjának a többi befektetői-betétet elhelyező károsultól⁴ való elkülönítése, illetve ezen veszteséget szenvedett személyek egészére vonatkozó *homogén csoporton* belül kiemelt, pozitív diszkriminálása alkotmányos legyen, a jogalkotónak vagy egy másik alapjog érvényre juttatásának szükségességét és arányosságát kell igazolnia, vagy a megkülönböztetésnek tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokát kell adnia. A Törvény ilyen igazolást nem tartalmaz, mindössze tényként szögezi le a Törvény alanyi és tárgyi hatályának meghatározása során a Törvény célját.

A Quaestor-károsultak körének a befektetői-betételhelyezői károsultak homogén csoportján belüli kiemelése álláspontunk szerint olyan alkotmányellenes megkülönböztetés, amelyet más alapvető jog érvényre juttatása nem indokol, illetve tárgyilagos mérlegelés szerint sincs ésszerű indoka. Mint fentebb említettük, pozitív diszkriminációra senkinek sincs alanyi joga, illetve a jogalkotói mérlegelés nem lépheti át az egyenlőként kezelés maximája által szabott alkotmányossági határt. Az alapvető jogok körén *kívül* vizsgálódva tehát a megkülönböztetés nem igazolható, sérti az Alaptörvény XV.

⁴ 2015. első negyedében a Magyar Nemzeti Bank számos befektetési vállalkozás kapcsán súlyos visszaéléseket fedett fel. Ezen visszaélések jelentős csődesemények bekövetkeztéhez vezettek a szektorban (Hungária Értékpapír Zrt., Buda-Cash Zrt., Kun-Mediátor)

cikkét, ennek megfelelően a Törvény álláspontunk szerint céljánál, egész koncepciójánál fogva a maga egészében Alaptörvény-ellenes.

Ezt az álláspontot fogalmazta meg az Alkotmánybíróság is 7/2015. (III. 19.) AB határozatában, melyben rögzítette, hogy „A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. A tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmány sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.”

Megjegyezzük továbbá, hogy az Alkotmánybíróság 680/B/1992. számú AB határozatában egyértelműen rámutatott azon korábbi gyakorlatra, miszerint „nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön.” (ABH 1991, 62.). Az Alkotmánybíróság továbbá akként rendelkezett, hogy „az *ex gratia* juttatásnál is irányadóak az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltak, mert az elégtételi intézkedések során a kedvezményezettek körét és a juttatások mértékét tekintve elvileg itt is fennáll a tiltott megkülönböztetés lehetősége, a törvényhozó mérlegelési joga azonban e körben szélesebb”. Az Alkotmánybírósági határozat továbbá rámutat arra, hogy „ha a megkülönböztetés „önkényes”, „indokolatlan”, vagyis annak nincs ésszerű indoka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert ilyen esetben a törvényhozó bizonyosan nem kezeli az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékeli valamennyi érintett szempontjait hasonló figyelemmel és méltósággal” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, (ABK 1994. június, 274-75.)].

A fent hivatkozottak alapján megállapítható, hogy a Törvény alábbi rendelkezései, az alábbi okok miatt a megkülönböztetés tilalmába ütköznek és ezért alkotmányellenesek:

III/ 2.1 Biztosított követelések köre

A Törvény 1. §-a meghatározza a törvény hatálya alá tartozó követelések fogalmát, mely ennek megfelelően kiterjed mindazon ügyletekre, amelyeknél az ügyfél jognyilatkozata a Quaestor Financial Hírújság Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Társaság) által kibocsátott, vagy ilyenként megjelölt, a Quaestor Zrt. által értékesített kötvények vásárlására irányult, és az ügyfél az ellenérték fizetési kötelezettségének eleget tett, függetlenül attól, hogy a jogügylet érvényesen létrejött, illetve teljesedésbe ment-e.

A Törvény által, a kárrendezéssel biztosított követelés fogalma tehát lényegesen szélesebb kört jelöl, mint a Tpt.-ben meghatározott követeléskör, mivel az kiterjed nem csak a teljesedésbe ment (a Társaság által ténylegesen kibocsátott és előállított), hanem az érvénytelen jogügyletekre is (amelyek tényleges kibocsátására és előállítására nem került sor). A Tpt. 213. § (2) bekezdésében rögzített követelések ugyanis csak az érintett társaság birtokába került és a befektető nevében nyilvántartott

vagyon (értékpapír, pénz) kiadására vonatkozó kötelezettségen alapuló követelésekre terjed, további követelésekre nem.

Összevetve a Törvény alapján meghatározott biztosított követelés fogalmát a Tpt. alapján fennálló biztosított követelés fogalmával, megállapítható, hogy a Törvény személyi hatálya alatt álló kárrendezésre jogosult lényegesen kedvezőbb helyzetben van a többi kárrendezésre váró befektetővel szemben, hiszen nem csak a Társaság rendelkezésére bocsátott értékpapír és pénz kiadását, hanem olyan követelések alapján is biztosítja a kárrendezést, amely követelések érvényes jogcímmel nem rendelkeznek.

Ennek megfelelően, mivel a Törvény az érintett károsultak vonatkozásában indokolatlanul tesz különbséget a kárrendezés vonatkozásában, álláspontunk szerint a Törvény Alaptörvény-ellenes megkülönböztetést alkalmaz.

III/2.2 Kárrendezés mértéke

A Törvény 11. §-a rögzíti, hogy a Quaestor Károsultak Kárrendezési Alap a kárrendezésre jogosultak számára, a BEVA által kifizetendő kártalanítást meghaladó kártalanítást fizet, melynek mértéke – személyenként – a BEVA által fizetett kártalanítással együtt harmincmillió forint. A Törvény hivatkozott rendelkezéséhez képest a Tpt. 217. § (2) bekezdése a BEVA által biztosított követelések esetén – személyenként és Alap tagonként összevontan – legfeljebb húszezer euró összeghatárig fizeti ki kártalanítást. Összevetve a Törvény személyi hatálya alá tartozó kárrendezésre jogosultak lényegesen kedvezőbb helyzetben vannak a Törvény hatálya alá nem tartozó, többi befektetővel szemben, mivel kedvezőbb mértékű kárrendezésre jogosultak a többi befektetővel szemben.

A kárrendezés mértéke vonatkozásában a 9/1990. (IV. 25.), illetve 431/E/1996. számú AB határozat egyértelműen megállapította: *„a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. (...) az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el.”* Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem csupán az érintett személyi kör vonatkozásában fontos a diszkrimináció tilalmának érvényesülése, de a különböző személyek számára juttatandó jogosultságok, javak mértékének meghatározása esetében is elengedhetetlen feltétel a diszkrimináció kizárása. Tekintettel arra, hogy a Törvény egyértelműen magasabb kártérítési minimumot ír elő a Törvény által jogosított személyek számára, álláspontunk szerint ezen okból kifolyólag a Törvény e rendelkezése Alaptörvény-ellenes.

III/2.3 Kárrendezés időpontja

A Törvény alapján nem egyértelmű a kárrendezés kifizetésének időpontja, mivel maga a Törvény egyáltalán nem rendelkezik a kárrendezés kifizetésének időpontjáról. A Tpt. 216. § (1) bekezdése azonban rögzíti, hogy a BEVA kártalanítási kötelezettsége abban az időpontban következik be, amikor a bíróság elrendeli az érintett társaság felszámolását. A Törvény, illetve a Tpt. rendelkezéseinek összevetése alapján a fentiek alapján elképzelhető, hogy a Törvény hatálya alá tartozó befektetők a

többi befektetővel szemben korábbi időpontban kapnak kártalanítást, ez pedig szintén diszkriminációhoz vezet.

III/2.4 BEVA tagok előlegfizetési kötelezettsége

A Törvény 4. §-a az előlegfizetési kötelezettséget csak BEVA tagok esetén teszi kötelezővé, az EU más tagállamában engedéllyel rendelkező és Magyarországon befektetési szolgáltatási tevékenységet folytató szolgáltatók számára nem. A Tpt. ehhez képest ilyen korlátozást nem tartalmaz, tehát fennáll a lehetősége annak, hogy az Európai Unió másik tagállamában engedéllyel rendelkező, de Magyarországon befektetési szolgáltatási tevékenységet nyújtó szolgáltató is csatlakozzon önkéntesen a BEVA-hoz. A Törvény a fentieknek megfelelően jelentősen kedvezőtlenebb helyzetet teremt a BEVA tagok számára a fizetési kötelezettségek terén, mint a Tpt.

Tekintettel arra, hogy a Törvény egyáltalán nem határozza meg az előlegfizetési kötelezettség vonatkozásában fennálló speciális rendelkezések okát, illetve a speciális rendelkezésekhez fűződő közérdeket, álláspontunk szerint a fentebb hivatkozott alkotmánybírósági határozatokban foglalt rendelkezésekre is tekintettel Alaptörvény-ellenes előírást tartalmaz az előlegfizetésre kötelezett BEVA tagok körének megállapítása vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy az előlegfizetéssel kapcsolatos kötelezettség vonatkozásában a Törvény eltér a Tpt. rendelkezéseitől, ennek megfelelően sérül az előlegfizetésre vonatkozóan a terhek elosztására vonatkozó arányosság követelménye is [455/B/1995. AB határozat].

III/3. A Törvény 4. § (4) – (8) bekezdéseinek, 6. § d) pontjának, illetve 11. § (1) – (3) bekezdéseinek Alaptörvény-ellenessége, illetve a tulajdonjog sérelme

Tekintettel arra, hogy kedvezményekre – a fentiekben részletesen előadottaknak megfelelően – pozitív diszkrimináció révén senkinek sincs alanyi joga, ennek megfelelően a diszkrimináció vonatkozásában ismertett alkotmányossági probléma jelen esetben *abban áll, hogy* a Törvény szerint a különbségtételnek az alapvető jogok körén *kívül* nincs ésszerű indoka, ennek megfelelően a diszkrimináció-tilalma alapján a Törvény fent 1. §-ának, illetve ebből következően a 4. §, illetve 11. § rendelkezései rendelkezései alaptörvény-ellenesnek minősülnek.

A Törvény által alkalmazott megkülönböztetést az esetleg érintett *alapvető jogok* tekintetében is vizsgálni kell. Ilyenkor az alapvető jog korlátozásának *szükségessége* és *arányossága* az alkotmányossági mérce. Minthogy a Törvény Preambuluma és 1. §-a alapján egyértelműen kiderül, hogy egy homogén csoporton belül *preferált csoport érdekeinek kedvezmények juttatása révén történő érvényre juttatásáról* van szó, felmerül a kérdés, hogy adott esetben a közérdek valamely alapjog érintettsége esetén nem igazolhatná-e mégis a különbségtételt.

A Törvény 4. § (5) – (6) bekezdéseinek, 6. § d) pontjának, valamint 13. §-ának rendelkezései egyértelműen a BEVA-tagok pótlólagos befizetésre kötelezéséről szólnak kifejezetten abból a célból, hogy a befolyt összegből kizárólag a Quaestor-károsultakat kártalanítsák.

A hivatkozott rendelkezések alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Quaestor-károsultaknak okozott károkat „előleg”, vagyis *kényszer-kölcsön* nyújtására való kötelezés révén a BEVA-tagokkal kívánja a jogalkotó megtéríttetni. A kényszer-kölcsön nyújtására való kötelezés egyfelől önmagában véve érinti a BEVA-tagok tulajdonhoz való alkotmányos alapvető jogát (Alaptörvény XIII. cikk), másfelől maga a Törvény sem lát garanciát arra, hogy ezt az „előlegnek” nevezett kényszer-kölcsönt,

vagy annak legalábbis egy részét a befizető BEVA-tag vissza fogja kapni. A Törvény 13. §-a kifejezetten arról az esetről rendelkezik, amikor a BEVA-tag *nem kapja vissza* éves szintre vetítve arányosan az öt esetleg megillető pénzüsszeget. A 13. § rendelkezése szerint: „(...) [a] befizetők által megelőlegetett, de az éves visszafizetésekből meg nem térült követelések adóból történő levonásáról külön törvény rendelkezik.” Ez a szabály egyrészt rögzíti a befizető BEVA-tag tulajdona elvonásának tényét, másrészt kifejezetten kilátásba helyezi annak lehetőségét, hogy a befizető nem kapja vissza „követelése” egy részét, harmadrészt a vissza nem kapott „követelés” sorsa – az adóból való leírás – garanciája is hiányzik.

A „követelés” Törvény által nem tisztázott kategóriája miatt nem egyértelmű, hogy mi jár vissza a befizető BEVA-tagnak, milyen „követelése” van, és azt hogyan érvényesítheti. Ha a „követelés” mibenlétét a Törvény tisztázná is, az érvényesítés homályban hagyása kétségesse teszi, hogy egyáltalán visszatérítendő kényszer-kölcsönről van-e szó, vagy végleges tulajdon-elvonásról. Ez a kérdés – a későbbiekben részletezett és a jogállamiságból [Alaptörvény B] cikk (1) bek.] levezetett – jogbiztonsággal kapcsolatos Alaptörvény-ellenesség problémáját is felveti, amellyel alább külön is foglalkozunk.

Megjegyezzük, hogy a Törvény 6. § d) pontjának rendelkezése, amely a BEVA igazgatóságára bízta az előleg visszatérítéséről történő rendelkezést, ezen túlmenően semmilyen további – az igazgatóság eljárását konkretizáló – rendelkezést nem tartalmaz, vagyis a visszatérítés tekintetében az igazgatóságnak teljesen szabad mérlegelési joga van. A 6. § d) pont tehát nem tekinthető a visszatérítésre vonatkozó garanciának.

Összefoglalóan a Törvény 4. § (5) - (8) bekezdése által konstituált, a BEVA-tagokat terhelhető befizetési kötelezettség abban az esetben, ha a visszafizetésre később sor kerül, kétséget kizáróan a tulajdonhoz való alapvető jogukat *korlátozza*, de ha a visszafizetésre nem, vagy csak részben kerül sor (13. §), akkor *el is vonja*, ezért ennek az alapvető jognak a kontextusában ugyancsak vizsgálni kell a megkülönböztetés konzekvenciáit. Az ugyanis kétségbe vonhatatlan, hogy a BEVA-tagok tulajdona az Alaptörvény XIII. cikkének védelme, a tulajdonhoz való alapvető jog védelme alatt áll. Ennek korlátozása ezért meg kell, hogy feleljen az Alaptörvénynek. Fentiekre tekintettel a BEVA-tagok tulajdonhoz való jogának *korlátozása, illetve adott esetben megszűnése*, elenyészése vitathatatlan tény. A korlátozás-megszűnés alkotmányossága tehát valós kérdésként merül fel.

Különös jelentősége van ebből a szempontból annak, hogy a BEVA-tagok tulajdonhoz való jogának a kényszer-kölcsön nyújtásában megnyilvánuló befizetési kötelezettség révén történő korlátozására- elvonására a Quaestor-károsultak kártalanításra vonatkozó *csoport-érdekének* érvényre juttatása miatt kerül sor. A vizsgálat középpontjába ezért – az alkotmányellenes diszkrimináció következményeként – *a tulajdonhoz való jog csoport-érdek érvényesítése érdekében történő korlátozása-elvonása, megszűnése* kerül.

Az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jog olyan alapvető jog, amelyet nem csak másik alapvető jog, alkotmányos elv vagy érték érvényre juttatása érdekében, hanem – az AB 64/1993 (XII.23.) AB határozata óta – a *közérdek* érvényre juttatása érdekében is korlátozni lehet. Az AB azonban újabb, a 42/2006 (X.5.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozásánál nem tekinti elégséges alapnak a közérdekre való *általános* hivatkozást. Az 50/2007 (VII.10.) AB határozat kifejezetten kiemelte: „A közérdeket a jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényessége esetén a bíróság, normatív aktusok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni. A

>közérdek, mint fennálló szükségesség< fennállásának bizonyítása a normaalkotó felelőssége.” [ABH 2007. 994]. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy „A közérdek fennállásának bizonyítása elsősorban a jogalkotó felelőssége, ám ez nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság kötve lenne a jogalkotó által előadott, a közérdekből történő korlátozás szükségességét valószínűsítő érveikhez.” [ABH 2007. 995].

Az Alkotmánybíróság tehát elfogadja a közérdekre való hivatkozást a tulajdonhoz való jogot korlátozó jogszabály alkotmányossági vizsgálatakor olyanként, mint amely a korlátozást alkotmányosan igazolhatja, így azt alkotmányossá avathatja. Ennek azonban *feltételei* vannak. Egyrészt konkrétan meg kell jelölni azt, hogy miben áll az adott szabályozott esetben a közérdek, nem elég az általános utalás, másrészt a bizonyítási teher a jogalkotót terheli, harmadrészt az Alkotmánybíróság az előző kettő alapján a közérdekre való hivatkozás indokoltságát [25/2006 (VI.15.) AB határozat] vizsgálja, negyedrészt a jogalkotó oly módon köteles a konkrét közérdek mibenlétét és érvényre juttatása ezen korlátozó módjának szükségességét, elkerülhetetlenségét indokolni, hogy az Alkotmánybíróság annak alapján *érdemben, ténylegesen tartalmi* alkotmányossági vizsgálatot végezhesen.

Más alkotmányos alapjog érvényre juttatásának szükségessége a Törvény esetében *nem merül fel*, így a jogalkotó a Törvény Preambulumában és 1. §., 4. §. és 5. §-aiban nem hivatkozik semmilyen olyan indokra, amelyből ilyen alapjog, vagy más alkotmányos érték kiolvasható lenne. *Nem jelöl meg a jogalkotó közérdeket sem*, hanem kizárólag egy *csoport-érdeket* határoz meg érvényre juttatandóként: a Quaestor-károsultaknak a kártalanításhoz fűződő érdekét. Ezt az érdeket az Alkotmánybíróság fentiekben elemzett gyakorlata értelmében nem lehet „átértelmezni” közérdekké. A tulajdonhoz való jog korlátozásának tehát nincsen olyan indoka, amely alkotmányosan igazolhatóvá tenné az alapvető jog sérelmét.

A Törvénynek a tulajdonhoz való jogot korlátozó *Preambuluma, 1., 4., 5. és 13. §-ai* tehát alkotmányossági szempontból releváns igazolás, indokolás, hivatkozás hiányában egyértelműen *Alaptörvény-ellenesek*. Hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az *igazolás-bizonyítás terhe* az Alkotmánybíróság előtti eljárásban a *jogalkotón* van. Megjegyezzük továbbá, hogy álláspontunk szerint a Törvény egésze a tulajdonhoz való jog Alaptörvény-ellenes korlátozását-elvonását, megszüntetését eredményezi és valósítja meg, így a Törvény a *maga egészében* sérti az Alaptörvény XIII. cikkét, ezért Alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a tulajdonjog korlátozhatósága vonatkozásában a következőket állapította meg: „Az *alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [...] A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás*” (ABH 1993, 381.).

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése a fentiekben is hivatkozott Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát alaptörvényi szintre emelve – tartalmazza, hogy alapvető jog kizárólag 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. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán kimondta: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése,

illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” {30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171., 3046/2013. (II. 28.) AB határozat}.

Álláspontunk szerint amennyiben a Törvény hatálya alá tartozó kárrendezésre jogosultak kedvezőbb feltételekkel kapnak kártalanítást, mint a többi befektető, a tulajdonjog egyik részjogosítványa, a rendelkezési jog sérelme valósul meg, hiszen a kártalanításra jogosult befektetők eltérő feltételekkel gyakorolhatják rendelkezési jogukat és ez a korlátozás nem felel meg a fent hivatkozott, szükségességi-arányossági elvnek. Továbbá felmerül a tulajdonjog védelmének sérelme a Törvény által meghatározott előlegfizetési többletkötelezettség tekintetében is, mert annak előírását nem közérdek indokolja, hanem kizárólag meghatározott személyek magánérdeke, de még ha meg is állapítható közérdek fennállása, a korlátozás akkor sem felel meg az arányosság elvének. A tulajdonjog korlátozása ugyanis csak abban az esetben alkotmányos, ha az arányosság követelményére tekintettel a közérdekkel alátámasztott.

III/4. A Törvény 1. §, 3. § (1), (3) – (4) bekezdéseinek, 4. § (4) – (8) bekezdései, 10. § (6) – (7) bekezdései, 11. § (1) – (3) bekezdései, illetve 13. §-ának Alaptörvény-ellenessége, a normavilágosság követelményének sérelme

A jelen alkotmányjogi panasz fentebb – különösen a jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kapcsán – már érintette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített *jogállamiság-jogbiztonság* sérelmét. Indítványozó álláspontja szerint a Törvény rendelkezései, így különösen a 13. § rendelkezései sértik a jogbiztonság azon aspektusát, amelyet az Alkotmánybíróság gyakorlata a *normavilágosság* kategóriájával jelöl.

A normavilágosság követelménye egyik újabb megfogalmazását adja a 3106/2013. (V. 17.) AB határozat. A határozat – az Alkotmánybíróság állandó, sok évtizedes gyakorlatát megerősítve – leszögezi: „*az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország jogállam. A jogállamiság követelményének számos összetevője van, egyben eredője is egyéb külön alkotmányos értékeknek. A jogállamiság az állam működésének egyik meghatározó elve, melynek át kell hatnia a jogrendszer egészét. A jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, mely megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. Ebből fakadóan a jogszabály szövegének értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia. {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13] és [16]}”.*

A fentieknek megfelelően amennyiben egy jogszabályi rendelkezés – akár a norma többi rendelkezésével való összefüggésében – *értelmezhetetlen*, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi, az Alkotmánybíróság a jogszabályt megsemmisíti.

A Törvény 13. §-a lehetővé teszi a BEVA-tag polgári jogi tulajdonjogának elvonását, így alkotmányos alapvető joga, a tulajdonhoz való joga már ennél fogva is sérül. A 13. § azonban ezen túlmenően nem

teszi világossá, hogy mikor, hogyan kerül sor a kényszer-kölcsön *visszafizetésére*, sőt erre garanciát sem ad. A 13. § szövege ennek megfelelően *homályos, illetve nem egyértelmű*: a befizető BEVA-tag „követeléseiről” rendelkezik, de nem határozza meg, hogy ezeknek a követeléseknek mi a jogalapja, keletkezésük melyek a konkrét esetben a konkrét feltételei, a „követeléseket” hogyan, és mikor, és egyáltalán milyen biztosíték garanciája mellett, bírósági, vagy más úton lehet érvényesíteni. A Törvény 13. §-a a fentieknek megfelelően nem elégíti ki a normavilágosság követelményét, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bek.-ét, így *Alaptörvény-ellenes*.

További alkotmányossági problémákat vet fel, hogy a Törvény 1. § (2) bekezdése ugyancsak a „követelés” kifejezést használja, azonban ott a Quaestor-károsultak igényeinek meghatározása kapcsán. Csak feltételezni lehet – de a Törvény szövege a bizonytalanságot nem küszöböli ki – hogy a két követelésnek semmi köze egymáshoz. Az *azonos* kifejezés használata kétféle értelemben anélkül, hogy a Törvény elején fogalom-meghatározási részben egyértelművé tenné a jogalkotó, hogy a Törvény alkalmazásában mi minősül „követelésnek”, jogbizonytalanságot teremt, ezért a Törvény 1. § (2) bekezdése is *Alaptörvény-ellenes*.

A Törvény 1. § (1) bek.-e szerint a Quaestor-károsultak követelése akkor is a Törvény hatálya alá esik, ha a *jogügylet érvénytelen*. Ebben az esetben azonban nem világos, hogy a Törvény 1. § (2) bekezdése szerinti „követelésnek” mi a jogalapja. Érvénytelen jogügyletből semmiféle „követelés” nem keletkezik, így a Törvény 1. §-a nem tesz eleget a normavilágosság követelményének, a Törvény *tárgyi hatálya nem állapítható meg*, vagyis a Törvény 1. §-a *Alaptörvény-ellenes*. Minthogy azonban az 1. § *Alaptörvény-ellenessége* az egész Törvényre kihat, ez a jogbizonytalanság *a Törvény egészének Alaptörvény-ellenességét* vonja maga után.

A Törvény 1. § (2) bekezdése szerint a Törvény alanyi hatálya kárrendezésre jogosultként kiterjed „*egyéb szervezetekre*” is anélkül, hogy ezek meghatározását a Törvény tartalmazná. Az alanyi hatály meghatározásának bizonytalansága sérti a normavilágosság követelményét, a jogbiztonságot, ezért a Törvény 1. § (2) bekezdésének *Alaptörvény-ellenessége* megállapítható.

A Törvény 4. § (7) bekezdése a fentieknek megfelelően BEVA-tagnak minősíti a nem BEVA-tagokat is. Ez az *önellentmondás* kétségessé teszi a Törvény befizetésre kötelezettek oldalán a Törvény *alanyi hatályának* kellő meghatározottságát, illetve emellett nem tesz eleget a normavilágosság követelményének, sérti a jogbiztonságot, ezért a Törvény *egészének* *Alaptörvény-ellenességéhez* vezet.

A Törvény *Preambuluma*, 1. §-a, 2. § (2) bekezdése, 3. §-a, 10. § (5)-(6) bekezdései és 11. § (1)-(3) bekezdése emellett felváltva használja a „kártalanítás”, „kárrendezés” és kártérítés” kifejezéseket – *szinonimaként*. A Törvény szövegezéséből nem derül ki, hogy *mi az egyes kifejezések jogi tartalma*, és hogy a jogalkotó *mikor és miért* használja egyik vagy másik kifejezést. A Törvény így a maga egészében nem felel meg a normavilágosság követelményének, mivel a használt kifejezéseknek eltérő a jogdogmatikai tartalma, jelentése. A Törvény ezért a *maga egészében* sérti a jogbiztonság követelményét, így *Alaptörvény-ellenes*.

A támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában hivatkozni kívánunk az Alkotmánybíróságnak a jogszabály normatartalmával kapcsolatban kialakított gyakorlatára, melynek megfelelően az Alkotmánybíróság egyértelműen leszögezte, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom elengedhetetlen feltétele a jogbiztonság megfelelő érvényre juttatásához és ennek megfelelően a jogszabályok *Alaptörvénynek történő megfeleltetésének*.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogalkotó Alaptörvényből (jogállamiság alapelve) levezethető kötelessége, hogy a jogszabályok megalkotásakor az egyes normák egyértelműsége mellett az azokban szabályozott jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is biztosítani kell (9/1992 (I. 30.) AB határozat). A jogalkotó kötelessége ennek megfelelően, hogy az általa szabályozott jogintézmények működése kiszámítható legyen és ezen alapelv, mint a jogbiztonság egyik alapvető eszköze érvényesüljön.

A jogbiztonság megköveteli továbbá, hogy a jogalkotó által létrehozott jogszabály szövege értelmes és világos legyen, illetve elengedhetetlen, hogy a jogszabály a jogalkalmazás során ne ütközzön olyan akadályokba, mint a felismerhető normatartalom hiánya. (26/1992. (IV.30) AB határozat, 1/1999. (II.24.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság általános érvénnyel mutatott rá arra, hogy alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható (42/1997. (VII.1.) AB határozat). Az, hogy az adott döntés megfelel-e az egyértelműség és kiszámíthatóság követelményének, minden esetben egyedi mérlegelés tárgyát kell, hogy képezze (22/1997. (II.25.) AB határozat).

A fentiek mellett hivatkozni kívánunk a Jat. 2. § (1) bekezdésében tartalmazott jogelvre és egyúttal konkrét, az Alkotmánybíróság gyakorlata által is megerősített szabályozásra, miszerint a jogszabálynak a címzett számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, amely az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtett normavilágosság követelménye.

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat rendelkezése szerint a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. „*A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon*”. Ugyanezen megállapításra hivatkozik továbbá a később elfogadott 7/2004. (III. 24.) AB határozat is, amikor szó szerint idézi a hivatkozott, a jogbiztonságra vonatkozó alkotmánybírósági határozatba foglalt megállapítást. A fentiekben részletezett alkotmánybírósági gyakorlat vonatkozásában hivatkozni kívánunk arra, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésből álláspontunk szerint egyáltalán nem állapítható meg, hogy a BEVA-tag követeléseinek mi a jogalapja, keletkezésüknek melyek a konkrét esetben a konkrét feltételei, a „követeléseket” hogyan, és mikor, és egyáltalán milyen biztosíték garanciája mellett, illetve milyen módon lehet érvényesíteni.

III/4. A Törvény 1. §, 4. §, 10. § (6) – (7) bekezdései, illetve 11. § (1) – (3) bekezdéseinek Alaptörvény-ellenessége, a vállalkozáshoz való jog sérelme

Az Alaptörvény M) cikke szerint Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a *vállalkozás szabadságán* alapszik. A vállalkozás jogának egyik aspektusa az, hogy a vállalkozó *milyen közgazdasági feltételrendszerbe lépve gyakorolhatja ténylegesen a vállalkozás alapjogát*. “*E feltételrendszerrel kapcsolatban különösen az az alkotmányossági követelmény, hogy a feltételrendszer (...)megfeleljen a piacgazdaság Alkotmány rögzítette (9.§ (1) bek.) követelményének (...)*” [54/1993 (X.13.) ABH (ABH 1993, 342)]. A feltételrendszer meghatározása tehát általában a jogalkotó szabadságában áll, azonban a vállalkozás *alapvető jogának* sérthetlenségére figyelemmel kell lennie.

Nem kétséges, hogy a vállalkozás jogának tényleges gyakorlása a befizetési kötelezettség Törvény általi konstituálásával jelentősen *elnehezül*, tekintettel arra, hogy Indítványozónak a Törvény

rendelkezése alapján előre nem látható, kötelező, jogorvoslattel nem támadható befizetési kötelezettsége keletkezett. A vállalkozás alapvető jogának ilyen mértékű korlátozására csak másik alapjog érvényre juttatása érdekében kerülhet sor, azonban ilyen másik alapjogot a Törvény nem tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a fentiek szerinti érvelés esetén az Alkotmánybíróság felhívja a jogalkotót, hogy mutassa be és igazolja, hogy melyik másik alapjogot volt szükséges a korlátozással érvényre juttatni. Ha a jogalkotó ilyent egyáltalán meg tud jelölni, az Alkotmánybíróság egyben azt is megkívánja, hogy a jogalkotó igazolja azt, hogy nemcsak szükséges a vállalkozás jogának korlátozása, hanem az elérni kívánt célhoz képest arányos is, azaz a lehető legkisebb mértékű-e.

A bizonyítási teher azonban ilyen esetben nem az indítványozón, hanem a jogalkotón van. Hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a vállalkozás alapvető jogát – eltérően a tulajdonhoz való jogtól – közérdekre hivatkozva nem lehet korlátozni. Tekintettel arra, hogy a Törvény szövegében másik alapvető jog érvényre juttatásának célja nem fedezhető fel, a vállalkozás jogának sérelme, így a Törvény *egészének alkotmányellenessége álláspontunk szerint vitathatatlan.*

IV. Összegzés

A Törvény rendelkezéseinek vizsgálata alapján egyértelműen megállapítható, hogy a befizetésre köteles pénzügyi-tőkepiaci vállalkozások az Abtv. által megkövetelt érintettség feltételeinek eleget tesznek, ennek megfelelően a jelen indítvány befogadható, így az Abtv. 26. § (2) bek.-e szerint indítvány benyújtására jogosult.

A fentiekben előadottaknak megfelelően álláspontunk szerint a Törvény, illetve a TörvényPreambuluma, 1. § (1) és (2) bekezdései, 2. § (1) és (2) bekezdései, 3. § (1), (3) – (4) bekezdései, 4. § (4) – (8) bekezdései, 6. § d) pontja, 10. § (6) – (7) bekezdései, 11. § (1) – (3) bekezdései, 13. §-a, illetve 14. §-a sértik az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, M) cikkét, I. cikkének (3) – (4) bekezdéseit, XIII. cikkének (1) és (2) bekezdéseit és XV. cikkének (1) és (2) bekezdéseit, ezért a Törvény, illetve a Törvény hivatkozott rendelkezései Alaptörvényellenessége megállapítható.

V. Záró megjegyzések

Figyelemmel a 22/2012. (V.11.) AB határozat és a 13/2013. (VI.17.) AB határozat tartalmára, jelen alkotmányjogi panaszban hivatkozás történik az Alkotmánybíróság korábbi határozataira is az Alaptörvény azon rendelkezései vonatkozásában, amelyek tartalmukban és kontextusukban nem térnek el az 1949. évi XX. törvényben írtaktól.

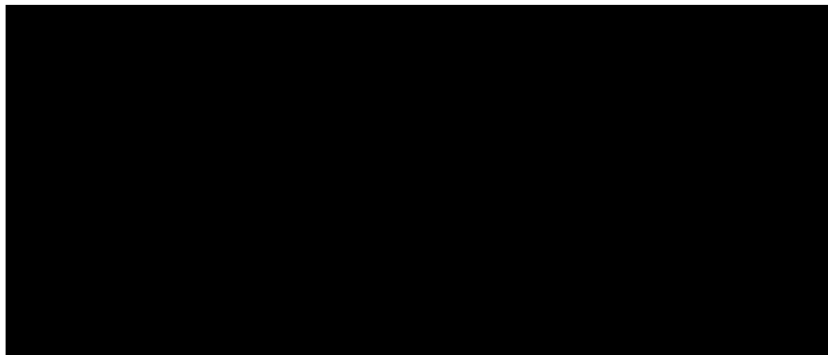
Az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörét és illetékességét az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapozza meg.

Az Alkotmánybíróság eljárása az Abtv. 54. § (1) bekezdése értelmében illetékmentes.

Az Abtv. 52. § (5) bekezdésében foglaltakra figyelemmel indítványozó előadja, hogy a jelen alkotmányjogi panasz, illetve a panaszban foglalt személyes adatok nyilvánosságra hozatalához nem járul hozzá.

Kelt: Budapest, 2015. július 15. napján

Tisztelettel:



Melléletek

I/1. sz. melléklet

Az Indítványozó jogi képviselőjének jogtanácsosi igazolványa másolatban