



MAGYARORSZÁG HIVATALOS LAPJA  
2016. december 12., hétfő

## Tartalomjegyzék

48/2016. (XII. 12.) MNB rendelet	A biztosítási piaci szervezetek által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről	79544
49/2016. (XII. 12.) MNB rendelet	A pénztárak és a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről	79989
23/2016. (XII. 12.) AB határozat	A tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszok elutasításáról	80282
24/2016. (XII. 12.) AB határozat	A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 15. §-a, 26. §-a, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 6–28. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról	80316

## IV. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletei, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei

### **A Magyar Nemzeti Bank elnökének 48/2016. (XII. 12.) MNB rendelete a biztosítási piaci szervezetek által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről**

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 171. § (1) bekezdés i) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (6) és (9) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

- 1. §** E rendelet hatálya a biztosítóra, a független biztosításközvetítőre (a továbbiakban: alkuszt), a többes ügynökre, valamint a Magyar Biztosítók Szövetségének a Kártalanítási Alap és a Kártalanítási Számla kezelője és a Nemzeti Iroda feladatait ellátó elkülönített szervezeti egységére (a továbbiakban: MABISZ elkülönített szervezeti egysége) (a továbbiakban együtt: adatszolgáltató) terjed ki.
- 2. §** (1) Az adatszolgáltató az e rendeletben foglaltak szerint rendszeres adatszolgáltatást (a továbbiakban: felügyeleti jelentés) teljesít a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) részére.  
(2) A felügyeleti jelentés elkészítésének alapját a magyar számviteli jogszabályok szerint készített főkönyvi, analitikus és egyéb nyilvántartások képezik.  
(3) A felügyeleti jelentés alapjául szolgáló dokumentumokat, a számviteli, nyilvántartási, informatikai rendszerekben tárolt információkat a felügyeleti jelentés esedékessége naptári évének utolsó napjától számított öt évig kell megőrizni.
- 3. §** Az adatszolgáltató e rendelet szerinti felügyeleti jelentés teljesítésére vonatkozó kötelezettsége az MNB által kiadott tevékenységi engedélyről szóló határozat jogerőre emelkedésének napjától a tevékenységi engedély visszavonásáról szóló határozat jogerőre emelkedése napjáig áll fenn.
- 4. §** (1) A biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bit.) HATODIK RÉSZÉNE hatálya alá tartozó kisbiztosító (a továbbiakban: kisbiztosító) a 2. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre az MNB kijelölésén alapuló havi, valamint negyedéves és éves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.  
(2) A kitöltésre vonatkozó általános előírásokat az 1. melléklet, a kitöltésre vonatkozó részletes előírásokat a 3. melléklet tartalmazza.
- 5. §** (1) A kisbiztosító – a Bit. 230. § (1) bekezdése szerinti kisbiztosító-egyesület (a továbbiakban: kisbiztosító-egyesület) kivételével – a 4. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre éves aktuáriusi jelentést teljesít az MNB részére.  
(2) A kitöltésre vonatkozó általános előírásokat az 1. melléklet, a kitöltésre vonatkozó részletes előírásokat az 5. melléklet tartalmazza.
- 6. §** (1) A kisbiztosítónak nem minősülő biztosító a 6. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre az MNB kijelölésén alapuló havi, valamint negyedéves és éves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.  
(2) A kitöltésre vonatkozó általános előírásokat az 1. melléklet, a kitöltésre vonatkozó részletes előírásokat a 7. melléklet I–V. pontja tartalmazza.

- (3) A kisbiztosítónak nem minősülő biztosító az (EU) 2015/2450 bizottsági végrehajtási rendelet I. melléklete szerinti S.16.01.01, S.19.01.01, S.20.01.01, S.21.01.01, S.21.03.01 és S.29.03.01 kódú táblákat a 7. melléklet VI. pontjában foglalt kitöltési előírásokat is figyelembe véve teljesíti.
- 7. §**
- (1) A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási terméket terjesztő biztosító a 8. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre éves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.
- (2) A kitöltésre vonatkozó általános előírásokat az 1. melléklet, a kitöltésre vonatkozó részletes előírásokat a 9. melléklet tartalmazza.
- 8. §**
- (1) Az alkusz és a többes ügynök a 10. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre éves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.
- (2) A kitöltésre vonatkozó általános előírásokat az 1. melléklet, a kitöltésre vonatkozó részletes előírásokat a 11. melléklet tartalmazza.
- 9. §**
- (1) A MABISZ elkülönített szervezeti egysége a 12. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre éves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.
- (2) A kitöltésre vonatkozó általános előírásokat az 1. melléklet, a kitöltésre vonatkozó részletes előírásokat a 13. melléklet tartalmazza.
- 10. §**
- (1) Az adatszolgáltató a felügyeleti jelentést és az (EU) 2015/35 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet, illetve az (EU) 2015/2450 bizottsági végrehajtási rendelet szerinti adatszolgáltatásokat az MNB által meghatározott elektronikus formában, fokozott biztonságú vagy minősített elektronikus aláírással ellátva az MNB „Kihelyezett Adatküldő Program” megnevezésű jelentésfogadó rendszerén (a továbbiakban: KAP rendszer) keresztül teljesíti. A KAP rendszer használatát segítő útmutatást a KAP rendszer MNB honlapján közzétett Felhasználói kézikönyve tartalmazza.
- (2) A felügyeleti jelentés formáját, szerkezetét megváltoztatni nem lehet.
- (3) Az adatszolgáltató a feltöltött felügyeleti jelentésről a beérkezés időpontját, érkeztetési számát és a küldeményazonosító K-számát tartalmazó, automatikus „érkeztetett” üzenetet kap.
- (4) A KAP rendszer a beküldött felügyeleti jelentés státuszáról – a feltöltött felügyeleti jelentés jogosultsági, tartalmi és technikai ellenőrzésének eredménye függvényében – a beküldéstől számított 24 órán belül automatikus üzenetet küld az adatszolgáltatónak. Hibás adatszolgáltatás esetén „visszautasított”, az adatszolgáltatás sikeres teljesítése esetén „feldolgozott” státuszról szóló üzenetet kap az adatszolgáltató.
- (5) Az adatszolgáltatást az MNB akkor tekinti teljesítettnek, ha az adatszolgáltató elektronikus úton megküldött felügyeleti jelentése a KAP rendszerben „feldolgozott” státuszról szóló üzenetet kapott.
- (6) Ha a felügyeleti jelentés valamely táblájának adattartalma nemleges, az adott tábla első sorát nulla („0”) értékkel feltöltve küldi meg az adatszolgáltató.
- 11. §**
- (1) Az adatszolgáltató a felügyeleti jelentés, adatszolgáltatás teljesítésében való technikai akadályoztatásával kapcsolatos bejelentését elektronikus formában, az MNB „Elektronikus Rendszer Hitelesített Adatok Fogadásához” megnevezésű rendszerén (a továbbiakban: ERA rendszer) keresztül nyújtja be az MNB részére. Az ERA rendszer használatára vonatkozó szabályokat az engedélyezési, jóváhagyási, nyilvántartásba vételi és törlési eljárásokban, valamint a bejelentések során alkalmazott elektronikus űrlapok benyújtásának, a szervezetek és a Magyar Nemzeti Bank közötti kizárólagos elektronikus kapcsolattartás rendjéről és technikai feltételeiről, valamint a Magyar Nemzeti Bank által működtetett kézbesítési tárhely működtetéséről és használatáról szóló MNB rendelet, a használatot segítő útmutatást az ERA rendszer MNB honlapján közzétett Felhasználói kézikönyve tartalmazza.
- (2) Az akadályoztatás technikai oka lehet különösen
- a) az adatszolgáltatónak az adatszolgáltatásra használt informatikai rendszere működési rendellenessége vagy működésképtelensége,
- b) a felhasználó akadályoztatása a számára kiosztott hozzáférési jogosultság megszűnése miatt,
- c) a felhasználó akadályoztatása az általa használt elektronikus aláíró tanúsítvány érvénytelensége miatt.
- (3) Az (1) bekezdés szerinti bejelentést az adatszolgáltató – a (6) bekezdésben foglaltak kivételével – az ERA rendszerben elérhető elektronikus űrlap kitöltésével teljesíti, amelyhez – az akadályoztatás jellegétől függően, amennyiben az rendelkezésre áll – mellékletként az akadályoztatás tényét igazoló dokumentumot is feltölti.

- (4) Az ERA rendszerben korábban már regisztrált felhasználó az (1) bekezdés szerinti bejelentési kötelezettségének érvényes elektronikus aláíró tanúsítvány hiányában is eleget tehet.
- (5) A bejelentés mellékleteként elfogadott dokumentum formátumokat az MNB az ERA rendszerben, az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint teszi közzé.
- (6) Ha az adatszolgáltató az ERA rendszer üzemzavara miatt vagy a (2) bekezdés b) pontja esetében bejelentési kötelezettségének elektronikus úton nem tud eleget tenni, az üzemzavar elhárításáig vagy az akadály megszűnéséig a bejelentést írásban, postai úton (levelezési cím: Magyar Nemzeti Bank, 1850 Budapest) vagy telefonon (telefonszám: +36 1 428-2752) teheti meg az MNB részére.
- (7) A jelen § alkalmazásában:
  - a) *akadályoztatás*: az adatszolgáltató érdekkörében felmerült technikai okra visszavezethető olyan ténybeli állapot, amelynek a következtében az adatszolgáltató az adatszolgáltatást az annak teljesítésére előírt határidőben vagy határnapon nem képes teljesíteni;
  - b) *elektronikus űrlap*: a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 2. § 3. pontjában meghatározott elektronikus formában adatszolgáltatásra szolgáló felület;
  - c) *felhasználó*: az adatszolgáltató nevében eljáró természetes személy;
  - d) *üzemzavar*: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 172. § n) pontjában meghatározott fogalom.

- 12. §**
- (1) Ha az MNB megállapítja, hogy a felügyeleti jelentés javítást igényel, az adatszolgáltató a javított felügyeleti jelentést az MNB javításra vonatkozó felszólítása kézhezvételétől számított 2 munkanapon belül küldi meg az MNB részére.
  - (2) Ha az adatszolgáltató önellenőrzési, belső ellenőrzési stb. tevékenysége során megállapításra kerül, hogy a jelentett adatok korrekcióra szorulnak, mert a Számviteli politikában meghatározott jelentős mértékű eltérés mutatkozik, akkor a felügyeleti jelentést visszamenőleg is, az eltéréssel érintett teljes időszakra vonatkozóan módosítja. A jelen bekezdés szerint módosított felügyeleti jelentést az eltérés feltárásától számított 15 munkanapon belül küldi meg az adatszolgáltató az MNB részére.

- 13. §**
- (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – a kihirdetését követő napon lép hatályba.
  - (2) A 4. §, az 5. §, a 6. § (1) és (2) bekezdése, a 7–9. §, a 2–6. melléklet, a 7. melléklet I–V. pontja, valamint a 8–13. melléklet 2017. január 1-jén lép hatályba.

- 14. §**
- (1) A kisbiztosítónak nem minősülő biztosító az (EU) 2015/2450 bizottsági végrehajtási rendelet I. melléklet szerinti S.16.01.01, S.19.01.01, S.20.01.01, S.21.01.01, S.21.03.01 és S.29.03.01 kódú táblát a 7. melléklet VI. pontjában meghatározottak figyelembevételével első alkalommal a 2016. évre mint tárgyidőszakra vonatkozóan teljesíti.
  - (2) A biztosítási piaci szervezetek által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 48/2015. (XII. 8.) MNB rendelet szerinti, 2017. január 1-jét megelőző tárgyidőszakra vonatkozó felügyeleti jelentés teljesítésére a biztosítási piaci szervezetek által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 48/2015. (XII. 8.) MNB rendelet szabályait kell alkalmazni.

**15. §** E rendelet

1. 6. § (3) bekezdésében és 7. melléklet VI. pontjában a 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően a felügyeleti hatóságoknak történő adatszolgáltatás táblái tekintetében végrehajtás-technikai standardok meghatározásáról szóló 2015. december 2-i (EU) 2015/2450 bizottsági végrehajtási rendelet II. melléklet S.16.01.01, S.19.01.01, S.20.01.01, S.21.01.01, S.21.03.01 és S.29.03.01 kódú táblára vonatkozó rendelkezései,
2. 10. és 11. §-ában, valamint 1. melléklet 3.1. pontjában a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Szolvencia II) kiegészítéséről szóló 2014. október 10-i (EU) 2015/35 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet I. CÍM XIII. FEJEZETE és II. CÍM VI. FEJEZETE, valamint a 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően a felügyeleti hatóságoknak történő adatszolgáltatás táblái tekintetében végrehajtás-technikai standardok meghatározásáról szóló 2015. december 2-i (EU) 2015/2450 bizottsági végrehajtási rendelet 2. cikke végrehajtásához szükséges rendelkezéseket állapít meg.

- 16. §** Hatályát veszti a biztosítási piaci szervezetek által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 48/2015. (XII. 8.) MNB rendelet.

*Dr. Matolcsy György s. k.,*  
a Magyar Nemzeti Bank elnöke

*1–13. melléklet a 48/2016. (XII. 12.) MNB rendelethez\**

---

\* A rendelet mellékletei jelen Magyar Közlöny mellékleteként az MK\_16\_196\_48MNB\_1\_13\_melleklet.pdf fájlnev alatt található. A rendelet ezen részei jelen Magyar Közlöny 79548-tól 79988-ig oldalait képezik.

**A Magyar Nemzeti Bank elnökének 49/2016. (XII. 12.) MNB rendelete  
a pénztárak és a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény által a jegybanki információs rendszerhez  
elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási  
kötelezettségekről**

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 171. § (1) bekezdés i) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (6) és (9) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

- 1. §** E rendelet hatálya az önkéntes nyugdíjpénztárra, az önkéntes kölcsönös egészségpénztárra (a továbbiakban: egészségpénztár), az önkéntes kölcsönös önszegélyező pénztárra (a továbbiakban: önszegélyező pénztár), az önkéntes kölcsönös egészség- és önszegélyező pénztárra (a továbbiakban: egészség- és önszegélyező pénztár), a magánnyugdíjpénztárra és a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményre (a továbbiakban együtt: adatszolgáltató) terjed ki.
- 2. §** (1) Az adatszolgáltató az e rendeletben foglaltak szerint rendszeres adatszolgáltatást (a továbbiakban: felügyeleti jelentés) teljesít a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) részére.  
(2) A felügyeleti jelentés elkészítésének alapját a magyar számviteli jogszabályok szerint készített főkönyvi, analitikus és egyéb nyilvántartások képezik.  
(3) A felügyeleti jelentés alapjául szolgáló dokumentumokat, a számviteli, nyilvántartási, informatikai rendszerekben tárolt információkat a felügyeleti jelentés esedékessége naptári évének utolsó napjától számított öt évig kell megőrizni.
- 3. §** (1) Az önkéntes nyugdíjpénztár – a (2) és a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a 2. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre napi, az MNB kijelölésén alapuló havi, negyedéves, éves és eseti felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.  
(2) A végelszámolás alatt álló önkéntes nyugdíjpénztár a 2. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre napi és negyedéves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.  
(3) A felszámolás alatt álló önkéntes nyugdíjpénztár a 2. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal és formában a felszámolás megkezdését megelőző nappal mint fordulónappal negyedéves felügyeleti jelentést készít, amelyet a fordulónapot követő 30 munkanapon belül küld meg az MNB részére. A felszámolás időtartama alatt az önkéntes nyugdíjpénztár negyedéves felügyeleti jelentést nem teljesít.  
(4) A kitöltésre vonatkozó általános előírásokat az 1. melléklet, a kitöltésre vonatkozó részletes előírásokat a 3. melléklet tartalmazza.
- 4. §** (1) Az egészségpénztár, az önszegélyező pénztár, valamint az egészség- és önszegélyező pénztár – a (2) és a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a 4. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre az MNB kijelölésén alapuló havi, negyedéves és éves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.  
(2) A végelszámolás alatt álló egészségpénztár, önszegélyező pénztár, valamint egészség- és önszegélyező pénztár a 4. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre negyedéves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.  
(3) A felszámolás alatt álló egészségpénztár, önszegélyező pénztár, valamint egészség- és önszegélyező pénztár a 4. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal és formában a felszámolás megkezdését megelőző nappal mint fordulónappal negyedéves felügyeleti jelentést készít, amelyet a fordulónapot követő 30 munkanapon belül küld meg az MNB részére. A felszámolás időtartama alatt az egészségpénztár, az önszegélyező pénztár, valamint az egészség- és önszegélyező pénztár negyedéves felügyeleti jelentést nem teljesít.  
(4) A kitöltésre vonatkozó általános előírásokat az 1. melléklet, a kitöltésre vonatkozó részletes előírásokat az 5. melléklet tartalmazza.
- 5. §** (1) A magánnyugdíjpénztár – a (2) és a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a 6. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre napi, havi, az MNB kijelölésén alapuló havi, negyedéves és éves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.  
(2) A végelszámolás alatt álló magánnyugdíjpénztár a 6. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre napi és negyedéves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.

- (3) A felszámolás alatt álló magánnyugdíjpénztár a 6. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal és formában a felszámolás megkezdését megelőző nappal, mint fordulónappal negyedéves felügyeleti jelentést készít, amelyet a fordulónapot követő 30 munkanapon belül küld meg az MNB részére. A felszámolás időtartama alatt a magánnyugdíjpénztár negyedéves felügyeleti jelentést nem teljesít.
- (4) A kitöltésre vonatkozó általános előírásokat az 1. melléklet, a kitöltésre vonatkozó részletes előírásokat a 7. melléklet tartalmazza.

- 6. §**
- (1) A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény a 8. mellékletben foglaltaknak megfelelő tartalommal, formában és határidőre az MNB kijelölésén alapuló havi, negyedéves és éves felügyeleti jelentést teljesít az MNB részére.
  - (2) A kitöltésre vonatkozó általános előírásokat az 1. melléklet, a kitöltésre vonatkozó részletes előírásokat a 9. melléklet tartalmazza.

- 7. §**
- (1) Az adatszolgáltató a felügyeleti jelentést az MNB által meghatározott elektronikus formában, fokozott biztonságú vagy minősített elektronikus aláírással ellátva az MNB „Kihelyezett Adatküldő Program” megnevezésű jelentésfogadó rendszerén (a továbbiakban: KAP rendszer) keresztül teljesíti. A KAP rendszer használatát segítő útmutatást a KAP rendszer MNB honlapján közzétett Felhasználói kézikönyve tartalmazza.
  - (2) A felügyeleti jelentés formáját, szerkezetét megváltoztatni nem lehet.
  - (3) Az adatszolgáltató a feltöltött felügyeleti jelentésről a beérkezés időpontját, érkeztetési számát és a küldeményazonosító K-számát tartalmazó, automatikus „érkeztetett” üzenetet kap.
  - (4) A KAP rendszer a beküldött felügyeleti jelentés státuszáról – a feltöltött felügyeleti jelentés jogosultsági, tartalmi és technikai ellenőrzésének eredménye függvényében – a beküldéstől számított 24 órán belül automatikus üzenetet küld az adatszolgáltatónak. Hibás adatszolgáltatás esetén „visszautasított”, az adatszolgáltatás sikeres teljesítése esetén „feldolgozott” státuszról szóló üzenetet kap az adatszolgáltató.
  - (5) Az adatszolgáltatást az MNB akkor tekinti teljesítettnek, ha az adatszolgáltató elektronikus úton megküldött felügyeleti jelentése a KAP rendszerben „feldolgozott” státuszról szóló üzenetet kapott.
  - (6) Ha a felügyeleti jelentés valamely táblájának adattartalma nemleges, az adott tábla első sorát nulla („0”) értékkel feltöltve küldi meg az adatszolgáltató.

- 8. §**
- (1) Az adatszolgáltató a felügyeleti jelentés teljesítésében való technikai akadályoztatásával kapcsolatos bejelentését elektronikus formában, az MNB „Elektronikus Rendszer Hitelesített Adatok Fogadásához” megnevezésű rendszerén (a továbbiakban: ERA rendszer) keresztül nyújtja be az MNB részére. Az ERA rendszer használatára vonatkozó szabályokat az engedélyezési, jóváhagyási, nyilvántartásba vételi és törlési eljárásokban, valamint a bejelentések során alkalmazott elektronikus űrlapok benyújtásának, a szervezetek és a Magyar Nemzeti Bank közötti kizárólagos elektronikus kapcsolattartás rendjéről és technikai feltételeiről, valamint a Magyar Nemzeti Bank által működtetett kézbesítési tárhely működtetéséről és használatáról szóló MNB rendelet, a használatot segítő útmutatást az ERA rendszer MNB honlapján közzétett Felhasználói kézikönyve tartalmazza.
  - (2) Az akadályoztatás technikai oka lehet különösen
    - a) az adatszolgáltatónak az adatszolgáltatásra használt informatikai rendszere működési rendellenessége vagy működésképtelensége,
    - b) a felhasználó akadályoztatása a számára kiosztott hozzáférési jogosultság megszűnése miatt,
    - c) a felhasználó akadályoztatása az általa használt elektronikus aláíró tanúsítvány érvénytelensége miatt.
  - (3) Az (1) bekezdés szerinti bejelentést az adatszolgáltató – a (6) bekezdésben foglaltak kivételével – az ERA rendszerben elérhető elektronikus űrlap kitöltésével teljesíti, amelyhez – az akadályoztatás jellegétől függően, amennyiben az rendelkezésre áll – mellékletként az akadályoztatás tényét igazoló dokumentumot is feltölti.
  - (4) Az ERA rendszerben korábban már regisztrált felhasználó az (1) bekezdés szerinti bejelentési kötelezettségének érvényes elektronikus aláíró tanúsítvány hiányában is eleget tehet.
  - (5) A bejelentés mellékletként elfogadott dokumentum formátumokat az MNB az ERA rendszerben, az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint teszi közzé.
  - (6) Ha az adatszolgáltató az ERA rendszer üzemzavara miatt vagy a (2) bekezdés b) pontja esetében bejelentési kötelezettségének elektronikus úton nem tud eleget tenni, az üzemzavar elhárításáig vagy az akadály megszűnéséig a bejelentést írásban, postai úton (levelezési cím: Magyar Nemzeti Bank, 1850 Budapest) vagy telefonon (telefonszám: +36 1 428-2752) teheti meg az MNB részére.

(7) A jelen § alkalmazásában:

- a) *akadályoztatás*: az adatszolgáltató érdekkörében felmerült technikai okra visszavezethető olyan ténybeli állapot, amelynek a következtében az adatszolgáltató az adatszolgáltatást az annak teljesítésére előírt határidőben vagy határnapon nem képes teljesíteni;
- b) *elektronikus űrlap*: a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 2. § 3. pontjában meghatározott elektronikus formában adatszolgáltatásra szolgáló felület;
- c) *felhasználó*: az adatszolgáltató nevében eljáró természetes személy;
- d) *üzemzavar*: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 172. § n) pontjában meghatározott fogalom.

**9. §** (1) Ha az MNB megállapítja, hogy a felügyeleti jelentés javítást igényel, az adatszolgáltató a javított felügyeleti jelentést az MNB javításra vonatkozó felszólítása kézhezvételétől számított 2 munkanapon belül küldi meg az MNB részére.

(2) Ha az adatszolgáltató a felügyeleti jelentés teljesítését követően olyan, az adatszolgáltató által – Számviteli politikájában vagy egyéb módon – meghatározott jelentős mértékű eltérést tár fel, amely a 2. § (2) bekezdése szerinti, a felügyeleti jelentés alapjául szolgáló nyilvántartások javítását teszi szükségessé, akkor a felügyeleti jelentést visszamenőleg is, az eltéréssel érintett teljes időszakra vonatkozóan módosítja. A jelen bekezdés szerint módosított felügyeleti jelentést az eltérés feltárásától számított 15 munkanapon belül küldi meg az adatszolgáltató az MNB részére.

**10. §** (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 6. §, a 2. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 1–43., 47. és 48. sora, valamint az ott meghatározott felügyeleti jelentések táblái, a 3. melléklet II–VI. és VIII. pontja, a 4. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 1–15. sora, valamint az ott meghatározott felügyeleti jelentések táblái, az 5. melléklet II. és III. pontja, a 6. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 1–44. sora, valamint az ott meghatározott felügyeleti jelentések táblái, a 7. melléklet II.1–7. pontja, a 8. melléklet és a 9. melléklet 2017. január 1-jén lép hatályba.

**11. §** (1) Az adatszolgáltató a pénztárak és a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 52/2015. (XII. 11.) MNB rendelet 2. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 1–43., 46. és 47. sora, 4. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 1–25. és 38–62. sora, 6. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 1–44. sora, valamint 8. melléklete szerinti, 2017. január 1-jét megelőző tárgyidőszakra vonatkozó felügyeleti jelentés teljesítése során a pénztárak és a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 52/2015. (XII. 11.) MNB rendelet szabályait alkalmazza.

(2) Az adatszolgáltató

a) a 2. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 49–53. sorában, a 4. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 30–35. sorában és a 6. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 45–54. sorában meghatározott felügyeleti jelentést a 10. § (1) bekezdése szerinti hatálybalépést követően elfogadott pénzügyi terv vonatkozásában,

b) a 2. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 44–46. sorában és a 4. melléklet „ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLA” megnevezésű táblázat 16–29. sorában meghatározott felügyeleti jelentést első alkalommal 2016. évre mint tárgyidőszakra vonatkozóan

teljesíti.

**12. §** Hatályát veszti a pénztárak és a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 52/2015. (XII. 11.) MNB rendelet.

*Dr. Matolcsy György s. k.,*  
a Magyar Nemzeti Bank elnöke



*1–9. melléklet a 49/2016. (XII. 12.) MNB rendelethez\**

---

\* A rendelet mellékletei jelen Magyar Közlöny mellékleteként az MK\_16\_196\_49MNB\_1\_9\_melleklet.pdf fájlnev alatt található. A rendelet ezen részei jelen Magyar Közlöny 79993-tól 80281-ig oldalait képezik.

## VI. Az Alkotmánybíróság határozatai, teljes ülési állásfoglalásai és végzései

### Az Alkotmánybíróság 23/2016. (XII. 12.) AB határozata a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszok elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panaszok tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Salamon László* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény 8. § e) pontjának, a 9. § d) pontjának, a 10. § (2) bekezdés b) és d) pontjainak, a 16. § (4) és (6) bekezdésének, valamint a 21. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított – alkotmányjogi panaszokat elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény 4. §-a, 8. § e) pontja, 9. § d) pontja, 10. § (2) bekezdés d) pontja, 11. § (1)–(2) bekezdése és (5) bekezdése, 12. § (4) bekezdése, 15. § (4) bekezdése, 16. § (4)–(6) bekezdései, 17. § (2) bekezdése és 18. § b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére, II. cikkére és XII. cikk (1) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszokat elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény 1. §-a, 4. §-a, 8. § e) pontja, 9. § d) pontja, 10. § (2) bekezdés d) pontja, 11. § (1)–(2) bekezdése és (5) bekezdése, 12. § (4) bekezdése, 15. § (4)–(5) bekezdései, 16. § (4)–(6) bekezdései, 17. § (2) bekezdése és 21. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszokat elutasítja.
4. Az Alkotmánybíróság a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény 1. §-a, 2. §-a, 3. § (3) bekezdés b) pontja, továbbá 15. § (4) bekezdése, valamint a 16. § (4)–(6) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszokat elutasítja.
5. Az Alkotmánybíróság a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény 3. § (1) bekezdése, a 8. § e) pontja, a 9. § d) pontja, a 10. § (2) bekezdés d) pontja, a 11. § (1), (2) és (5) bekezdései, a 15. § (4) bekezdése, valamint a 21. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseire alapított – alkotmányjogi panaszokat elutasítja.
6. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

#### Indokolás

##### I.

[1] 1. Számos indítványozó 59 indítványban – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján – különböző tartalmú alkotmányjogi panaszokat terjesztett elő a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény

(a továbbiakban: Tv.) alábbiakban felsorolásra kerülő rendelkezései, valamint a Tv. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. Az indítványok között számos olyan volt, melyek tartalma egymással teljes mértékben megegyezett. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok tárgya egymással összefügg, ezért azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

- [2] 2. Az indítványok elsősorban a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a sérelmét állították.
- [3] 2.1. Az első típusú kérelem indítványozói – akik a BUDA-CASH Brókerház Zrt. károsultjai – arra hivatkoztak, hogy a Tv. 1. és 2. §-a sértik az Alaptörvény hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró XV. cikk (1) bekezdését. Érintettségükkel kapcsolatban előadták, hogy a Tv. személyi hatálya alatt állókkal azonos, homogén csoportba tartozó károsultaknak minősülnek. Azzal érveltek, hogy a Tv. támadott két rendelkezésén keresztül a jogalkotó önkényesen határozta meg a homogén csoportba tartozás feltételeit, kizárva a BUDA-CASH károsultakat a Tv. alapján járó kártalanításból. Utaltak arra, hogy a törvényjavaslat indokolásában szerepelő általános érvényű megállapítások (pl. tőkepiaci szektorban tapasztalt múltbeli visszaélések, ezzel összefüggésben a befektetői bizalom helyreállítása, stabil pénzügyi szektor biztosítása stb.) olyan tények és körülmények, melyek szükségszerűen kell, hogy az ő esetükre is vonatkozzanak. Kifejtették, hogy a károsultak közötti különbségtétel szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a kárt okozó cégcsoport mire használta fel a szerintük „eltulajdonított” pénzeszközöket. Relevanciája annak van – vélik az indítványozók – hogy a felügyeleti engedéllyel rendelkező pénzügyi befektetési szolgáltató visszaélt az engedélyében foglaltakkal, és a szabályozott piaci szereplői státuszt kihasználva okozott kárt az érintetteknek. E tekintetben az indítványozók szerint nincs jelentősége annak, hogy a károkozásra saját kötvény vagy nem saját kötvény kibocsátásával került sor, ezért a különbségtétel álláspontjuk szerint önkényes. Utaltak arra is, hogy a BUDA-CASH Brókerház Zrt. maga is forgalmazott ACCESS PP DEPOSIT NY Befektetési Jegyet, mely többféle értékpapírt is magában foglalt, többek között a DRB Bank törzsrészvényt is. A DRB Bank ügyfelei azonban 30 millió forint erejéig kaptak kártalanítást, míg az ilyen befektetési jegyek tulajdonosaira ez az értékhatár nem terjedt ki. Utaltak az indítványozók arra is, hogy a BUDA-CASH Zrt. forgalmazott az állam által kibocsátott diszkontkincstárjegyet is, melyet a „TREND-05portfólió” tartalmazott, de az ilyen értékpapírral rendelkező befektetőkre sem vonatkozott az Országos Betétbiztosítási Alap (a továbbiakban: OBA) által nyújtott 30 millió forintos garancia. Mindezek miatt álláspontjuk szerint a Tv. 1. és 2. §-a a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, ezért alaptörvény-ellenes.
- [4] 2.2. Egy másik BUDA-CASH károsult indítványozó szintén a Tv. 1. §-át, valamint a 2. § (1) bekezdését támadta, mert azok szerinte sértik az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését. Álláspontja szerint a jogalkotó továbbra sem tett eleget az Alkotmánybíróság 32/2015. (XI. 19.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) foglaltaknak, ugyanis a Tv. továbbra is csak a QUAESTOR Zrt. és kapcsolt vállalkozásainak károsultjaira vonatkozik és más károsult csoportokra nem terjed ki. Úgy vélte, hogy a Tv. alapján kedvezőbb elbánásban részesül egy olyan károsult, aki a kötvénykibocsátásra engedéllyel nem rendelkező befektetési szolgáltatótól vásárolt kötvényt, mint az a károsult, akinek a kára abból származott, hogy a „külön, bankban vezetett értékpapír fedezeti számlán elhelyezett egyedileg beazonosítható értékpapírhoz nem jut hozzá”.
- [5] 2.3. Egy további indítványozó a Tv. 1. és 2. §-ával összefüggésben is azt állította, hogy e rendelkezések a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sértik. Indítványában azt sérelmezte, hogy ő – mint BAUMAG-károsult – nem esik a Tv. hatálya alá, ezért a kártalanításból kimarad, ami álláspontja szerint diszkriminatív. Véleménye szerint a BUDA-CASH károsultakkal azonos csoportba tartozik, ugyanis a Tv.-nek ki kellene terjednie mindazokra, akik a tőkebefektetések révén károsodtak. Álláspontja szerint a befektetési szolgáltató által értékesített kötvény ebben a tekintetben nem különbözik a szövetkezeti üzletrésztől, ami miatt álláspontja szerint a Tv. alaptörvény-ellenes.
- [6] 2.4. Egy további indítványozó előadja, hogy a Tv. hatálya alá nem tartozó károsultak megkülönböztetett hátrányos helyzetben vannak, mivel míg a Tv. hatálya alá tartozó károsultak tekintetében a Tv. által létrehozott Alap gondoskodik a kárrendezésükről, esetükben csak a Befektető-védelmi Alap (a továbbiakban: BEVA) kártalanítására számíthatnak, továbbá ezen károsultaknak ki kell várniuk a felszámolási eljárás lezárultát, és jelentős költségekkel járó, elhúzódó peres eljárás keretében kell érvényesíteniük igényüket.
- [7] 2.5. Más indítványozó szerint a Tv. 1. és 2. §-ába foglalt jogszabályi rendelkezések alapján a BUDA-CASH Brókerház Zrt. ügyfelei lényegesen és indokolatlanul megkülönböztetett hátrányban vannak a törvényben preferált csoport károsultjaival szemben. Indokolásul előadja, hogy a kötvénnyel okozott kár károsultjai a támadott jogszabály szerint soron kívül hozzájutnak veszteségükhöz, míg a BUDA-CASH károsultjait csupán a BEVA kártalanítja, amelynek értéke maximum 20 ezer euró, addig a támadott jogszabály szerint a Tv. hatálya alá tartozó károsultak maximum

- 30 millió forint erejéig kapnak kártalanítást. Mindezek alapján – álláspontja szerint – sérült az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti diszkrimináció tilalmának elve.
- [8] 2.6. Az indítványozók egy csoportja a Tv. egészének megsemmisítését kéri az alábbi indokok alapján. Egymással megegyező szövegű indítványaikban kifejtett álláspontjuk szerint a jogalkotó a Tv. 1. §-a alapján kizárólag a károsultaknak egy speciális, egyedi csoportjára korlátozta a törvény hatályát, ami sérti az Alaptörvény XV. cikkében foglalt diszkrimináció-tilalmat és az egyenlő bánásmódhoz való jogot, valamint a tulajdonhoz való jogot, a tisztességes gazdasági versenyt és a vállalkozás szabadságát. Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a törvény 6. §-ának (2) bekezdése rögzíti, hogy a törvény szerinti kárrendezés, amelynek mértéke a törvény 16. §-ának (3) bekezdése szerint elérheti a 30 millió forint értékhatárt, nem érinti a Tpt. 213. §-a szerinti BEVA által teljesítendő kártalanításra vonatkozó igényérvényesítést. Álláspontja szerint ebből következően a törvény 1. §-a által közvetetten, önkényesen kiemelt károsultaknak a BEVA által biztosított kártalanítást sokszorosán meghaladó támogatást, a Tv. megnevezésében kárrendezést biztosít. Mindezek alapján a Tv. visszamenőleges hatályú megsemmisítését kéri.
- [9] 2.7. Egy másik indítványozói csoport a Tv. 1. §-ában foglaltakon túlmenően a diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartja a 2. §-ba foglalt azon rendelkezést, amely szerint a Tv. hatálya csak azon ügyfelekre terjed ki, akik a befektetési szolgáltatóval szemben fennálló követeléssel a felszámolás jogerős elrendelésének napján és a kárrendezési kérelem benyújtásának napján egyaránt rendelkeznek, vagyis a követelés átruházása esetén kizárja a jogosulti körből – az általános jogutódlás kivételével – mind az eredeti ügyfeleket, mind pedig az átruházott követelések jogosultjait. Az indítvány szerint a hátrányos megkülönböztetést eredményező rendelkezéssel a jogalkotó hátrányos jogkövetkezményt és tulajdonvesztést eredményező módon, visszaható jelleggel avatkozik be magánjogi jogviszonyokba, melynek szükségességét a törvényjavaslat indokolása sem igazolja.
- [10] 2.8. Az indítványozók álláspontja szerint a Tv. 3. § (3) bekezdés b) pontja indokolatlanul különbözteti meg hátrányosan a kárrendezésből kizárt károsultakat a kárrendezésre jogosult károsultakhoz képest, amikor az ügyfelek bizalmával visszaélő befektetési szolgáltatóval igen távoli jogviszonyban állókat és ezek hozzátartozóit is kizárja a kárrendezésből anélkül, hogy a károkozásért való felelősségük tekintetében bármilyen adat vagy akár csak a gyanú is felmerült volna. Önmagában az ügyfelek megtévesztésének „bizalmas” jellege okán, szinte kizárt, hogy a 3. § (3) bekezdés b) pontjában felsorolt érintetteknek bármilyen tudomásuk lehetett arról, hogy a befektetési szolgáltató súlyos jogsértéssel károsítja meg a befektetőket.
- [11] A diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartják az indítványozók a Tv.-nek az Alap költségvetéséről rendelkező 10. § (4) bekezdése utolsó mondatát, amely szerint „Ezen kibocsátott értékpapír-sorozatból későbbi időpontban újabb értékpapírok nem bocsáthatók ki.” Az indítványozók szerint „a törvényi szabályozás idézett mondatának hatályában történő megtartása alkalmas lehet arra, hogy abban az esetben, ha a jogalkotó által becsült keretösszeg »elfogy«, úgy azon károsultak, akiknek jogosultsága esetleg később kerül megállapításra, azon okból maradnának ki a kárrendezési folyamatból, hogy a törvény által meghatározott első és egyetlen kötvénykibocsátás által biztosított pénzügyi forrás elfogyott.”
- [12] Ugyancsak a diszkrimináció tilalmának sérelme miatt tartják alaptörvény-ellenesnek az indítványozók a Tv. 13. § (2) bekezdését, amely szerint „a [kárrendezés iránti] kérelem 2016. február 15-ig nyújtható be. A határidő jogvesztő.” Az indítványozók szerint a hivatkozott törvényi rendelkezés alkalmas lehet arra, hogy abban az esetben, ha később Alaptörvénybe ütközőként megsemmisített okból, a károsultak egy korábban a kárrendezésből kizárt csoportja felvetné a kárrendezési igényét, úgy a jogalkotó hivatkozhatna arra, hogy a törvény határidőben benyújtott kérelemhez kötötten rendezte a jogosultak kárát, és a jogvesztő határidő lejárt.
- [13] A Tv. 13. § (3) bekezdésének szabályát, miszerint „a kérelem benyújtása során a jogosultnak a kérelemben meg kell jelölnie az értékpapírszámlán nyilvántartott kötvények adatait”, az indítványozók azért tartják alaptörvény-ellenesnek, mivel nézetük szerint a befektetési szolgáltató magatartásának lényegi eleme épp abban állt, hogy a látszólagos kölcsönszerződés miatt az értékpapírszámla vezetés nem minden esetben volt szükségszerű. Maga az értékpapírszámla pedig, mint a károsulti jogosultságban érintettek homogén csoportjának meghatározója nem lehet elégséges, megfelelő indokltságot szolgáltató megkülönböztető eszköz.
- [14] A diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartja továbbá az indítvány a Tv. 15. § (4) bekezdésébe foglalt rendelkezését, amely szerint az ügyfél követelése a Kárrendezési Alapra szállnak át. Az indítványozók úgy vélik, hogy „[a] szabályozás a kárrendezési jogosultak döntő többségénél – mintegy harmincezer károsult – a kárrendezési jogosultság ellenében »megelégszik« a kárrendezés elszámolása során »ellentételezett« tételek valamint a hozzá tartozó jogok elvonásával”. Ez a jogalkotói gondolkodásmód álláspontjuk szerint „morálisan is megengedhetetlen, hovatovább demagóg tartalommal bír, de egyben félreérthetetlenül és súlyosan sérti az Alaptörvény és a nemzetközi szerződéseinkben foglalt kötelező erejű előírásokat is.”

- [15] Diszkriminatívnak tartja továbbá az indítvány a Tv. 16. § (3) bekezdésébe foglalt harmincmillió forintban meghatározott értékhatárt, mivel álláspontja szerint a rendelkezés hátrányosan különbözteti meg a befektetőket aszerint, hogy harmincmillió forint feletti vagy az alatti befektetéssel rendelkeztek, és a különbségtételt a jogalkotó nem is indokolja. Az indítványozók szerint nem lehet arányos az a kármegosztás, mely figyelmen kívül hagyja az állam által ellenőrzött tőkepiacon bekövetkezett visszaélések kapcsán érintettek teherviselő képességét, ekként az ügyben érintettek, az állam, a pénzügyi szektor és a károsultak közt nem teherviselési képességük szerint osztja el a keletkezett károkat, sőt a keletkezett kárt a károsultak csoportjára, azon belül a nagyobb megtakarítással rendelkezőkre telepíti aránytalanul. A jogalkotó a harmincmillió forint feletti tulajdont nem veszi figyelembe, nem ismeri el kárrendezésre jogosító befektetésként, ugyanakkor a Tv. 15. § (4) bekezdése szerint az ellenérték összegétől függetlenül ezt a vagyont is elvonja.
- [16] Az indítványozók álláspontja szerint sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a Tv. 16. § (4) bekezdésébe foglalt rendelkezés, amely szerint az ügyfél részére fizetendő ellenértéket csökkenteni kell a kárrendezéssel érintett kötvények után 2008. január 1-jét követően jóváírt hozamokkal. Nézetük szerint ezeket a hozamokat a jogalkotó önkényesen és nem is igazoltan káron szerzett jövedelemnek tekinti. Úgy vélik, hogy a rendelkezés hátrányos megkülönböztetésre vezet a harmincmillió forint feletti befektetéssel rendelkezők tekintetében amiatt, hogy a Tv. 15. § (3) bekezdése szerint maximalizált harmincmillió forintból arányosítás nélkül kell levonni „bármely kötvény” hozamait, és emiatt az ellenérték számos esetben nulla forint, mely az érintett piaci szereplők tekintetében és a károsultak homogén csoportján belül is a vagyoni helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés.
- [17] 2.9. Egy további indítványozó – aki az előző indítványozókkal ellentétben Quaestor-károsult – a Tv. 16. § (4)–(6) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét állította arra hivatkozással, hogy azok az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe ütköznek. A hátrányos megkülönböztetés követelményével ellentétesnek véli, hogy a Tv. különbséget tesz a hozamok tekintetében azok között, akik Quaestor kötvénnyel rendelkeztek és károsultak, valamint akik szintén kötvényesek voltak, de kárt nem szenvedtek, mert a kötvényüket korábban visszaváltották, mivel a jogalkotó tőlük nem követeli vissza a már felvett hozamot. Az indítványozó álláspontja szerint a Tv. indokolatlanul különbséget tesz azok között, akik évente felvették a kamatot, illetve akik azt minden évben újabb kötvény vásárlására fordították, ami a tulajdonhoz való jogukat is sérti. Álláspontja szerint a Tv. indokolatlanul különbözteti meg azokat a befektetőket, akik a hozamot annak keletkezésekor rögtön, készpénzfelvétel nélkül kötvényvásárlásra visszaforgatták, azoktól, akik a hozamot felvették és ezzel egyidejűleg – „friss tőkével” – új kötvényt vásároltak. Az indítványozó úgy véli továbbá, hogy a Tv. 16. § (4) bekezdése is sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, tekintettel arra, hogy a hárommillió forint alatti követeléseket nem érinti a 11%-os csökkentés, míg a hárommillió forint feletti követelések esetén a jogosultnak a pénzügyi intézménnyel szembeni követelése automatikusan 11%-kal csökken.
- [18] 3. A Tv. egyes rendelkezéseivel összefüggésben több indítványozó az Alaptörvény XIII. cikkének, a tulajdonhoz való jognak a sérelmét is állította.
- [19] A tulajdonhoz való jogra hivatkozó indítványozók három csoportba sorolhatók a következők szerint.
- [20] a) Egyrészt az Alkotmánybírósághoz fordult több, a Tv. hatálya alá nem tartozó – s ennél fogva a Tv. által bevezetett ún. kárrendezésben nem részesülő – indítványozó. Érvelésük szerint a Tv. 1. §-a azért alaptörvény-ellenes, mert azzal, hogy a Tv. hatálya nem terjed ki rájuk, nem váltak jogosulttá a Tv. szerinti 30 millió Ft-os többletkártalanításra, és így csupán az általános szabályok szerinti kártalanításban részesülhetnek. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó a tulajdonhoz való jogukat a többletkártalanításban részesülőkhöz képest „alacsonyabb rendűnek minősítette”.
- [21] b) Az indítványozók második csoportját a Tv. hatálya alá tartozó indítványozók alkotják, akik szintén a tulajdonhoz való jog sérelmét állították.
- [22] A Tv. 15. § (4) bekezdése az indítványozók egy része szerint azért alaptörvény-ellenes, mert a kárrendezési folyamatban való részvétel esetében követeléseik az Alapra szállnak át, és – a Tv. 16. § (6) bekezdése szerinti 11%-os önrész következtében, illetve a 30 millió forint felett – meg nem térült követeléseiket utóbb nem érvényesíthetik. Úgy érvelnek, hogy ez a követelések ellenszolgáltatás nélküli elvonását jelenti, és ha a Tv. szerinti kifizetés esetleg ellenszolgáltatásnak tekinthető, a követelés ellenértéktől független átszállása miatt legalábbis értékaránytalanság áll fenn. Ezzel összefüggésben azt is hangsúlyozzák, hogy bár a Tv. 13. § (5) bekezdésében szerepel a kárrendezési kérelem visszavonásának lehetősége, ez csak formális kilépési lehetőség, ugyanis a felszámolási eljárásban követeléseik megtérülésére a Tv. 17. § (2) bekezdésében írtak miatt reális esély nincs [e rendelkezés szerint az Alap a követelés átszállásától számított 40 napon belül a folyamatban lévő felszámolási eljárásban akkor is jogosult hitelezői igényt érvényesíteni, ha a hitelezői bejelentésre rendelkezésre álló határidő eltelt, függetlenül attól, hogy a követelés eredeti jogosultja a hitelezői igényt bejelentette-e].

- [23] A Tv. 15. § (5) bekezdése – amely a kárrendezési igény átruházását zárja ki – az indítványozók szerint indokolatlanul korlátozza a tulajdon feletti rendelkezés jogát. Úgy vélik, e korlátozás nem indokolt, különös figyelemmel arra, hogy az érintett befektetési szolgáltatók felszámolását 2015-ben rendelték el, tehát a károsultak majdnem egy éve nem jutnak hozzá a megtakarításaikhoz, és ez az életkörülményeiket jelentősen befolyásolja.
- [24] A Tv. 16. § (4) bekezdése [mely a kifizethető maximális összegből levonni rendeli a Tv. 1. § (1) bekezdése szerinti kibocsátó által kibocsátott kötvényre tekintettel 2008. január 1-jét követően jóváírt hozamot] az indítványozók szerint azért sérti a tulajdonhoz való jogot, mert indokolatlanul valamennyi hozamot („jóhízeműen, jogszerűen birtokba vett tulajdont”) lényegében jogellenesnek – ún. „káron szerzett” jövedelemnek – minősít anélkül, hogy ezt bármilyen érveléssel alátámasztaná, vagy igazolná, hogy a hozam jogsértő tevékenységből származott, esetleg vizsgálná a kötvények vásárlása érdekében megfizetett összeg forrását.
- [25] Az indítványozók a Tv. 21. § (1) bekezdését is ellentétesnek tartják az Alaptörvény XIII. cikkével azért, mert az a jogosultak hozzájárulása nélkül megszünteti a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Quaestor-törvény) szerinti kárrendezésre való jogosultságot, ráadásul annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság az Abh.-val a törvény egészét nem semmisítette meg. Az indítványozók álláspontja az, hogy a Quaestor-törvény alapján már jogot szereztek az abban meghatározott kárrendezés összegére [a követelések átszállása miatti, elismert pénzüsszeg kifizetésére vonatkozó igény (pénzkövetelés) már a vagyonuk része], s a Tv. ezt a vagyoni értékű jogot, illetve tulajdoni várományt vonja el ellentételezés nélkül.
- [26] Az indítványozók egy másik része a tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozással egymással összefüggésben támadja a Tv. 4. §-át, 12. § (4) bekezdését, 15. § (4) bekezdését, 16. § (4)–(5)–(6) bekezdéseit és a 17. § (2) bekezdését. Érvelésük lényege – más indítványozókéhoz egyébként hasonlóan – az, hogy a megjelölt szabályok egyrészt a levonások körének meghatározásával a károsultak egy részét kizárják a kárrendezésben ténylegesen részesülők köréből: a Tv. – szerintük indokolatlanul – 2008. január 1-jére visszamenően olyan múltbéli kötvények hozamát is a kárrendezés alapját jelentő összegből levonni rendeli, amelyek esetében a kötvénykibocsátó korábban teljes mértékben visszafizette a tőkét és a kamatokat is. Ez pedig azt jelenti, hogy lényegében megszerzett hozamot rendel elvonni a jogalkotó, márpedig a „hozam a kifizetéssel és annak a jogosult által történő átvételével a jogosult tulajdonába került és annak elvétele sérti a hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogot”.
- [27] Egyidejűleg viszont a felszámolási eljárás során a követelések megtérülési esélyét az indítványozók érvelése szerint csökkenti „az Alapra átszállt követelések prioritásának megemlése” [a Tv. 17. § (2) bekezdése]. Az indítványozók rámutatnak, hogy a károsultak nagy része – bízva a Quaestor-törvényben – be sem jelentkezett a felszámolási eljárásba, s erre utólag már ugyanolyan feltételekkel nincs is lehetősége, az Alap viszont utólagos bejelentkezés esetében preferáltabb kielégítési kategóriába kerül. Ez azt jelenti, hogy a felszámolási eljárásba való utólagos bejelentkezés esetében a Tv. előírásai miatt sorrendben mindenképpen az Alap mögé kerülnének, s így követelésük megtérülési esélye jelentősen csökken. A panaszosok kifejtik, hogy még a felszámolási eljárásba már bejelentkezett károsultak számára is sérelmes lehet a Tv. 17. § (2) bekezdése, ugyanis e szabály nyomán az igényét határidőben bejelentő károsult kielégítési osztályában is megnő az összkövetelés, ezáltal pedig a követelések megtérülésének százaléka csökken. A károsultak számára mindezek alapján a kárrendezésben való részvétel lényegében kényszerített, s ráadásul egy olyan kárrendezési mérték elfogadására kényszeríti őket a jogalkotó, amely lényegesen alacsonyabb, mint a zár alatt lévő Quaestor-vagyon és a Quaestorral szembeni hitelezői összkövetelések becsült nagyságának az aránya. A Tv. 17. § (2) bekezdése és a 12. § (4) bekezdése – mely az Alap esetleges profitjának a központi költségvetés javára történő elvonását írja elő – így a kárrendezésben valamely ok miatt nem részesülőkétől „vonja el a Quaestor-vagyont”.
- [28] Az indítványozók kifejtik, hogy a Tv. esetében ex gratia juttatásról nem lehet szó, mivel az Alap profitorientált: a Tv. 15. § (4) bekezdése alapján az Alapra egyrészt nagyobb követelés száll át, mint a kifizetett kárrendezés, másrészt pedig a Tv. 17. § (2) bekezdése alapján az Alap olyan helyzetbe kerül, hogy követeléseinek megtérülési esélye jelentősen megnő, továbbá a Tv. 12. § (4) bekezdése is azt jelzi, hogy a jogalkotó reális esélyként számol a profittal.
- [29] c) A tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozó kérelmek harmadik kategóriájába az az alkotmányjogi panaszos sorolható, akit BEVA-tagként a Tv. a kárrendezési folyamatban való részvételre kötelez.
- [30] Az indítványozó elsődlegesen a Tv. 1–3. §-ai, 5–18. §-ai és 20–21. §-ai vonatkozásában, másodlagosan – abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság az indítványozói érintettséget szűkebben határozná meg – a Tv. egyes, konkrétan megjelölt rendelkezései [Tv. 3. § (1) bekezdés, 8. § e) pont, 9. § d) pont, 10. § (2) bekezdés d) pont, 11. § (1)–(2) bekezdés és (5) bekezdés] tekintetében állítja a tulajdonhoz való jogának a sérelmét. Álláspontja szerint a Tv. megjelölt előírásai, mivel BEVA-tagként befizetési kötelezettséget állapítanak meg a számára, tulajdonjog-

elvonást jelentenek úgy, hogy a Tv.-ben szabályozott visszaigénylési és kamat-érvényesítési lehetőség nem tekinthető teljes, feltétlen és azonnali kártalanításnak. Az indítványozó arra is hivatkozik, hogy a tulajdonjog korlátozásának szükségessége nem állapítható meg, egyrészt mert az „idő előtti” (a „károsultak tulajdonjoga, a kárrendezés körébe vont követelések le nem jártára tekintettel még nem sérült”), illetve mert a károsultak által elszenvedett veszteségek megtérülése más forrásból is biztosítható lenne, végezetül pedig szerinte a közérdek miatti szükségesség sem áll fenn (nem merül fel olyan, a társadalom vagy a gazdaság egészét érintő közérdek, amely indokolná, hogy a befektetések kockázatát tudatosan vállaló jogalanyok más kötvényvásárlókhöz képest az indítványozó tulajdonjoga sérelmére kielégítést nyerjenek). A korlátozás továbbá a szükségesség esetleges megállapítása esetében sem arányos – hangzik az érvelés –, annak időtartama ugyanis nem kiszámítható {az adófizetési kötelezettség csökkentése [Tv. 11. § (3) bekezdés] esetében is bizonytalan, hogy ténylegesen mennyi idő alatt lehet az Alapba teljesített befizetés adóból történő levonását ténylegesen érvényesíteni}.

- [31] 4. Az indítványok egy része az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állította.
- [32] 4.1. Az indítványozók kérelme a Tv.-nek a kárrendezésre jogosultak körét megállapító 2. § (1) bekezdésének „és a kárrendezési kérelem benyújtásának napján egyaránt” szövegrésze, a kárrendezési jogosultságnak a Tv. erejénél fogva történő létrejöttét kimondó 3. § (1) bekezdése, a kárrendezésre nem jogosultak körét kimondó 3. § (3) bekezdés a) és b) pontja, az értelmező rendelkezéseket tartalmazó 4. §-a, az Alap igazgatóságának a BEVA tagok befizetési kötelezettség kimondását biztosító 8. § e) pontja, a BEVA tag befizetését – mint az Alap forrását – szabályozó 10. § (2) bekezdés d) pontja, az Alapnak az általa felvett áthidaló kölcsön kiegyenlítése céljából kötvénykibocsájtási jogot biztosító (4) bekezdése, a BEVA tag befizetési kötelezettségének módját szabályozó 11. § (1), (2) és (5) bekezdése, az Alap működési költségeiről rendelkező 12. § (1) bekezdése, a kárrendezési kérelem benyújtásának határidejét megállapító 13. § (2) bekezdése, valamint a kárrendezésre jogosultaknak a felszámolás alatt álló pénzügyi intézmény felé fennálló valamennyi követelését (annak biztosítékait és kapcsolódó igényeit) az Alapra átruházó 15. § (4) bekezdése ellen irányul.
- [33] Az indítványozók továbbá a Tv.-nek a követelés ellenértékének számítási módját meghatározó 16. § (3) bekezdése, a jogosult részére fizetendő összegből a 2008. január 1-jétől jóváírt hozam levonását elrendelő (4) bekezdése, a számításkor a BEVA kártalanítás levonását elrendelő (5) bekezdése, valamint az „önrész” levonását elrendelő (6) bekezdése, az Alapra átszállt követelések érvényesítését szabályozó 17. § (2) bekezdése, a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Quaestor-törvény) alapján fennállt kárrendezési követelések megszűnését kimondó 21. § (1) bekezdése, végezetül a Quaestor-törvényt hatályon kívül helyezését kimondó – már nem hatályos – 27. §-a megsemmisítését is indítványozták.
- [34] 4.2. A Tv. hatálya alá tartozó befektetési szolgáltató korábbi ügyfele alkotmányjogi panaszában a Tv. 16. § (4)–(6) bekezdései megsemmisítését kérte, mivel azok sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [35] Az indítványozó kifejtette, hogy a Tv. 16. § (4) bekezdése nem ismeri el jogos bevételként a számára korábban jóváírt hozamot, ezért visszaható hatállyal elvonja tulajdonát. A rendelkezést a normavilágosság követelményének figyelmen kívül hagyása miatt is sérelmezi. Előadta továbbá, hogy a rendelkezés a hozamot – az azt fel nem vevők („visszaforgatók”) viszonylatában – visszaható hatállyal érvénytelennek tekinti.
- [36] 4.3. Az indítványozó BEVA-tag befektetési szolgáltató alkotmányjogi panaszában – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben – a Tv. 3. § (1) bekezdésének, a 8. § e) pontjának, a 9. § d) pontjának, a 10. § (2) bekezdés d) pontjának, valamint a 11. § (1)–(2) és (5) bekezdéseinek a megsemmisítését kérte.
- [37] Az indítványozó jogsérelmének lényege, hogy a Tv. támadott rendelkezései – visszaható hatállyal – felelősséget telepítettek rá olyan cselekményekért, amelyek előidézéséért nem terheli felelősség. Az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva kifejtette, a támadott rendelkezéseket – rá sérelmes módon, befizetési kötelezettséget teremtve – a Tv. hatálybalépését megelőzően keletkezett jogviszonyokra is alkalmazni kell, ami sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság eddig csak olyan esetekben ítélte alkotmányosnak a vizsgált jogszabályok által megállapított mögöttes felelősséget, ahol azok a magánjog alapelveivel is összhangban voltak. Értelmezésében valamely jogszabály által telepített mögöttes felelősség csak akkor lehet alkotmányos, ha a magánjog alapelveinek is megfelel. Az indítványozó ugyanakkor rámutatott, hogy a Tv. rendelkezéseivel érintett cselekményekre nem volt ráhatása, mindazonáltal a Tv. általi kártelepítés vitatására nincs lehetősége. Kifejtette továbbá, hogy a Tv. – sértve a magánjog felelősségi rendszerének dogmatikáját, illetve a jogbiztonság részét képező kiszámíthatóság elvét – visszaható hatállyal hozta létre a „kárrendezés” intézményét.

- [38] 4.4. A Tv. hatálya alá tartozó befektetési szolgáltató egy további volt ügyfele alkotmányjogi panaszában a Tv. 16. § (4) és (6) bekezdéseit, valamint a – már nem hatályos – 27. §-ának megsemmisítését kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltak sérelme miatt.
- [39] Az indítványozó előadta, hogy a rendelkezések a Quaestor-törvény alapján – az Abh. figyelembevételével – alkotmányos „kártalanítását” változtatják meg hátrányosan, illetve vonják azt el, ezért a szerzett jogok védelmének alkotmányos elvén túl a jogállamiság, jogbiztonság követelményébe ütköznek.
- [40] 4.5. A Tv. hatálya alá tartozó befektetési szolgáltató korábbi ügyfeleinek egy csoportja alkotmányjogi panaszában – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással – a Tv. 16. § (4) bekezdése, továbbá a 17. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és – a 17. § (2) bekezdésének visszaható hatályú – megsemmisítését kérte.
- [41] A Tv. 16. § (4) bekezdésével összefüggésben előadták, hogy az visszamenőlegesen keletkezett rájuk nézve hátrányos helyzetet, illetve – a lejárt kötvények vonatkozásában – iratmegőrzési kötelezettséget ír elő. A Tv. 17. § (2) bekezdését a jogalkotói hatalommal való visszaélés, illetve a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközés miatt sérelmezik, mivel szerintük a rendelkezés utólagosan – az Alap javára – módosítja a „károsultak” igényeinek megtérülését a felszámolási eljárás során.
- [42] 4.6. A Tv. hatálya alá tartozó befektetési szolgáltató korábbi ügyfeleinek egy további csoportja a Tv. 4. §-a, a 12. § (1) bekezdése, a 15. § (4) bekezdése, a 16. § (4)–(6) bekezdései, valamint a 17. § (2) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközésük miatt – a 15. § (4) bekezdésének, valamint a 17. § (2) bekezdésének visszaható hatályú – megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [43] Az indítványozók szerint a Tv. támadott rendelkezései jogalkotói hatalommal történő visszaélést valósítanak meg. Előadták, hogy a Tv. nem felel meg az ex gratia jellegű juttatások – az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban részletesen meghatározott – feltételeinek. Az indítványozók a Tv. 16. § (4) bekezdésével összefüggésben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára is hivatkoztak. Álláspontjuk szerint a rendelkezés a Tv. hatálybalépéséig esetlegesen már lejárt és visszafizetett kötvények hozamait is levonni rendeli, tehát e szerződésekhez visszaható hatállyal fűzött joghátrányt. Az indítványozók előadták, hogy vonatkozásukban – a Tv. hatálybalépése előtt – megtörtént a BEVA kártalanítás, azonban a Tv. olyan hozamok levonását is elrendeli, amelyeket a BEVA kártalanítás következtében (a Tpt. szabályainak megfelelően) a BEVA-ra szálltak. Az indítványozók a Tv. 17. § (2) bekezdését – amely szerint az Alap (függetlenül attól, hogy az eredeti jogosult az igényt bejelentette-e) a követelés átszállásától számított 40 napon belül akkor is jogosult hitelezői igényt érvényesíteni a felszámolási eljárásban, ha a bejelentésre álló idő egyébként eltelt – azért tartják a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, mert lezárt jogviszonyokat változtat meg (az Alap a hitelezői kielégítési sorrendet megbontva, utólag is bejelentkezhet a felszámolási eljárásba). Ennek következtében a felszámolási eljárásban korábban bejelentkezett ügyfelek – az Alap nagymértékű követelése miatt – akár el is eshetnek igényük kielégítésétől.
- [44] 4.7. A Tv. hatálya alá nem tartozó befektetési szolgáltató korábbi ügyfeleinek egy csoportja elsősorban azért kérte a Tv. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését, mert azok rájuk – az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével ellentétesen – nem terjednek ki. Ezen túlmenően álláspontjuk szerint a Tv. 2. § (1) bekezdésének „és a kárrendezési kérelem benyújtásának napján egyaránt” szövegrésze, a 3. § (1) a) és b) pontja, a 10. § (4) bekezdése, a 13. § (2) bekezdése, a 15. § (4) bekezdése, a 16. § (3)–(4) bekezdései, a 21. § (1) bekezdése, valamint a – már nem hatályos – 27. §-a sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, ezért e rendelkezések megsemmisítését kérték.
- [45] Az indítványozók érvelése szerint a Tv. 2. § (1) bekezdése egyfelől visszaható hatállyal avatkozik be magánjogi jogviszonyokba (tulajdonvesztést eredményezve), másfelől pedig a jogalkotó a rendelkezéshez nem fűzött olyan (a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény [a továbbiakban: Jat.] 18. §-ának megfelelő) indokolást, amely a kárrendezésben érintettek körének meghatározását kellően alátámasztaná. Álláspontjuk szerint a Tv. 3. § (3) bekezdés a) és b) pontjához, a Tv. 15. § (4) bekezdéséhez, valamint a 16. § (3) bekezdéséhez sem fűzött a jogalkotó érdemi törvényi indokolást, ezért e rendelkezések is sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Az indítványozók a Tv. 10. § (4) bekezdését azért tartják az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek, mert a demokratikus jogállamiság elvét sértő módon korlátozza a kárrendezéshez felhasználható forrás nagyságát, tovább korlátozva a kárrendezésben részt vevők körét. A 13. § (2) bekezdését szintén a demokratikus jogállamiság elvének megsértése miatt sérelmezték. A Tv. 16. § (4) bekezdésével összefüggésben úgy érveltek, hogy a rendelkezés az általános elévülési időn túl avatkozik bele (visszaható hatállyal) magánjogi jogviszonyokba, ami sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. A Tv. 21. § (1) bekezdését, illetve a – már nem hatályos – 27. §-át azért tartják az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek, mert visszaható hatállyal elvonta a Quaestor-törvény alapján – az Abh. által alkotmányosnak ítélt – kárrendezési jogosultságot.



- [46] 5. Az indítványozók a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állították a Tv. 15. § (4) bekezdésével, a 21. § (1) bekezdésével, valamint a 27. §-sal összefüggésben.
- [47] 5.1. A 15. § (4) bekezdésével kapcsolatos indítványaikban kifejtették, hogy a Tv. a nemzetközi szerződésekben rögzített és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított bírósághoz való fordulás jogát azért sérti, mert megfosztja a károsultakat attól, hogy a máshonnan meg nem térülő károkat peres eljárásban érvényesítsék. Hangsúlyozták, hogy az igazságszolgáltatás bírói monopólium, vagyis kizárólag bíróságok útján történhet igazságszolgáltatás. Ennek alapján úgy vélték, hogy az állam kötelezettsége a polgári jogok és kötelezettségek elbírálásának bírói úton történő biztosítása. Sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, ha a törvényhozás nem teszi lehetővé, hogy a károsult személyek az általuk hatékonynak ítélt jogi utat választva, bíróság előtt, az általuk megjelölt alperessel szemben érvényesítsék igényüket. A jogalkotó azzal, hogy a harmincmillió forint feletti károk bíróság előtti érvényesítését kizárta, a károsultak bírósághoz való fordulás jogát korlátozta.
- [48] Az indítványozók szerint fokozza a jogsérelmet az a körülmény, hogy a károsult nincs abban a helyzetben, hogy a kártérített összegben felül a bűncselekmény miatt elvesztett befektetését a bűncselekmény elkövetőitől, egyéb felelősöktől vagy pl. a felszámoló vagyontól, bírói elbírálás útján visszaszerezze. Végezetül azt sem tartják az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek, hogy az ilyenkor szokásos általános szabályokkal szemben a törvényhozás utólag új hatásköri, illetékességi és eljárásjogi szabályokat állít fel. Úgy vélik, ha mindenkinek joga van ahhoz, hogy polgári jogi jogait és kötelezettségeit független bíróságok állapítsák meg, akkor ezzel a joggal ellentétes az, ha valakinek a polgári jogi jogait és kötelezettségeit a törvényhozás állapítja meg.
- [49] Az indítványozók szerint a Tv. 21. § (1) bekezdése a tisztességes tárgyaláshoz való jogot sérti, mivel megfosztja a károsultakat a bírósághoz fordulás jogától. Úgy vélik, a jogalkotó a Quaestor Károsultak Kárrendezési Alapja (a továbbiakban: Quaestor Alap) által elismert követelés peres eljárásban való, okkal vélelmezhetően tömeges érvényesíthetőségét kívánta megszüntetni, a 21. § (1) bekezdés „e jogosultság alapján igény nem érvényesíthető” szövegrészeivel.
- [50] A jogalkotó a Tv. 27. §-ával minden további rendelkezés nélkül szüntette meg a lehetséges perbeli alperest, az alperest illető jogokat és az őt terhelő kötelezettségek teljesítését jogalkotói mulasztással rendezetlenül hagyta, hiszen jogutódot nem jelölt meg. A Quaestor Alap létrehozását követően, mint jogi személy, jogokat és kötelezettségeket szerzett. Kifizetési kötelezettség terhelte, melyet törvényben rögzített határidőben kellett volna teljesítenie. A törvénysértő késelem kapcsán az érintetteket megilleti a bírósághoz fordulás joga és az, hogy a Quaestor Alap által kötelezettségvállaló levélben elismert vagy akár megtagadott kifizetéssel kapcsolatos igényüket tisztességes és nyilvános tárgyaláson bírálják el. Perbeli jogképességgel rendelkező, perelhető alperes hiányában a károsultak e joga gyakorlatilag elveszett.
- [51] 5.2. Az indítványozók egy része a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét is állította a Tv. 3. § (1) bekezdésével, a 8. § e) pontjával, a 9. § d) pontjával, a 10. § (2) bekezdés d) pontjával, a 11. § (1), (2) és (5) bekezdésével, valamint a 15. § (4) bekezdésével összefüggésben.
- [52] Arra hivatkoztak, hogy a Tv. nem biztosít a döntés felülvizsgálatát, az esetleges jogsérelmek kiküszöbölését lehetővé tevő jogorvoslati jogot az Alap igazgatósága által a BEVA tagokkal szemben meghozandó, a BEVA tagok által teljesítendő fizetési kötelezettségre vonatkozó határozat és szabályzat ellen. Utaltak arra az alkotmánybírói megállapításra, miszerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége ilyen tekintetben nem minősül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslatnak.
- [53] Azt is hangsúlyozták, hogy a jogorvoslati jog hiányával összefüggésben nem szerződő felek önkéntes lemondásáról van szó, hanem törvényi „kényszerről”, ami egyrészt alapvető jogot korlátoz, illetve az nem felel meg az alapjogkorlátozás feltételeinek (a Tv. általi, jogról való lemondás nem szükséges, másrészt a cél alapjogkorlátozás nélkül is biztosítható). Mivel az indítványozók szerint a szükségesség hiányzik, az arányosság kérdésének vizsgálatára nincs is szükség (vontaképpen lehetőség sem).
- [54] 6. Több indítványozó kérte a Tv. egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény I. cikkével, a II. cikkével, a XII. cikk (1) bekezdésével, a C) cikk (1) bekezdésével, valamint az M) cikkel kapcsolatban.
- [55] 6.1. Az indítványozók első csoportját a Tv. hatálya alá tartozó indítványozók alkotják, akik az emberi méltósághoz való joguk sérelmét állították a Tv. 4. §-ával, 12. § (4) bekezdésével, 15. § (4) bekezdésével, 16. § (4)–(6) bekezdésével, valamint 17. § (2) bekezdésével összefüggésben. Álláspontjuk szerint a Tv.-nek nem az egyes rendelkezései önmagukban, hanem együttes hatásukban sértik az Alaptörvény II. cikkéből levezett jogügylet létrehozásának és az attól való elállás jogát. Az indítványozók szerint azáltal, hogy a Tv. a felszámolási eljárásban megemeli az Alapra átszállt követelések prioritását [Tv. 17. § (2) bekezdés], valamint a kárrendezésben való részvételhez le kell

mondaniuk a teljes követelésükről és az adásvételi szerződésekből származó egyéb jogaikról [Tv. 15. § (4) bekezdés], a kárrendezésben való részvétel kényszerre válik. Az Alap előnyösebb helyzetbe hozása ugyanis azt jelenti, hogy az egyéni érdekérvényesítésük a felszámolási eljárás során ellehetetlenül, illetve a várható hitelezői igényük megtérülési aránya jelentősen csökken. Az indítványozók kifejtik, hogy mivel az Alap a felszámolási eljárásba utólag is bejelentkezhet, így azok a károsultak, akik hitelezői igényüket negyven napon belül bejelentették, azoknál a kielégítési osztályukon belül a megtérülés aránya azért csökken le, mert az Alappal megjelenik egy új, rendkívül nagy követelés. Azon károsultak pedig, akik a felszámolási eljárásba nem jelentkeztek be, kielégítésre várhatóan nem számíthatnak. Az indítványozók úgy vélik, hogy a támadott rendelkezések miatt a kárrendezési kérelem visszavonásához való joguk gyakorlatilag formálissá válik, a Tv. által szabályozott kárrendezést el kell fogadniuk, döntésük mérlegelésére nincs lehetőségük.

- [56] 6.2. A BEVA-tag indítványozó elsődlegesen a Tv. 1–3. §-ai, 5–18. §-ai, 20–21. §-ai vonatkozásában, másodlagosan – abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság az indítványozói érintettséget szűkebben határozná meg – a Tv. egyes, konkrétan megjelölt rendelkezései [3. § (1) bekezdés, 8. § e) pont, 9. § d) pont, 10. § (2) bekezdés d) pont, 11. § (1)–(2) és (5) bekezdés] tekintetében kérte az alaptörvény-ellenesség megállapítását és megsemmisítését. Véleménye szerint a Tv. támadott rendelkezései a BEVA-tagok tekintetében „kényszertagságot” hoztak létre azáltal, hogy egy tőlük független, a Tv. által meghatározott kör cselekményeiért helytállási, vagyis befizetési kötelezettséget írtak elő számukra, mely az emberi méltóságukból levezetett privátautonómiájukat, valamint vállalkozáshoz való jogukat [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] sérti.
- [57] Az indítványozó szerint a Tv. elsődleges, valamint másodlagos kérelmében megjelölt rendelkezései sértik továbbá az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott hatalommegosztás elvét azáltal, hogy azokban a jogalkotó a bíróság hatáskörébe tartozó kérdéseket rendez, elvonva ezzel a bíróság hatáskörét.
- [58] Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy a Tv. 8. § e) pontja, 9. § d) pontja és 18. § b) pontja sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakat, mert a támadott rendelkezések felhatalmazást adnak egyrészt a Kormánynak, hogy rendeletben állapítsa meg a BEVA tagok által az Alap részére a Tv. alapján teljesítendő befizetések részletes szabályait, másrészt az Alap igazgatóságának, hogy szabályzatban határozza meg a BEVA tagok általi befizetések mértékét és rendjét. Álláspontja szerint a tulajdonhoz való jog okán a fenti szabályozás megalkotására kizárólag törvényben kerülhetne sor.
- [59] 6.3. A Tv. hatálya alá nem tartozó indítványozók az Alaptörvény M) cikkére hivatkozva azt sérelmezték, hogy a Tv. 1. §-ának hatálya nem terjed ki rájuk, ami által a Questor-károsultak indokolatlan versenylejőnyhöz jutnak.

## II.

- [60] 1. Az Alaptörvény alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezései:  
 „B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”  
 „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 (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.  
 [...]”  
 (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.”  
 „XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[61] 2. A Tv.-nek az alkotmányjogi panaszokkal támadott és érintett, a panaszok elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„1. § (1) A törvény hatálya azokra az ügyletekre terjed ki, amelyeknél az ügyfél jognyilatkozata a kibocsátó – a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerinti – kapcsolt vállalkozásának minősülő, e törvény hatálybalépésének napján felszámolás alatt álló befektetési szolgáltató által értékesített kötvény (a továbbiakban: kötvény) vásárlására irányult, és amelynél az ügyfél az ellenérték-fizetési kötelezettségének eleget tett, és értékpapírszámláján kötvény került jóváírásra, függetlenül attól, hogy a kibocsátás vagy a jogügylet érvényesen létrejött-e, illetve teljesezésbe ment-e. A törvény hatálya azon befektetési szolgáltatóval szemben fennálló követelésekre terjed ki, amely befektetési szolgáltató felszámolását a bíróság e törvény hatálybalépését megelőző évben jogerősen elrendelte, és a felszámolási eljárás 2016. február 15-ig jogerősen nem zárult le.

(2) Az (1) bekezdésen túl e törvény hatálya kiterjed azokra az ügyletekre is, amelyeknél az ügyfél jognyilatkozata nem kötvény vásárlására irányult, de értékpapírszámláján kötvény került jóváírásra.”

„2. § (1) Kárrendezésre jogosult – a 3. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel – az a magánszemély, jogi személy és más szervezet, aki vagy amely az 1. § szerinti ügyletekből eredően a kibocsátóval vagy a befektetési szolgáltatóval szemben fennálló követeléssel (a továbbiakban: követelés) a befektetési szolgáltató felszámolása jogerős elrendelésének napján és a kárrendezési kérelem benyújtásának napján egyaránt rendelkezik.

(2) Az (1) bekezdésen túl kárrendezésre jogosult az is,

a) aki az 1. § szerinti ügyletekből eredően a követelést általános jogutódként attól szerezte, aki a követeléssel a befektetési szolgáltató felszámolása jogerős elrendelésének napján rendelkezett,

b) akinek kötvényét nem az (1) bekezdés szerinti befektetési szolgáltató tartja nyilván, azzal, hogy a felszámolás elrendelésének napjára vonatkozó, (1) bekezdés szerinti feltétel arra a befektetési szolgáltatóra vonatkozik, amely számára a kötvényt értékesítette.”

„2. A kárrendezés során érvényesíthető igény

3. § (1) A kárrendezésre való jogosultság e törvény erejénél fogva jön létre.

(2) A kárrendezésre vonatkozó igényt a kárrendezésre jogosult maga érvényesítheti.

(3) Nem jogosult kárrendezésre az,

[...]

b) aki a kárrendezési igény alapjául szolgáló követelés keletkezésétől a kárrendezési igény benyújtásáig terjedő időszakban vagy annak egy része alatt a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 215. § (1) bekezdésében felsorolt személy vagy szervezet, vagy a kibocsátó, a lejegyző, vagy az értékesítő vállalkozással munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy, valamint a kötvényértékesítésben függő ügynökként vagy más módon közreműködő vállalkozás, ezzel munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy, továbbá mindezeknek a Ptk. szerinti hozzátartozója.”

„3. Értelmező rendelkezések

4. § E törvény alkalmazásában:

1. befektetési szolgáltató: a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bszt.) alapján befektetési szolgáltatói tevékenység folytatására jogosult szervezet;

2. diszkont kötvény: olyan nem kamatozó kötvény, amelyet névérték alatt bocsátottak ki, és a lejáratkor névértéken váltanak be;

3. hozam: az értékpapírszámla-vezető által a kárrendezésre jogosultnak ténylegesen jóváírt

a) kamat összegéből a kárrendezésre jogosult által ténylegesen elért jövedelem,

b) eladási és vételi ár különbözete a lejárat előtt az 1. § (1) bekezdése szerinti befektetési szolgáltató által visszavásárolt kötvény esetén,

c) névérték és vételár különbözete diszkont kötvény esetén;

4. vállalkozás: gazdasági tevékenységet folytató jogalany.”

„8. § Az igazgatóság

a) elfogadja az Alap szabályzatait,

b) elfogadja az Alap költségvetését,

c) irányítja az Alap gazdálkodási és egyéb tevékenységét,

d) dönt az Alap működéséhez szükséges kötvénykibocsátásról, kölcsön felvételéről,

- e) meghatározza a BEVA tagok által teljesítendő éves befizetés összegét, és figyelemmel kíséri a befizetések szabályszerűségét,
- f) elfogadja az Alap éves számviteli beszámolóját és az Alap tevékenységének befejezését megelőzően elfogadja a záró beszámolót,
- g) dönt az Alap feladatainak végrehajtásával kapcsolatos intézkedésekről, valamint irányítja és ellenőrzi az e törvényben meghatározott feladatoknak az Országos Betétbiztosítási Alap ügyvezető igazgató-helyettese irányításával történő végrehajtását, valamint
- h) ellátja az e törvényben meghatározott egyéb feladatokat.”

„9. § Az igazgatóság feladatainak ellátására vonatkozóan szabályzatot alkot és tesz közzé

- a) működési rendjéről,
- b) az Alap eszközeinek és forrásainak kezeléséről,
- c) az Alapból történő kárrendezés részletes szabályairól, valamint
- d) a BEVA-tagok általi befizetések mértékéről és rendjéről.”

„10. § (1) Az Alap éves költségvetését úgy tervezi meg, hogy az esedékessé váló fizetési kötelezettségeit teljesíteni tudja.

(2) Az Alap forrásai:

- a) a 6. § (1) bekezdés szerinti igényérvényesítés során befolyt összeg,
- b) az Alap által felvett kölcsönök,
- c) az Alap által kibocsátott kötvény,
- d) az Alap által a BEVA-tagoktól igényelt befizetés, valamint
- e) egyéb bevétel.

[...]

11. § (1) Az Alap befizetést igényel a 10. § (2) bekezdés b) vagy c) pontja szerinti kölcsön vagy kötvény esedékes fizetési kötelezettségeinek teljesítése, valamint saját működési költségeinek biztosítása érdekében a BEVA tagjaitól. Az éves befizetési kötelezettség az Alap tevékenységének befejezéséig, legfeljebb azonban a 10. § (4) bekezdés szerinti kötvény vagy kölcsön futamidejének lejártáig áll fenn.

(2) A BEVA tagjai által teljesítendő befizetés éves mértékét az igazgatóság határozza meg azzal, hogy az (5) bekezdés szerinti befizetések együttes éves összege nem haladhatja meg a hétmilliárd forintot.

(3) A BEVA-tag az általa teljesített befizetést a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Taotv.) 29/B. §-nak megfelelően visszaigényelheti.

(4) A BEVA-tag befizetése után a Taotv.-ben meghatározott módon kamatot érvényesíthet.

(5) A befizetésre a BEVA-tag – a tárgyévét megelőző három naptári év számtani átlaga alapján számított, a BEVA kártalanítási kötelezettsége alá tartozó – ügyfeleinek (befektetők) tulajdonát képező, a BEVA-tag kezelésében lévő pénz és értékpapír átlagos állománya arányában köteles azzal, hogy a BEVA kártalanítási kötelezettsége alá tartozó befektetők tulajdonát képező, a BEVA tagjának kezelésében lévő pénz és értékpapír átlagos állományának kiszámítása során a BEVA kártalanítási összeghatárt meghaladó állományt is figyelembe kell venni (valós biztosított ügyfélállomány). Ha a BEVA-tag nem kezel pénz és értékpapír állományt, a befizetés mértékét az igazgatóság e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott módon határozza meg. A befizetés összegének megállapításakor, az arány kiszámítása során figyelmen kívül kell hagyni azt a BEVA-tagot, amely a befizetés elrendelését megelőzően jogutód nélkül megszűnt, valamint amelynek felszámolását jogerősen elrendelték.

[...]

„12. § (1) Az Alap működési költségeit forrásaiból biztosítja.

(2) Az Alap részére a működési költségek átmeneti biztosítása érdekében a BEVA kamatmentes kölcsönt nyújthat, amelyet az Alap a később rendelkezésére álló forrásai befolytakor haladéktalanul köteles visszafizetni.

(3) Az Alap beszámolási és könyvvezetési kötelezettségét e törvény végrehajtására kiadott jogszabály állapítja meg.

(4) Ha az Alapnak – valamennyi kötelezettségének teljesítését követően – vagyona marad fenn, az a központi költségvetést illeti meg.”

„15. § (1) Az Alap a kérelmet a benyújtásra nyitva álló határidő lejártától számított 45 napon belül megvizsgálja, e határidő a kárrendezés feltételeinek megállapítása érdekében szükséges ideig meghosszabbítható.

(2) Ha a kérelem megfelel a kárrendezés feltételeinek, az Alap a 16. § szerint megállapítja az ellenértéket, és ezekről értesíti a kárrendezésre jogosultat. Az Alap a kérelem visszavonására nyitva álló, 13. § (5) bekezdés szerinti határidő lejártát követő 30 napon belül teljesíti a kifizetést a kárrendezésre jogosultnak.

(3) Az Alap az e törvényben rögzített feltételek szerint abban az esetben is megállapítja az ellenértéket, ha a kérelmező esetében a kötvény értékpapírszámlán nem került jóváírásra, de az 1. § szerinti ügyletből eredő

követelés fennállását jogerős bírósági határozat megállapította. Ebben az esetben a kérelmező a bírósági határozat jogerőre emelkedését követő harminc napon belül terjesztheti elő igényét, amelyhez mellékelnie kell a követelés e törvény szerinti fennállását megállapító bírósági határozatot. Ebben az esetben a kérelmezőt jogosultnak, és a kötvényt az 1. § (1) bekezdés szerinti értékpapírszámlán jóváírtnak kell tekinteni. Az ellenérték meghatározásához szükséges adatokat a bírósági határozatból kell megállapítani.

(4) A kárrendezésre jogosult teljes követelése, a követelés biztosítékai, valamint a követeléshez kapcsolódó igények – ide értve a bűncselekménnyel okozott kár megtérítése, illetve az egyéb kártérítés iránti igényeket is – az ellenérték megfizetésével egyidejűleg e törvény erejénél fogva az Alapra szállnak át.

(5) A kárrendezés során a 16. § alapján megállapított, az Alappal szemben fennálló kárrendezési igény nem ruházható át.”

„16. § (1) A kárrendezésre a követelés pénznemében kerül sor.

(2) A kárrendezésként kifizetett ellenérték mentes minden közteherfizetés alól.

(3) A követelés ellenértékének meghatározásakor a jogosult értékpapírszámláján a befektetési szolgáltató felszámolásának elrendelésekor nyilvántartott kötvény vásárlása érdekében megfizetett összeget, de jogosultanként legfeljebb harmincmillió forintot kell alapul venni.

(4) A kárrendezésre jogosult részére fizetendő ellenérték meghatározása során a (3) bekezdés szerinti összegből le kell vonni a kárrendezésre jogosultnak vagy jogelődjének 2008. január 1-jétől az 1. § (1) bekezdése szerinti kibocsátó által kibocsátott kötvényére tekintettel jóváírt hozamot.

(5) Ha a (4) bekezdés szerinti összeg nem haladja meg a hárommillió forintot, az ellenérték a (4) bekezdés szerinti összeg, csökkentve a BEVA által megfizetett kártalanítás összegével.

(6) Ha a (4) bekezdés szerinti összeg meghaladja a hárommillió forintot, az ellenérték a (4) bekezdés szerinti összeg hárommillió forintot meghaladó részének tizenegy százalékaival csökkentett, majd a BEVA által megfizetett kártalanítás összegével csökkentett összeg.”

„7. Az Alapra átszállt követelések érvényesítése

17. § (1) A befektetési szolgáltató felszámolási eljárása során az Alapra átszállt követelések kiadása és kielégítése a Bszt. felszámolásra vonatkozó rendelkezései szerint történik, a kielégítési sorrendben a jogosultról átszállt követelés tekintetében az Alapot – a BEVÁ-val azonosan – az ügyfél (kárrendezésre jogosult) kielégítési helye illeti meg.

(2) Az Alap a követelés (kötvény vagy pénzkövetelés) átszállásától számított 40 napon belül az adós ellen folyamatban lévő felszámolási eljárásban akkor is jogosult hitelezői igényt érvényesíteni, ha a hitelezői bejelentésre rendelkezésre álló határidő eltelt, függetlenül attól, hogy a követelés eredeti jogosultja a hitelezői igényt bejelentette-e.

(3) A kötvények, illetve kötvényként megjelölt követelések értékesítésével, nyilvántartásával kapcsolatos bűncselekmény gyanúja esetén a büntetőeljáráásban az Alap az átszállt követelés tekintetében polgári jogi igényt érvényesíthet, e tekintetben az Alap minősül magánfélnek.”

„8. Záró rendelkezések

18. § Felhatalmazást kap a Kormány arra, hogy rendeletben állapítsa meg

- a) az Alap kárrendezése során a csekély összegű támogatások alkalmazásának szabályait,
- b) a BEVA-tagok által az Alap részére e törvény alapján teljesítendő befizetések részletes szabályait,
- c) az Alap beszámolási és könyvvizetési kötelezettségének részletes szabályait.

19. § Ez a törvény 2016. január 1-jén lép hatályba.”

„21. § (1) A Quaestor-törvény alapján fennálló kárrendezésre való jogosultság megszűnik, és e jogosultság alapján igény nem érvényesíthető. A Quaestor-törvény 10. § (4) bekezdése szerinti tájékoztató kárrendezésre vonatkozó megállapításaihoz joghatás nem fűződik.

(2) A 13. § (1) bekezdés szerinti kérelmet e törvény szerint benyújtottnak kell tekinteni azon kárrendezésre jogosultak vonatkozásában, akik kérelmüket, valamint az ahhoz kapcsolódó dokumentumokat a Quaestor-törvény 9. §-a szerint, határidőben benyújtották.

(3) A (2) bekezdés szerinti kárrendezésre jogosult általános jogutódlása esetén a jogutódlásról értesíteni kell az Alapot.”

[62] 3. A Tv.-nek az alkotmányjogi panaszokkal támadott és érintett rendelkezései, de már hatályon kívül helyezett rendelkezése:

„27. § Hatályát veszti a Quaestor-törvény.”

## III.

- [63] Az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.
- [64] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítványok megfelelnek-e az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek.
- [65] 2. A formai feltételek teljesítése körében a testületnek azt kellett áttekintenie, hogy az alkotmányjogi panaszok határidőben érkeztek-e [Abtv. 30. §], illetve, hogy azok a határozott kérelem feltételeinek eleget tesznek-e [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].
- [66] 2.1. Az Abtv. 30. §-a szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül kell benyújtani. A Tv. a kihirdetését követő napon, tehát 2016. január 1-jén lépett hatályba. Az alkotmányjogi panaszokat 2016. január 1-je és 2016. június 30-a között, tehát – megállapíthatóan – határidőben adták postára, illetve érkeztek közvetlenül az Alkotmánybíróságra.
- [67] 2.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a benyújtott panaszok egy része az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő, határozott kérelemnek minősül, mivel tartalmazza 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 panaszok kifejezett kérelmet fogalmaznak meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály(i rendelkezések) megsemmisítésére.
- [68] 2.3. Több indítványozó kérte a Tv. 13. § (2) bekezdésének, illetve a 16. § (5) bekezdésének megsemmisítését is, azonban e rendelkezések vonatkozásban – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmére vonatkozó – érdemi indokolást nem terjesztettek elő. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatot követ a tekintetben, hogy az indokolás hiánya az ügy érdemi elbírálásának akadálya [lásd például: a 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]], ezért az alkotmányjogi panaszokat e vonatkozásban – az Abtv. 64. § d) pontja – alapján visszautasította.
- [69] 3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok tartalmi feltételeknek való megfelelésük vizsgálata során az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti érintettséget és a jogorvoslat kimerítését vizsgálta meg.
- [70] 3.1. Több indítványozó kérte a Tv. – a már nem hatályos – 27. §-ának megsemmisítését. Az Abtv. 43. § (3) bekezdése értelmében hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát akkor vizsgálja az Alkotmánybíróság, ha azt még konkrét ügyben alkalmazni kell. A Tv. 27. §-a Quaestor-törvényt helyezi hatályon kívül és a Jat. 12. §-ára tekintettel hatályát veszítette. Megállapítható, hogy a Quaestor-törvényt hatályon kívül helyező – s mint ilyen jogalkotói, technikai – rendelkezést az indítványozók ügyeiben nem kell alkalmazni, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat e vonatkozásban az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [71] 3.2. Az alkotmányjogi panaszt benyújtók az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérték a Tv. támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, 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” [3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13] és [15]].
- [72] Alkotmányjogi panaszt – bizonyos kivételekkel – csak valamely Alaptörvényben biztosított jog megsértése esetén lehet előterjeszteni. Az Alkotmánybíróság például a 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89] bekezdésében elvi érveléssel kimondta, hogy: „mindazok az indítványi elemek, melyek nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítják, hanem valamely államcél vagy egyéb alaptörvényi rendelkezés megsértésének megállapítására irányulnak, alkotmányjogi panasz keretében nem bírálhatók el.” Az Alkotmánybíróság ugyanakkor töretlen gyakorlatot követ a tekintetben is, hogy „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” [3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]]. Az Alkotmánybíróság idézett gyakorlatát figyelembe véve 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.
- [73] Ilyen, nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állító indítványi elemnek minősülnek a hatalommegosztás elve [Alaptörvény C) cikk], valamint a vállalkozás szabadsága és a tisztességes gazdasági verseny [Alaptörvény M) cikk] megsértésének megállapítására irányuló indítványi hivatkozások is. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat ebben a vonatkozásban az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [74] 3.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében megfogalmazott érintettség kikötésének vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „[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 (régí Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” [3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]].
- [75] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak e körben abban kellett döntenie, hogy az indítványozók érintettsége megállapítható-e.
- [76] Az indítványozók egy része a Tv. hatálya alá nem tartozó befektetési szolgáltató ügyfele, akik érintettségüket az indítványhoz csatolt egyenlegközlőkkel, számlakivonatokkal illetve szerződéssel igazolták, és akik éppen azért támadják panasszal a Tv.-t, mert a jogszabály hatálya nem terjed ki rájuk. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panaszok esetében az érintettség alapvetően akkor állapítható meg, ha a támadott jogszabályi rendelkezés a panaszossal szemben alkalmazásra került, tehát az a személyét, jogviszonyait közvetlenül érinti [3277/2012. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [6]; a 3198/2015. (X. 14.) AB végzésből következően ez megvalósulhat úgy is, hogy „a kifogásolt jogszabályok a norma címzettjei által történő alkalmazásuk révén” vannak közvetlen kihatással az indítványozóra, Indokolás [16]]. Értelemszerűen ez elsősorban akkor valósulhat meg, ha a támadott jogszabály hatálya kiterjed az indítványozóra. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kivételesen – éppen a Quaestor-törvény vizsgálatakor – a valamely jogosultságot megállapító jogszabály esetében a jogszabály hatálya alá nem tartozó személyek esetében sem látta akadályát a diszkriminációra alapított panaszok érdemi elbírálásának [„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 azáltal 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. [Quaestor-törvény] által biztosított kedvezőbb feltételek és körülmények nem terjednek ki az azonos, vagy hasonló helyzetűnek állított más személyekre.” (Indokolás [52])] Ennek alapján a Tv. által bevezetett ún. „kárrendezés”-ben nem részesülő indítványozók esetében a Tv. hatályát meghatározó 1. §-a tekintetében az Abtv. által megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális érintettség megállapítható. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: amennyiben az indítványozók érintettsége megállapítható valamely jogszabály hatálybalépéséről szóló szabállyal összefüggésben, úgy az szükségszerűen megállapítandó valamennyi rendelkezésével összefüggésben is.
- [77] A Tv. hatálya alá tartozó pénzügyi szolgáltató korábbi ügyfelei érintettségüket különböző dokumentumok megküldésével kellően igazolták.
- [78] Nem támasztotta alá ugyanakkor a BEVA-tag indítványozó a Tv.-nek a jogszabály hatályát szabályozó, a „kárrendezésre” való jogosultságot megállapító, az érvényesíthető igényre, továbbá az Alap általános működésére, a „kárrendezés” folyamatára, valamint az Alapra átszállt követelések érvényesítésére stb. vonatkozó szabályok tekintetében fennálló érintettségét, illetve nem terjesztett elő határozott kérelmet az Alap egyes, a BEVA-tagok esetében egyébként alkalmazható szabályai vonatkozásában. Emiatt a Tv. 1–3. §-ait, valamint 5–18. §-ait és 20–21. §-ait [kivéve: Tv. 8. § e) pont, 9. § d) pont, 10. § (2) bekezdés d) pont, 11. § (1)–(2) bekezdés és (5) bekezdés, 18. § b) pont] támadó, BEVA-tag indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [79] 3.4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a Tv. 17. § (2) bekezdése – amely szerint az Alap a követelés (kötvény vagy pénzkövetelés) átszállásától számított 40 napon belül az adós ellen folyamatban lévő felszámolási eljárásban akkor is jogosult hitelezői igényt érvényesíteni, ha a hitelezői bejelentésre rendelkezésre álló határidő eltelt, függetlenül attól, hogy a követelés eredeti jogosultja a hitelezői igényt bejelentette-e –

az indítványozó magánszemélyek vonatkozásában nem hatályosul közvetlenül, az az Alapra átszállt követelések érvényesítéséről rendelkezik. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Tv. 17. § (2) bekezdését – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással – támadó alkotmányjogi panaszokat e vonatkozásban az Abtv. 64. § (1) bekezdés d) pontja alapján visszautasította.

- [80] 3.5. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának további feltétele, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések közvetlenül – bírói szerv közbejötté nélkül – hatályosuljanak az indítványozók vonatkozásában, illetve számukra ne álljon rendelkezésre más jogorvoslati eljárás (vagy azt már kimerítették).
- [81] A Tv. támadott rendelkezései annak hatályát (1. §), a „kárrendezésre” jogosultak körét (2. §), valamint annak módját és részleteit [15. § (4) bekezdés, 16. § (4)–(6) bekezdései] szabályozzák. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen jogszabályhelyek közvetlenül – bírói döntés nélkül – hatályosultak az indítványozók vonatkozásában, illetve, hogy számukra más jogorvoslati lehetőség nem volt biztosított.

#### IV.

- [82] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat érdemben, az alaptörvényi rendelkezésekhez kapcsolva, azokat csoportosítva az alábbiak szerint bírálta el.
- [83] 1. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal értelmezte a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának problematikáját. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a] jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71] pontja]. Az 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55] bekezdése kimondta, hogy „[a] visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés vizsgálatánál az Alkotmánybíróság főszabályként abból a tételből indult ki, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [...] a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malam partem) jogalkotásra irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem”. Ugyanezen döntés Indokolás [22] bekezdése megerősítette az Alkotmánybíróság azon gyakorlatát, amely szerint „[a] visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel”.
- [84] 2. Az Alkotmánybíróságnak – a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközésével összefüggésben – két problémakört kellett megvizsgálnia.
- [85] 2.1. A magánszemély indítványozók álláspontja, hogy a Tv. 16. § (4) és (6) bekezdése visszaható hatállyal keletkeztet hátrányos helyzetet (lezárt magánjogi jogviszonyokhoz fűz negatív jogkövetkezményt), jogosan megszerzett hozamukat vonja el, iratmegőrzési kötelezettséget ró rájuk, illetve a Quaestor-törvény alapján – az Abh. figyelembevételével – alkotmányos „kártalanításukat” változtatja meg hátrányosan. A Tv. 21. § (1) bekezdését azért kérték megsemmisíteni, mert visszaható hatállyal elvonja a Quaestor-törvény által megállapított ún. „kárrendezési” jogosultságukat (szerzett jogaikat).
- [86] Az Alkotmánybíróság már a Quaestor-törvény alkotmányosságának vizsgálatakor az Abh., Indokolás [77] bekezdésében rámutatott, 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 [...] Az ex gratia jellegű megoldások jellemzője, hogy a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, nem eleve jogosultakat különböztet meg, hanem méltányosságból juttat javakat. [...] Mivel nincs senkinek joga arra, hogy egy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön [...] a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében”.
- [87] A támadott rendelkezések értelmében a „kárrendezési” eljárást igénybe venni jogosultak részére fizetendő ellenérték meghatározása során le kell vonni a kérelmezőnek, vagy jogelődjének javára a 2008. január 1-jétől jóváírt hozamot, illetve ha a megállapított összeg nem haladja meg a hárommillió forintot, a „kárrendezés” keretében



megállapítható ellenértéket csökkenteni kell a BEVA által megfizetett összeggel. A Tv. jogalkotói indokolása szerint megalkotásának célja a tőkepiaci szektorba vetett bizalom visszaállítása, illetve a Tv. hatálya alá tartozók egyszeri, méltányosságon alapuló – ex gratia – juttatásban való részesítése volt. A támadott rendelkezések törvényi indokolása szerint az úgynevezett „kárrendezési” eljárás során megfizetendő összeg meghatározásakor a megadott dátum óta realizált hozamot le kell vonni. Ezen felül a jogosultnak egyfajta sávós önrészt is vállalnia kell, mely tulajdonképpen a befektetési kockázatot jeleníti meg az ellenérték számítása során.

- [88] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók által támadott rendelkezések [a Tv. 16. § (4) és (6) bekezdései] tehát a Tv. általi ex gratia jellegű megoldás keretében meghatározható ellenértéke mértékének számítási feltételeit írják elő. A rendelkezések nem állapítanak meg visszamenőlegesen kötelezettséget és nem minősítenek valamely magatartást jogellenesnek. Az indítványozóknak a befektetési szolgáltatókkal kötött szerződéseikkel összefüggésben felmerült hozamait a Tv. csupán az általa – ex gratia – igénybe vehető ún. „kárrendezés” mértékének meghatározásához veszi figyelembe. Az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az igénybe vehető „kárrendezés” mértékének megállapításakor és mivel az nem alanyi jogosultságként jelentkezik, fel sem merülhet a visszaható hatályú jogalkotás sérelme. A Tv. 21. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Quaestor-törvény alapján fennálló jogosultság megszűnik, és e jogosultság alapján igény nem érvényesíthető. A Quaestor-törvény 10. § (4) bekezdése szerinti tájékoztató megállapításaihoz joghatás nem fűződik. A Quaestor-törvény célja – annak indokolása szerint – az volt, hogy a Quaestor vállalatcsoport kötvénykibocsátásával érintett befektetők helyzetét rendezze. A Quaestor-törvény a hatálya alá tartozóknak egy kérelemre indult eljárás során kívánt ex gratia megoldást biztosítani. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Abh.-val megsemmisítette a Quaestor-törvény személyi hatályát meghatározó 1. §-át. Ennélfogva – habár a Quaestor-törvény egyéb rendelkezései hatályban maradtak – a kárrendezési eljárást kezdeményezni jogosultak köre nem megállapítható. A Tv. 21. § (1) bekezdésének törvényi indokolása is rámutat arra, hogy a Quaestor-törvény személyi hatályát megsemmisítő Abh. a kárrendezés lehetőségét kiürítette, meghatározhatatlanná tette a kárrendezés címzettjeit, tehát a szerzett jogok védelmének kérdése e vonatkozásban fogalmilag kizárt. Mindezekre tekintettel a Tv. támadott rendelkezése nem von el szerzett jogot és nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmán keresztül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [89] 2.2. A BEVA tag befektetési szolgáltató a Tv.-nek a BEVA tagoknak az Alap felé fennálló (befizetési) kötelezettségeit szabályozó rendelkezései [8. § e) pontja, a 9. § d) pontja, valamint a 10. § (2) bekezdés b) és d) pontjai] megsemmisítését kérte.
- [90] Az indítványozó által előadott jogsérelem lényege, hogy a Tv. olyan esemény rendezéséhez kötelezi – visszaható hatállyal – hozzájárulni, amelynek előidézésében nem vett részt, illetve amelynek elhárítására nem volt lehetősége.
- [91] A Tv. az Alap forrásainak biztosítása céljából lehetővé teszi, hogy az Alap igazgatósága befizetést igényeljen. A Tv. – az Abh., Indokolás [55]–[68] bekezdéseinek megfelelően – pontosan meghatározza a befizetés első esedékességét (2017. március), illetve annak maximális mértékét is. Hangsúlyozandó, hogy a BEVA tagok befizetése nem tekinthető véglegesnek, mivel azt a Tv. 11. § (3) bekezdése szerint a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Taotv.) 29/B. §-nak megfelelően visszaigényelheti. A Tv. 11. § (4) bekezdése értelmében pedig a BEVA tag a befizetése után a Taotv.-ben meghatározott módon kamatot érvényesíthet. Mindezekre tekintettel az Alap működésének költségeit a BEVA tag gyakorlatilag csupán – időlegesen, kamatfelszámolási lehetőség mellett – rendelkezésre bocsátja. Megjegyzendő, hogy a Tv. jogalkotói indokolása szerint „[a] Kárrendezési Alap esetében a pénzügyi rendszer megbízható működésének, stabilitásának biztosításához fűződő közérdek érvényre juttatása indokolja a törvény szerinti konstrukció kialakítását. Az értékpapírhoz és ezáltal tágabb értelemben az egész pénzügyi piacoz fűződő bizalom helyreállítása elsősorban a befektetői piac szereplőinek az érdeke, így indokolt az Alap által igényelt – az Alap működési költségeinek, valamint az Alap általi fizetési kötelezettségek teljesítéséhez szükséges – befizetések kötelezettjeként BEVA tagjait meghatározni. Annak érdekében, hogy a törvényi ex gratia megoldásban, ezáltal a befektetői piacban való bizalom helyreállításában valamennyi érintett tőkepiaci szereplő részt vállaljon, a törvény meghatározza, hogy a törvény alkalmazásában mely befektetési szolgáltatók tekintendők a BEVA tagjának. Az indítványozó érvelésével ellentétben tehát a Tv. nem visszaható hatállyal kárfelelősséget telepít a BEVA tagra, hanem – az Abh.-ban meghatározott szempontok szerint – létrehoz egy, tágabban a pénzügyi rendszer megbízható működésébe vetett bizalom visszaállítását célzó, szűkebben a Tv. szerinti „kárrendezési” mechanizmust.
- [92] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. 8. § e) pontja, a 9. § d) pontja, a 10. § (2) bekezdés b) és d) pontjai, a 16. § (4) és (6) bekezdése továbbá a 21. § (1) bekezdése nem sértik a visszaható

hatályú jogalkotás tilalmát, nem ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, ezért az alkotmányjogi panaszokat e vonatkozásban elutasította.

## V.

- [93] Ezt követően az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a sérelmével összefüggésben az alábbiakat állapította meg.
- [94] 1. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban lényegi megállapításokat tett a pénzügyi befektetők kárainak rendezésével, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmével összefüggésben.
- [95] A pénzügyi befektetők védelmének alapvető intézménye a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvényben (a továbbiakban: Tpt.) szabályozott BEVA. A BEVA célja, hogy a befektetési szolgáltató tevékenységet végző vállalkozások felszámolása esetén a befektetők részére részleges kártalanítást biztosítson. [A Tpt. 210. § (1) bekezdése szerint rendszeres gazdasági tevékenység keretében, pénzügyi eszközre vonatkozóan végzett megbízás felvétele és továbbítása, megbízás végrehajtása az ügyfél javára, szájtámlás 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]. 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 (Abh., Indokolás [70]).
- [96] A BEVA által történő, a Tpt. szerinti kártalanítás rendszerét a Tv. a hatálya alá eső szabályozási körben is fenntartja azáltal, hogy a törvény szerint meghatározott követelések összegét csökkenteni kell a BEVA által megfizetett kártalanítás összegével [16. § (5) bekezdés], emellett azonban a Tv. sajátos konstrukciót is tartalmaz (Abh. Indokolás [72]).
- [97] A befektetési szolgáltatók fizetésektelensége illetve felszámolása esetére 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 [...]. 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]}, (Abh., Indokolás [77]).
- [98] 2. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, a (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.
- [99] A megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárás 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]], (Abh., Indokolás [78]–[80]).

- [100] 2.1. A Tv. az ügyletek egy meghatározott csoportjára terjed ki, alapvetően olyan ügyletekre, melyek kötvény vásárlására irányultak úgy, hogy azokat a kötvény kibocsátója tekintetében kapcsolt vállalkozásának minősülő olyan befektetési szolgáltató értékesítette, amely szolgáltató felszámolását a bíróság a törvény hatálybalépését megelőző évben (2015) rendelte el, és a felszámolási eljárás 2016. február 15-ig jogerősen nem zárult le. Az indítványozók jelentős részének álláspontja szerint a jogalkotó a törvény hatályának meghatározása során indokolatlanul tesz különbséget a károsult befektetők között, ami sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát rögzítő alaptörvényi rendelkezést.
- [101] A Tv. konstrukciójának egészét vizsgálva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az általa kidolgozott és alkalmazott rendszer valójában nem tekinthető polgári jogi értelemben vett kártalanításnak.
- [102] 2.2. A Tv. által szabályozott, „kárrendezés”-nek nevezett konstrukció a BEVA által biztosított szolgáltatással együtt, a BEVA általi szolgáltatás mellett érvényesül. Megegyezik egymással a két szabályozás annyiban, hogy mindkettő felszámolással érintett pénzügyi szolgáltatók ügyfeleire vonatkozik, és mindkét esetben az ügyfelek (a felszámolási eljárás vonatkozásában: hitelezők) követeléseinek átvállalására vonatkozik. A Tv. által szabályozott „átvállalás” azonban nem pusztán az ügyfél részére kifizetett összegre vonatkozik, mivel a Tv. 15. § (4) bekezdése szerint a kárrendezésre jogosult (ügyfél) teljes követelése, a követelés biztosítékai, valamint a követeléshez kapcsolódó igények – ideértve a bűncselekménnyel okozott kár megtérítése, illetve az egyéb kártérítés iránti igényeket is – az ellenérték megfizetésével egyidejűleg e törvény erejénél fogva az Alapra szállnak át. Ennek megfelelően a Tv. más helyein már az ügyféli követelések „ellenértékéről” beszél [6. § (1) bekezdés, 16. § (2), (3) bekezdés], tehát a Tv. koncepciójában a „kárrendezés” tartalmát tekintve az ügyfelek követeléseinek ellenérték fejében történő megvásárlását jelenti. A „kárrendezés”-ként kifizetett összeg fejében nem csak a felszámolási eljárás keretében érvényesíthető követelések szállnak át az Alapra, hanem a követelések biztosítékai, valamint a pénzügyi szolgáltatóval szemben érvényesíthető kártérítés igények is. Másként fogalmazva, az ún. „kárrendezés” igénybevétele, a Tv.-ben meghatározottak szerinti összeg felvétele esetén az ügyfél semmiféle további követelést nem érvényesíthet a pénzügyi szolgáltatóval szemben.
- [103] A BEVA által az ügyfél részére kifizethető összeg (a Tpt. szóhasználatában: „kártalanítás”) az ügyfélnek a pénzügyi vállalkozóval szembeni követelése, de legfeljebb százezer euró (2015-ben húszezer euró) amely összeget egymillió forint felett 10 százaléknyi önrésszel kell csökkenteni. A Tv. rendelkezése szerint a („követelés ellenértékeként”) kifizethető összeg meghatározásakor a Tv. hatálya alá tartozó ügyletek (meghatározott kötvények megvásárlása) kapcsán megfizetett összeget, de legfeljebb harmincmillió forintot kell alapul venni. Ezt az összeget azonban csökkenteni kell a Tv. hatálya alá tartozó kibocsátó által kibocsátott kötvényre tekintettel 2008. január 1-jétől a jogosultnak jóváírt hozamokkal, valamint a BEVA által megfizetett „kártalanítás” összegével. [A Tv. 16. § (6) bekezdése szerint a hárommillió forintot meghaladó követelés-összeget is csökkenti a tizenegy százalékos „önrész”, éppen úgy, mint a BEVA által teljesített szolgáltatás egymillió forintot meghaladó részét.]
- [104] 2.3. A Tv. hatálya lényegében olyan kötvényvásárlásból származó követelésekre terjed ki, melyek esetében a kötvényt értékesítő pénzügyi szolgáltató a kötvény kibocsátójának kapcsolt vállalkozása, és amely pénzügyi szolgáltató felszámolását a bíróság 2015-ben jogerősen elrendelte. A személyi hatály valamennyi, kapcsolt vállalkozásnak minősülő pénzügyi szolgáltató ügyfeleire vonatkozóan érvényesül. A törvény személyi hatálya (a „kárrendezésre jogosultak” köre) mind az érintett pénzügyi szolgáltatók (kötvény kibocsátójának kapcsolt vállalkozása), mind pedig az ügyletek (kötvény vásárlása) meghatározása révén szűkebb kört fog át, mint a BEVA szolgáltatására jogosultak köre. A korábbiak szerint jogi tartalmát illetően egyik személyi kör sem nevezhető „károsultnak”, mindkét esetben egy felszámolási eljárás „hitelezői”-ről van szó. A „károsult kör”, mint csoportképző ismérv tehát egyik esetben sem alkalmazható.
- [105] Mindkét esetben a felszámoláshoz kapcsolódó igényérvényesítés megkönnyítéséről, és a „károsult” (hitelezői) követeléseknek egy meghatározott értékhatárig történő kiegyenlítéséről van szó. Kérdés az, hogy a Tv. által meghatározott szűkebb személyi kör, valamint a Tv. által meghatározott harmincmillió forintos, illetve a BEVA által – 2015-ben – biztosított hatmillió forintos értékhatár olyan különbségtételt jelent-e az érintettek között, ami már sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezést. Ennek lényege az, hogy a jogi szabályozás

az egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között úgy tesz-e különbséget valamely csoport javára, hogy az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes (legutóbb: Abh., Indokolás [80]).

- [106] 2.4. A Tv. hatályára vonatkozó alkotmányossági vizsgálat szempontjából az egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyokként azt a befektetői kört lehet meghatározni, amelynek tagjai egy felszámolás alá vont pénzügyi szolgáltatóval szemben követeléssel rendelkeznek. Ezt a személyi kört teljes mértékben átfogja a Tpt. által szabályozott és a BEVA által biztosított szolgáltatás, amelynek célja értelemszerűen a befektetői kockázatok csökkentése, és a pénzügyi rendszerbe vetett bizalom erősítése. A Tv. személyi hatálya a BEVA által átfogott személyi körnél szűkebb, mégpedig két vonatkozásban: egyrészt Tv. a jogosulti kört csak a kötvényt vásárló befektetőkre korlátozta, másrészt olyan kötvények vásárlásából eredő követelésekhez kapcsolta, amely kötvények esetében a forgalmazó pénzügyi szolgáltató a kötvény kibocsátójának kapcsolt vállalkozása (és a forgalmazó pénzügyi szolgáltató áll felszámolás alatt). Az így meghatározott jogosulti kört tehát a Tv. szabályozása kiemeli az általános (a BEVA hatálya alá tartozó) pénzügyi befektetők közül, és számukra külön szolgáltatások lehetőségét biztosítja. Ennek a kiemelésnek az indoka köztudottan az, hogy a befektetési szolgáltatókat érintő visszaélések megingatták a tőkepiacba vetett bizalmat, amely visszaélések különösen súlyos, a befektetői bizalmat alapvetően megrendítő módon jelentek meg ott, ahol a befektetési szolgáltató a kibocsátó kapcsolt vállalkozásként értékesítette a kötvényeket. Ezekben az esetekben a kötvénykibocsátás elsősorban a cégcsoport finanszírozását szolgálta, a kibocsátó által garantált hozam azonban nem gazdasági tevékenységből eredt, nem volt valós hozam. A tőkepiacba vetett általános bizalmat jelentősen lerontja az, ha a kapcsolt vállalkozásként működő értékpapír-kibocsátó és befektetési szolgáltató összehangoltan követi el a visszaéléseket, és a befektetési szolgáltató tevékenysége során visszaél szabályozott piaci jellegével, és „saját” – cégcsoporton belüli – kötvényeket értékesít. Az államnak ügyelnie kell a stabil pénzügyi rendszer biztosítására, ehhez pedig hozzátartozik az is, hogy az ügyfelek bízzanak a pénzügyi szektor megfelelő működésében, betéteik és befektetéseik biztonságában. Az állam ezt a bizalmat bizonyos esetekben utólag, egyedi intézkedések alkalmazásával biztosíthatja. (A Tv. javaslatának indokolása)
- [107] A Tv. javaslatában meghatározott körülmények, vagyis a pénzügyi szolgáltatók fizetéseképtelenségéhez vezető sajátos körülmények, a visszaélések sajátosságai a Tv. által meghatározott időintervallumban nagyszámú ügyletet és széles befektetői kört érintettek, amelyek a jogalkotó álláspontja szerint szükségessé tették azt, hogy a pénzügyi szolgáltatók, és az egész pénzügyi rendszer megfelelő működésébe vetett bizalmat elsősorban az érintett befektetői körre vonatkozó eltérő szabályozással megerősítsék. A kapcsolt vállalkozások általi kötvénykibocsátás- és értékesítés kapcsán felmerülő, fizetéseképtelenséget eredményező visszaélések korábbi – feltehetően – nem ismert volta indokolttá teheti az ebben érintett befektetői körnek az általános szabályoktól eltérő kezelését. Ebben az összefüggésben tehát az általánostól (a BEVA rendszerétől) eltérő szabályozásnak a tárgyilagos mérlegelés alapján van észszerű oka, így az önkényesnek nem tekinthető.
- [108] 2.5. További kérdés azonban az, hogy a Tv. szabályozása egyértelműen kedvezőbb helyzetet teremt-e a hatálya alá tartozó befektetők számára (pozitív diszkrimináció), vagyis hátrányosabb helyzetben vannak-e a hatálya alá nem tartozó (azaz csak a BEVA szolgáltatására jogosult) pénzügyi befektetők. Az alapvető különbséget első megközelítésben az jelenti, hogy a BEVA által fedezett hatmillió forintos értékhatárig terjedő szolgáltatással szemben a Tv. az értékhatárt harmincmillió forintban határozza meg. Ezen (elvileg) harmincmillió értékhatáron belül azonban a Tv. alapján a jogosult követelését különböző tételekkel csökkenteni kell. Le kell vonni belőle egyrészt a jogosultnak 2008. január 1-jétől a kibocsátó kötvényeire tekintettel jóváírt hozamokat. [Tv. 16. § (4) bekezdés]. A rendszer logikájából következően elfogadható az, hogy a konstrukcióhoz kapcsolódó szolgáltatást a jogalkotó csak az ügyfél által ténylegesen teljesített befizetésekhez kapcsolja, és ne terjessze ki azokra a vagyoni előnyökre, amelyekhez éppen a visszaélésszerű vagyonkezelés következtében jutottak a befektetők. A 2008. január 1-jében meghatározott kezdő időpont pedig a visszaélésszerű gyakorlat – feltételezett – kezdő időpontja (a nyomozás adatai szerint). A Tv. 16. § (4) bekezdésébe foglalt rendelkezésnek az észszerű oka tehát konkrétan definiálható, vagyis a hozamok levonását előíró szabály önkényesnek nem tekinthető. Ilyen hozam-levonás a BEVA által teljesítendő szolgáltatás esetén nem áll fenn. Ugyancsak csökkenteni kell – az így meghatározott – követelést a BEVA által teljesített szolgáltatás összegével [Tv. 16. § (5) bekezdés]. A jogosultat megillető összeget – a BEVA által fizetett összeghez hasonlóan – terheli egy 11 százalékos „önrész” is.
- [109] A BEVA által teljesített szolgáltatás esetén a kifizetés erejéig a követelés az ügyfélről a BEVA-ra száll át [Tpt. 220. § (2) bekezdés], vagyis a fennmaradó követelését az ügyfél a felszámolási eljárásban is érvényesítheti. A Tv. 15. § (4) bekezdése szerint azonban a jogosult teljes követelése, a követelés biztosítékai, valamint a követeléshez kapcsolódó igények – ideértve a bűncselekménnyel okozott kár megtérítése, illetve az egyéb kártérítés iránti

igényeket is – az ellenérték megfizetésével egyidejűleg a törvény erejénél fogva az Alapra szállnak át. A Tv. 6. § (1) bekezdése az Alap feladataként határozza meg a rá átszállt követelésekkel összefüggő igények érvényesítését. (Az „ellenérték” kifejezés használatából megállapítható, hogy lényegében a jogosult követeléseinek megvásárlásáról van szó.) Ebben az összefüggésben a Tv. hatálya alá tartozó jogosultak már nem hogy kedvezőbb, hanem kifejezetten hátrányosabb helyzetbe kerülhetnek a csakis a BEVA által biztosított szolgáltatás jogosultjaival szemben amiatt, hogy a Tv.-ben meghatározott juttatáson túlmenően – sem a felszámolási eljárásban, sem pedig a kárigények tekintetében más eljárásban – semmiféle igényt nem érvényesíthetnek a pénzügyi szolgáltatóval szemben.

- [110] A Tv. hatálya kiterjed továbbá mindazon ügyfelekre, akik kötvény vásárlására irányuló ügyletet kötöttek, és értékpapírszámlájukon kötvény került jóváírásra függetlenül attól, hogy a kibocsátás vagy a jogügylet érvényesen létrejött-e (valós vagy fiktív kötvényekről van-e szó). A Bszt. felszámolási szabályai szerint az ügyfél tulajdonában lévő pénzügyi eszköz nem képezi a felszámolási vagyon részét, azt – főszabályként – az ügyfélnek ki kell adni [Bszt. 136. § (1) bekezdés]. Az általános szabály szerint az ügyfél kockázata az, hogy az adott kötvény – a felszámoláskor – milyen értéket képvisel, a kötvény értékének a kockázata a befektetőt terheli. Ezzel kapcsolatban a felszámolási eljárásban igényt már nem érvényesíthet, de a kötvényt természetesen nem terheli semmi levonás sem (hozamok, önrész), és a pénzügyi szolgáltatóval szembeni egyéb igényei (kárigény) érvényesítésének sincs semmi akadály. A Tv. szabályozása szerint azonban a jogosultakat megillető juttatás független a (valós) kötvények esteleges kiadásától, azok tényleges értékétől, a juttatás alapja a valós és fiktív kötvények megvásárlására megfizetett vételár, amit azonban a fentiekben említett levonások is terhelnek.
- [111] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a Tpt. 2015. július 6-ig hatályos szabályai szerint fiktív kötvény forgalmazása esetén a BEVA nem fizetett kártalanítást a jogosultaknak. Ezen változtatott 2015. július 7. napjától a Tpt. 217. § (3) bekezdése, melynek értelmében, ha az Alap tagja által vezetett értékpapírszámlákon valamely kötvényből többet tartanak nyilván, mint ahány darab az adott kötvényből a központi értéktár nyilvántartásában megtalálható (fiktív kötvény), akkor az értékpapírszámlákon nyilvántartott, de a központi értéktár nyilvántartásában nem szereplő kötvényre az Alapnak kártalanítást kell fizetnie. A Tv. tehát egyfajta egyensúlyi helyzetet teremt azáltal, hogy az elvileg magasabb összegű követelés átvállalásával együtt az érintetteket kizárja a további igényeik érvényesítésének lehetőségéből.
- [112] 2.6. Az egyik indítványozói felvetés szerint hátrányos megkülönböztetés valósul meg a Tv. 16. § (4) bekezdésében foglalt hozam-levonás tekintetében azon befektetők terhére, akik a hozamot felvették, szemben azokkal, akik azt újabb kötvények vásárlására fordították. Valójában azonban – éppen a hozam levonása folytán – az így vásárolt kötvények ellenértéke sem számít bele a juttatás alapjába, ténylegesen tehát nincs szó megkülönböztetésről. Eszerint tehát a támadott rendelkezés nem sérti a diszkrimináció tilalmát kimondó alaptörvényi rendelkezést.
- [113] A törvény normatív szabályozásából következően egy általánosított helyzetre vonatkozó szabályokat állapít meg. A konkrét jogviszonyok szélső esetben eredményezhetnek a felekre nézve sérelmes helyzeteket, ezek esetleges figyelembevétele azonban a törvényi szabályozás általánossága folytán nem írható a jogalkotó terhére. Mindezek alapján a Tv. 1. §-a, 2. §-a, 15. § (4) bekezdése valamint a 16. § (3)–(6) bekezdései tekintetében – a szabályozás ésszerű indoka miatt – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg.
- [114] 3. Egyik indítvány a diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartja a Tv. 2. §-ba foglalt azon rendelkezést, amely szerint a Tv. hatálya csak azon ügyfelekre terjed ki, akik a befektetési szolgáltatóval szemben fennálló követeléssel a felszámolás jogerős elrendelésének napján és a kárrendezési kérelem benyújtásának napján egyaránt rendelkeznek, vagyis a követelés átruházása esetén kizárja a jogosulti körből – az általános jogutódlás kivételével – mind az eredeti ügyfeleket, mind pedig az átruházott követelések jogosultjait. A forgalmazó pénzügyi szolgáltatóval szembeni követelés átruházásának – az indítványozó által felvetett kérdéskörben – nincs jelentősége akkor, ha az átruházásra a felszámolás kezdő időpontját megelőzően került sor, mivel az új jogosult ebben az esetben már megfelel a támadott törvényhely által meghatározott feltételeknek. A rendelkezés csak a felszámolás kezdetét követő átruházások esetére vonatkozik. A Tv. által biztosított szolgáltatások méltányossági alapúak, ex gratia jellegűek. Ez azt is jelenti, hogy a Tv.-ben szabályozott jogosultságokat és terheket maga a Tv. konstituálja, és maga határozza meg a jogosulti kört, amely tekintetben nagyfokú szabadsággal rendelkezik. Ebbe a szabadságba beletartozik az is, hogy figyelmen kívül hagyhassa a magánjogi jogviszony útján átruházott követelések jogosultjait, akik egyébként – a feltételek megléte esetén – az átruházott követelést mind a felszámolási eljárásban, mind pedig egyéb eljárásokban, bírói úton érvényesíthetik. A rendelkezés tehát nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, mivel a fentiek alapján az eltérő szabályozás ésszerű indokokon nyugszik.

- [115] 4. Más indítványozói felvetés szerint a Tv. 3. § (3) bekezdés b) pontja diszkriminációt eredményező módon zárja ki az egyébként jogosultak köréből – többek között – a befektetési szolgáltatóval munkaviszonyban álló személyeket és azok hozzátartozóit. Érvelése szerint szinte kizárt, hogy a felsorolt érintetteknek bármilyen tudomásuk lehetett arról, hogy a befektetési szolgáltató súlyos jogsértéssel károsítja meg a befektetőket. A támadott rendelkezés által meghatározott személyi kör eltérő törvényi kezelése semmiképp nem hozható összefüggésbe az esetleges visszaélések miatti felelősséggel, vagy az ezekről való tudomásszerzéssel. A Tv. alapvető célja a pénzügyi intézményrendszerrel szemben megingott bizalom helyreállítása, amelynek egyik eszköze az érintett intézmény dolgozóinak kizárása a Tv. által biztosított szolgáltatások igénybevételének lehetőségéből. A szabálynak, az érintett személyi kör eltérő kezelésének tehát a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű oka megállapítható, ezért az nem sérti a diszkrimináció tilalmát, így az indítvány az Alkotmánybíróság e tekintetben is elutasította. Egyébként az e körben érintettekre is vonatkozik az a lehetőség, hogy követeléseiket mind a felszámolási eljárásban, mind pedig egyéb eljárásokban, bírói úton érvényesíthetik.
- [116] 5. Ugyancsak a diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartja egy indítvány a Tv. 10. § (4) bekezdése utolsó mondatát, amely szerint „Ezen kibocsátott értékpapír-sorozatból későbbi időpontban újabb értékpapírok nem bocsáthatók ki.», valamint a Tv. 13. § (2) bekezdését, amely szerint „a »kárrendezés« iránti] kérelem 2016. február 15-ig nyújtható be. A határidő jogvesztő.” Mindkét törvényhely esetén az alaptörvény-ellenességet arra az esetre alapítja, hogy a Tv. személyi hatályát megállapító rendelkezéseket az Alkotmánybíróság megsemmisíti, amikor is újabb személyi kör válna a „kárrendezésre” jogosulttá. Érvelése szerint ebben az esetben a jogalkotó hivatkozhatna arra, hogy a törvény által meghatározott első és egyetlen kötvénykibocsátás által biztosított pénzügyi forrás elfogyott, illetve arra, hogy a Tv.-ben meghatározott jogvesztő határidő már eltelt. A támadott jogszabályhelyeknek egy hipotetikus helyzetben történő érvényesülésére történő hivatkozás az alaptörvény-ellenesség vonatkozásában alkotmányjogi szempontból értelmezhető érvelésnek nem tekinthető, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság visszautasította.
- [117] 6. Szintén a diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartja egy indítvány a Tv. 13. § (3) bekezdésének szabályát, miszerint „a kérelem benyújtása során a jogosultnak a kérelemben meg kell jelölnie az értékpapírszámlán nyilvántartott kötvények adatait”. Nézete szerint maga az értékpapírszámla mint a károsult jogosultságban érintettek homogén csoportjának meghatározója nem lehet elégséges, megfelelő indokoltságot szolgáltató megkülönböztető eszköz, mivel a befektetési szolgáltató részéről a károsultak homogén csoportjába tartozó ügyfeleket megtévesztő magatartás lényegi eleme épp abban állt, hogy a látszólagos kölcsönszerződés miatt az értékpapírszámla vezetés nem minden esetben volt szükségszerű. Ez az indítványozói megállapítás szintén nem tekinthető megalapozott érvelésnek az alaptörvény-ellenességet illetően, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban is visszautasította.

## VI.

- [118] Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben az alábbiakat állapította meg.
- [119] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet a Abh.-ban tett megállapítására, amely szerint „[a] befektetési szolgáltatók fizetéképtelensége 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 [...]” (Indokolás [77]). Ugyanez a megállapítás érvényes a Quaestor Károsultak Kárrendezési Alapja helyett a Tv.-nyel bevezetett Alapra is. A két alap funkciója ugyanis – a két jogszabály hatályának részbeni eltérése ellenére – lényegében azonos: meghatározott vállalatcsoportok kötvénykibocsátásával érintett befektetők helyzetének a rendezése eseti jelleggel, illetve általánosságban a tőkepiac működésébe vetett bizalom helyreállításához való hozzájárulás.
- [120] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – lásd legutóbb összefoglaló jelleggel 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [20]–[21] – az Alaptörvény XIII. cikke alapvetően „két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen [3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]]. Ugyanakkor – amint azt korábbi gyakorlatára hivatkozva az Alkotmánybíróság legutóbb a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban megállapította – „az alkotmányos

tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. [...] Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonba más és más” (Indokolás [64]). A tulajdonjog alkotmányos védelme kiterjed emellett a közjogi várományokra {„a társadalombiztosítási jogosultságokra vonatkozó várományokra [...], amelyek az érdekeltek ellenszolgáltatásán, azaz járulékfizetésén alapulnak”, 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [66]}. Továbbá „[a] tulajdonvédelem [...] nem kizárólag a polgári jogi értelemben vett tulajdonra, hanem egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet, az Alaptörvény XIII. cikke tehát a tulajdonvédelem körében az egyéb, tulajdonszerű vagyoni értékű jogok védelmét is biztosítja” {3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [13]}.

- [121] Kétségtelen, hogy az indítványozók vagyoni helyzetét adott esetben jelentős mértékben befolyásolja a felszámolás alatt álló befektetési szolgáltatóval szembeni követeléseik megtérülése. Ugyanakkor sem a követelés megtérüléséhez, sem annak állam általi megtérítéséhez nincs senkinek Alaptörvényből levezetett joga. {Utal e körben az Alkotmánybíróság a 118/B/2009. AB határozatára, amely szerint az „Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlata során – az olyan jogviszonyoknál, amelyek inkább voltak kötelmi jellegűek (in personam), mint dologi jellegűek (in rem), nem állapította meg a tulajdoni védelem fennálltát”, és ennek alapján azt állapította meg, hogy például a pénzkövetelésben marasztaló jogerős bírósági ítéletet nem lehet érdemi összefüggésbe hozni a tulajdonhoz való joggal (ABH 2010, 1959, 1963.). A 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat pedig azt állapította meg, hogy a határozott időből hátralévő időre várható munkabér – mint a munkaviszony megszűnése/megszüntetése esetében az elmaradt munkabér kompenzációja – nem hozható kapcsolatba az Alaptörvényben szabályozott tulajdonhoz való joggal, Indokolás [62]–[74]}.
- [122] A jogalkotó nem egy erre vonatkozóan fennálló kötelezettsége alapján vezette be a Tv.-ben szabályozott megoldást: az ún. „kárrendezésben” való részvétel nem jogi igények kielégítését jelenti (az érintetteknek nincs alkotmányos vagy alanyi joguk a Tv.-ben szabályozott „kárrendezésre” vagy valamely befektetési szolgáltató felszámolására tekintettel bármilyen utólagosan megállapított anyagi juttatásra), jelen esetben kivételes jellegű, méltányosságból történő állami beavatkozásról van szó. Valójában egyébként nem is juttatásról („kárrendezésről”) rendelkezett a jogalkotó, a Tv. tulajdonképpen a felszámolási eljárásból eredő kockázat ügyfelektől történő átvállalását jelenti.
- [123] Nem megalapozott az indítványozók egy részének azon érvelése, amely szerint az Alap profitorientált, e tény pedig minden más körülmény ellenére kizárja az ex gratia jelleg megállapítását. A Tv. szabályaiból az indítványozók által állított következtetés nem vonható le: a felszámolásban immanensen benne rejlő kockázat meghatározott feltételekkel történő és meghatározott szabályok szerinti átvállalása nem jelent mást, minthogy az Alapon keresztül az állam lényegében kockázatos követeléseket vásárol: a Tv. alapján kiszámított összeget azonnal kifizeti az érintetteknek, semmilyen garancia nincs azonban arra, hogy ez megtérül-e, s ha igen, mikor és milyen hányadban. Tehát ahogy az ügyfelek esetében, úgy az Alap esetében sincs megtérülési bizonyosság, a megtérülés az érintett befektetési szolgáltatók felszámolási eljárásának az eredményétől függ.
- [124] Az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy a méltányossági alapon bevezetett megoldások esetében, éppen azok természetéből fakadóan – tehát azért, mert nem jogi igények kielégítéséről van szó – Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére történő hivatkozásnak csak korlátozottan lehet helye: a jogalkotó mérlegelési jogát alapvetően a diszkrimináció alkotmányos tilalma korlátozza (összefoglalóan: Abh., Indokolás [77]).
- [125] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság – hangsúlyozva ismét, hogy a Tv. által bevezetett megoldás kivételes, méltányossági jellegű, és a szabályozás bevezetésének a kötelezettsége nem vezethető le a tulajdonhoz való jogból – elutasította Tv. hatálya alá nem tartozó indítványozók által benyújtott, a Tv. 1. §-át (a Tv. hatályát) támadó alkotmányjogi panaszokat.
- [126] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a „kárrendezésben” részesülő indítványozók által a tulajdonhoz való joguk sérelmére alapítottan benyújtott kérelmeket vizsgálta meg.
- [127] A panaszosok e körben kifogásolták – a tulajdonjoguk elvonásának tekintik – a követelések egészének az Alapra történő átszállását [Tv. 15. § (4) bekezdés] és ezzel összefüggésben az Alap esetlegesen megmaradó vagyonára vonatkozó előírást [Tv. 12. § (4) bekezdés]; az igény átruházásának kizártságát [Tv. 15. § (5) bekezdés]; az Alap által fizetendő összeg kiszámítására vonatkozó szabályokat [16. § (4)–(6) bekezdés] és ezzel összefüggésben a Tv. értelmező rendelkezéseit (Tv. 4. §), valamint az Alapnak a felszámolási eljárásba történő bekapcsolódására vonatkozó előírásokat [Tv. 17. § (2) bekezdés], végezetül pedig a Quaestor-törvény szerinti kárrendezési jogosultság megszüntetését [Tv. 21. § (1) bekezdés].

- [128] 2.1. Az Alaptörvény – mint fentebb említésre került – a megszerzett tulajdont védi az elvonás és a korlátozás ellen, a „tulajdon alkotmányos védelme tehát tulajdonképpen bizonyos vagyoni jogi pozíciók (státuszok) alapjogi védelme” {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [23]}. Tulajdonelvonásnak a tulajdonváltozás tekinthető, vagyis az, ha a tulajdon a tulajdonos akaratától függetlenül, közhatalmi aktus folytán más személy tulajdonába kerül {vö. 3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [20]; 3214/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [129] A Tv. az 1. §-ában meghatározott, felszámolás alá került befektetési szolgáltatók ügyfeleit érinti. A felszámolási eljárás sikere – az összes tartozás kiegyenlítése – egyetlen esetben sem garantált. A Tv. sem változtat ezen, viszont a hatálya alá tartozó szolgáltatók ügyfeleinek (azoknak, akik a felszámolási elrendelésekor és a Tv. szerinti „kárrendezési kérelem” benyújtásakor is még fennálló követeléssel rendelkeznek a befektetési szolgáltatóval szemben, Tv. 2. §) méltányosságból, helyzetük megkönnyítése érdekében lehetővé teszi a felszámolási eljárás kockázatának a kikerülését. Ez egy, az érintettek döntésétől függő lehetőség: a jogalkotó az általa „kárrendezésnek” nevezett folyamatban való részvételt nem teszi kötelezővé: a „kárrendezés” kifejezetten az érintett erre irányuló kérelmére történik [Tv. 13. § (1) bekezdés], és amennyiben a kérelmező – adott esetben annak az összegnek az ismeretében, amelyet az Alap a Tv. alapján számára kifizetne – mégis úgy dönt, hogy követelését egyénileg érvényesíti, a Tv. által szabályozott folyamatból kiléphet [Tv. 13. § (5) bekezdés]. Ebben az esetben az általános szabályok szerint érvényesítheti követelését a befektetési szolgáltatóval szemben.
- [130] A Tv. tehát nem értelmezhető úgy, hogy bármely szempontból tulajdonjognak – a Tv. hatálybalépése időpontjában az indítványozók tulajdonában álló vagyonnak – az elvonásáról rendelkezne a tulajdonos akaratától függetlenül, a törvény rendelkezése alapján. Ebből következően pedig a követelések egészének – a kockázatátvállalás fejében – az Alapra történő átszállása [Tv. 15. § (4) bekezdés] és ezzel összefüggésben az Alap esetlegesen megmaradó vagyonára vonatkozó előírás [Tv. 12. § (4) bekezdés] nem minősíthető a befektetők tulajdonhoz való joga sérelmének.
- [131] 2.2. A tulajdonhoz való jog sérelme a Tv. 16. § (4)–(6) bekezdésével (a „követelés ellenértékének meghatározása”, tehát az Alap által a felszámolás alatt álló befektetővel szemben fennálló követelés átszállásáért fizetendő összeg kiszámítására vonatkozó szabályok, és ezzel összefüggésben a Tv. értelmező rendelkezései) kapcsolatban sem állapítható meg.
- [132] Az indítványozók értelmezése szerint e szabályok befektetéseik korábban már jogszerűen megszerzett hozamának elvonásával egyenértékűek.
- [133] A megjelölt jogszabályi rendelkezések azonban nem tulajdonelvonásról rendelkeznek. Az érintett befektetési szolgáltatók felszámolás alá kerülése a befektetők fennálló követeléseinek megtérülését bizonytalanná tette, e folyamatba lép be a Tv.-nyel létesített Alap, amely – a befektetők/ügyfelek döntésétől függően, az általuk a Tv. szerint benyújtott kérelemre – átveszi a követeléseket, s ezzel átvállalja a felszámolás kockázatát. A Tv. semmiképpen sem értelmezhető úgy, hogy az az indítványozók tulajdonában álló pénzeszegek – korábban kifizetett hozamok – elvonásáról, esetleg visszafizetéséről rendelkezne. Az indítványozók irányából az Alap felé pénzmozgás nem történik. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó maximálta az Alap által személyenként kifizethető összeg nagyságát, illetve hogy meghatározta az összeg kiszámításának módját (az abba beszámítható követeléseket), tulajdonelvonásnak nem minősíthető. Az Alkotmánybíróság e körben is hangsúlyozza, hogy ex gratia megoldások esetében a jogalkotót „széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében” (Abh., Indokolás [77]). A támadott rendelkezések ebbe a körbe tartoznak.
- [134] 2.3. Tekintettel arra, hogy az Alap nem tulajdonjogi igényeket elégít ki, tehát nem eleve jogosultakról van szó, az „Alappal szemben fennálló kárrendezési igény” átruházásának a kizártsága [Tv. 15. § (5) bekezdés] sem veti fel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése sérelmének a lehetőségét. A jogalkotó – a diszkrimináció tilalmának betartásán túl –, mint fentebb említésre került, szabadon határozza meg a méltányosságból bevezetett megoldás feltételeit és szabályait. Az átruházási tilalom alkotmányjogi értelemben a Tv. szerinti folyamatban való részvétel, tehát az Alapból való kifizetés egyik feltétele, nem pedig az érintettek tulajdonhoz való jogának a korlátozása.
- [135] 2.4. A Tv. 17. § (2) bekezdése az Alapnak a felszámolási eljárásba történő belépési lehetőségét szabályozza. Az indítványozók ezzel összefüggésben a tulajdonhoz való joguk sérelmét abban látják, hogy az Alapnak a felszámolási eljárásba történő utólagos bekapcsolódási lehetősége az ő követeléseik megtérülési esélyét csökkenti.
- [136] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az alkotmányos tulajdonvédelemmel e rendelkezés az indítványozók érvelése alapján nem hozható összefüggésbe.
- [137] A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény alapján a csődvagyon fogalmába az adós vagyona tartozik (az a vagyon, amellyel a csőd- vagy a felszámolási eljárás kezdő időpontjában rendelkezik,



- továbbá az a vagyon, amelyet ezt követően az eljárás tartama alatt szerez), e törvény szerint pedig az adós vagyonának „a tulajdonában (kezelésében) levő vagyon” minősül [4. § (1)–(2) bekezdés]. A felszámolási eljárásban tehát követelés, de nem tulajdonjogi igény érvényesítésére kerül sor, hiszen a hitelezők tulajdonában álló vagyon eleve nem képezheti a csődvagyon részét, azt a felszámolási eljárástól függetlenül ki kell adni. Az a rendelkezés tehát, amely az Alapnak a felszámolási eljárásba történő bekapcsolódásáról szól, csak a felszámolási eljárásban érvényesíthető követelések érvényesítését, megtérülését érintheti, de tulajdonjogi igényt nem.
- [138] 2.5. Az indítványozók végezetül a Tv. 21. § (1) bekezdését is a tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozással támadták, úgy vélik ugyanis, hogy a Quaestor-törvény alapján kifejezetten jogot szereztek az ott meghatározott kifizetésre, s ezt a várományt a Tv. alaptörvény-ellenesen elvonja.
- [139] Az Alkotmánybíróság az Abh.-val – az erre irányuló indítványok alapján és keretei között – a Quaestor-törvény hatályát megállapító 1. § alaptörvény-ellenességét állapította meg és azt megsemmisítette. A megsemmisítés következtében a Quaestor-törvény alkalmazhatatlanná vált. A határozat hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az érintett § „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” (Indokolás [93]). A jogalkotó ezt követően az ex gratia megoldás újraszabályozása és a Quaestor-törvény hatályon kívül helyezése mellett döntött, az indítványozók által támadott most rendelkezésben egyértelműsítve, hogy „kárrendezésre” való jogosultság a Quaestor-törvény alapján nem, csak a Tv. szabályai szerint érvényesíthető.
- [140] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Tv. sem megszerzett tulajdon, sem pedig alkotmányos védelem alá eső közjogi váromány elvonásáról nem rendelkezik. Egyrészt a Tv. indokolása szerint a Quaestor-törvény alapján „egyetlen károsult részére sem történt mindezidáig kifizetés”, másrészt pedig – amint fentebb említésre került – a tulajdonjog alkotmányos védelme csak olyan közjogi várományokra terjed ki, amelyek az érdekeltek ellenszolgáltatásán, azaz járulékfizetésén alapulnak [3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [66]], jelen esetben azonban erről nincs szó. Mindezek alapján a tulajdonjog sérelmére történő hivatkozás ebben a vonatkozásban sem megalapozott.
- [141] 2.6. A kifejtettek miatt az Alkotmánybíróság a Tv. 4. §-a, 12. § (4) bekezdése, a 15. § (4)–(5) bekezdései, 16. § (4)–(6) bekezdései, 17. § (2) bekezdése és 21. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére alapított indítványokat elutasította.
- [142] 3. Az Alkotmánybíróság a BEVA-tag indítványozó alkotmányjogi panaszával összefüggésben, amelyben az indítványozó a Tv. 3. § (1) bekezdése, 8. § e) pontja, 9. § d) pontja, 10. § (2) bekezdés d) pontja, 11. § (1)–(2) bekezdései és (5) bekezdése tekintetében állította a tulajdonhoz való jog sérelmét, és a Tv. által lehetővé tett befizetési kötelezettséget kifogásolta, a következőket állapította meg.
- [143] 3.1. Hasonlóan a Quaestor-törvényhez a Tv. sem rendeli el közvetlenül, hogy a BEVA tagok befizetést teljesítsenek az Alapba, ugyanakkor megteremti a befizetés igazgatóság általi elrendelésének a jogi alapját. Befizetési kötelezettségre akkor kerülhet sor, ha arra az Alap által az ún. „kárrendezési kötelezettség” teljesítése érdekében felvett kölcsön vagy az Alap által kibocsátott kötvény esedékes fizetési kötelezettségeinek teljesítése, valamint az Alap saját működési költségeinek biztosítása miatt szükség van [Tv. 11. § (1) bekezdés].
- [144] Az a tény, hogy a BEVA tagoknak adott esetben befizetést kell teljesíteniük a Tv. szerinti módon, azt jelenti, hogy – csakúgy, mint a Quaestor-törvény esetében – a jogalkotó lehetővé tette a BEVA tagok forrásainak (vagyonának) időleges igénybe vételét. A befizetés az adóból történő levonás és a kamatelőírás alapján – jogi természetét illetően – kölcsönnek tekinthető, amelynek célja az Alap fizetési kötelezettségeinek és működési költségeinek a fedezése (közvetetten az ún. „kárrendezés” folyamatának a finanszírozása). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a megoldás – a Quaestor-törvény szabályozásának megítélésével összhangban (Abh., Indokolás [99]) – alkotmányjogi szempontból az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül.
- [145] 3.2. 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 megítélésekor

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 hatálybalépése után – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat Indokolása [28]–[34] bekezdésében foglaltak alapján – a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154] megerősítette; ld. továbbá Abh., Indokolás [101]}.

[146] 3.3. A Tv. megalkotásának indoka megegyezik a Quaestor-törvény megalkotásának az indokával, ezért a korlátozás szükségességével összefüggésben az Alkotmánybíróság az Abh.-ban tett megállapításaira utal, amelyek szerint „[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 alapjogkorlátozás közérdekből történik-e. Minél kisebb a kedvezményezett csoport, annál szigorúbb vizsgálatot és igazolást követelhet a tulajdonkorlátozás. 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. „[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 [Quaestor]-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, az ún. „kárrendezés”. E mögött azonban a pénzügyi szektor stabilitásának a védelme is fellelhető mint jogalkotói cél. [...] A BEVA tagok így tulajdonképpen közvetlenül ugyan az érintett károsultak kártalanításához járulnak hozzá, valójában azonban a Tv. az értékpapírhoz és tágabban az egész pénzügyi piacra 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, össztársadalmi érdek, azaz közérdek is. A szabályozás tehát kétségtelenül túlmutat a kártalanításban részesülők körén, azok egyéni érdekein.” (Indokolás [108]–[110])

[147] A közérdekre történő hivatkozást az Alkotmánybíróság mindezek alapján jelen ügyben is megalapozottnak tartja.

[148] 3.4. 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 – legkevésbé korlátozó – eszközt alkalmazni.

[149] A Tv. lehetővé teszi a BEVA tagok pénzvagyona egy részének időleges igénybevételét, és e körben rendelkezik a befizetések együttes éves összegének maximumáról [Tv. 11. § (2) bekezdés]; arról, hogy ezt milyen arányban kell elosztani a fizetésre kötelezettek között [Tv. 11. § (5) bekezdés]; előírja, hogy a befizetést legfeljebb az Tv. 10. § (4) bekezdése szerinti kötvény vagy kölcsön futamidejének lejártáig lehet elrendelni; a Tv. 11. § (7) bekezdése szerint továbbá a befizetést évente egyszer írhatja elő az Alap igazgatósága, legkésőbb a naptári évet megelőző december 15-ig; végezetül pedig a Tv. értelmében a BEVA-tag a befizetést visszaigényelheti (a társasági adóból,

a különadóból és a pénzügyi tranzakciós illetékből levonhatja), illetve a befizetés után meghatározott módon kamatot érvényesíthet [Tv. 11. § (3)–(4) bekezdés, 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról, 29/B. § (1)–(5c) bekezdés].

- [150] Az Alap működési ideje értelemszerűen nem látható előre, de ez, illetve az, hogy valóban sor kerül-e, szükséges lesz-e a BEVA-tagok befizetése az Alap működéséhez, előre nem látható tényezők – a folyamatban lévő felszámolási eljárások lefolytatásához szükséges idő és a felszámolás sikerességének – a függvénye. Mindez kétségtelenül bizonytalanságot jelent a tulajdonkorlátozást illetően. Ugyanakkor a Tv. 10. § (5) bekezdéséből következően a BEVA-tagok általi befizetés csak akkor írható elő, ha az Alap működése (fizetési kötelezettségeinek a teljesítése) más forrásból nem biztosítható. A Tv. 11. § (1) bekezdése szerint továbbá a BEVA-tagok általi befizetési kötelezettség legfeljebb az Tv. 10. § (4) bekezdése szerinti kötvény vagy kölcsön futamidejének lejártáig állhat fenn, e § pedig úgy rendelkezik, hogy csak egy alkalommal, és legfeljebb tizenkét éves futamidőre bocsátható ki kötvény, illetve vehető fel kölcsön. Mindezek mellett a befizetés maximális mértéke éves szinten törvényileg korlátozott [Tv. 11. § (2) bekezdés]. A jogalkotó végezetül egyértelműen kölcsönként tekint a befizetésre: a teljesített összeg az adóból (tranzakciós illetékből) levonható (amennyiben a befizetésre kötelezett ezt nem tudná az adott adóévben érvényesíteni, akkor kapcsolt vállalkozása élhet a csökkentéssel, illetve a következő adóévben/adóévekben is lehetőség van a levonásra). A befizetésért továbbá 30 nap után ellenszolgáltatás (kamat) jár. A kifejtettek alapján megállapítható, hogy bár a Tv. lehetővé teszi az általa bevezetett ex gratia megoldás terheinek a BEVA tagokra történő áthárítását, ugyanakkor arra kifejezetten csak akkor kerülhet sor, ha az az Alap működéséhez feltétlenül szükséges, a korlátozás éves összege limitált, maximális időtartama előrelátható, és a jogalkotó egyidejűleg kifejezetten rendelkezett a befizetés megtérítésének (megtérülésének) szabályairól, valamint az ellenszolgáltatásról is.
- [151] Az elérni kívánt cél fontossága (a károsultak ún. „kárrendezése” és közvetve a pénzügyi szektor stabilitásához való hozzájárulás, az ügyfeleknek a szektor megbízható működésébe vetett bizalmának a helyreállítása) az Alkotmánybíróság megítélése szerint mindezek alapján arányban áll a BEVA tagok által elszenvedett tulajdonkorlátozás súlyával, ezért a Tv. 8. § e) pontja, 9. § d) pontja, 10. § (2) bekezdés d) pontja, 11. § (1)–(2) bekezdése és (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

## VII.

- [152] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseinek sérelmére alapított indítványi elemekkel kapcsolatban az alábbiakat állapította meg.
- [153] Az indítványozók szerint a Tv. egyes rendelkezései sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti bírósághoz való fordulás jogát és a (7) bekezdés szerinti jogorvoslathoz való jogot.
- [154] A tisztességes eljárás követelményei közül a törvényes bíróhoz való joggal, illetőleg a törvényes bírótól való elvonás tilalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábbi határozatában kifejtette: „[a]z Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése és az Egyezmény 6. Cikk 1. pontja értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a törvény által felállított bíróság bírálja el. A törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bírói fórum (bíró) járjon el.” {32/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]}
- [155] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. „Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog általános értelemben azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására.” {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}
- [156] A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a bírósághoz való fordulás lehetőségének, illetve a jogorvoslatnak a hiánya alaptörvény-ellenessé teszi-e az indítványozók által támadott rendelkezéseket.
- [157] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a jelen ügyre is irányadóan leszögezte: „[a] befektetési szolgáltatók fizetésektelensége illetve felszámolása estére vonatkozó – teljes vagy részleges – kártalanításra egyetlen befektetőnek sincs alanyi joga. A pénzügyi intézményrendszer akár törvényes, akár jogszabálysértő működéséből

adóó kockázatok mérséklése érdekében az állam sajátos intézményrendszert hozhat létre, és természetesen meghatározhatja ezek működésének szabályait, feltételeit is. Tekintettel arra, hogy a kártalanítására az érintetteknek nincs alanyi joguk, a kártalanítás intézményrendszerének létrehozása, és működésének szabályozása méltányossági alapú, ex gratia jellegű megoldás, [...]. 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.” (Abh., Indokolás [77])

- [158] A fentiekből fakadóan az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. megalkotása során a jogalkotó sajátos intézményrendszert alakított ki az ezzel összefüggésben alanyi jogosultság nélküli érintettek, így az indítványozók számára is. A jogalkotó szabadon határozhatta meg a kártalanítási feltételeket, így azt is, hogy nem teremti meg a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Ebből következően az indítványozók által támadott rendelkezések, vagyis a Tv. 3. § (1) bekezdése, a 8. § e) pontja, a 9. § d) pontja, a 10. § (2) bekezdés d) pontja, a 11. § (1), (2) és (5) bekezdései, a 15. § (4) bekezdése, a 21. § (1) bekezdése, valamint a 27. §-a nem sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, így az indítványokat e tekintetben az Alkotmánybíróság elutasította.

#### VIII.

- [159] 1. Végül az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog és a vállalkozáshoz való jog vélt sérelmét vizsgálta meg.
- [160] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban emlékeztetett arra, hogy 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 kártalanítására az érintetteknek nincs alanyi joguk, a kártalanítás intézményrendszerének létrehozása, és működésének szabályozása méltányossági alapú, ex gratia jellegű megoldás. Az ex gratia jellegű megoldások jellemzője, hogy a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, hanem méltányosságból juttat javakat (Indokolás [77]).
- [161] A Tv. az 1. §-ában meghatározott felszámolás alá került befektetési szolgáltatók ügyfeleitől vállalja át a károsultaknak a felszámolási eljárásból eredő kockázatát. A Tv. a „kárrendezésben” való részvételt nem teszi kötelezővé, az a jogosult kérelme alapján történik. Ha az Alap azt állapítja meg, hogy a kérelmező megfelel a feltételeknek, a Tv. 16-a alapján kiszámolja a fizetendő ellenérték összegét és erről értesítést küld. A károsult ennek tudatában dönthet úgy, hogy részt kíván-e venni a Tv. által biztosított folyamatban vagy egyéb igényérvényesítési eljárásban (a kárt okozó gazdasági társasággal szemben polgári peres eljárásban vagy felszámolási eljárásban hitelezőként bejelentkezve) próbálja meg követelését érvényesíteni. A Tv. a kérelem visszavonásának lehetőségét az értesítés kézhezvételét követő 30 napig biztosítja számára. A kérelmezőnek így megfelelő idő áll rendelkezésre, hogy eldöntse a Tv.-ben foglalt szabályok figyelembevételével kíván-e élni az ún. „kárrendezés” lehetőségével. Ha a jogosult a Tv. által szabályozott megoldást elfogadja, akkor az ellenérték kifizetésével egyidejűleg, a BEVA kártalanításon felüli követelése annak biztosítékaival és a kapcsolódó igényekkel együtt az Alapra száll át.
- [162] A fent kifejtettekre tekintettel a sérelmezett rendelkezések nem értelmezhetők úgy, hogy azok elvonnák a károsult mérlegelési jogát arra vonatkozóan, hogy részt kíván-e venni a Tv. által biztosított folyamatban. Az indítványozók azon érvelése, hogy ők a Tv. nélkül jobban jártak volna a felszámolási eljárásban a hitelezői igényük megtérülését tekintve nem hozható érdemi alkotmányjogi összefüggésbe az emberi méltósághoz való joggal. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltóság állított sérelme tekintetében elutasította.
- [163] 2. A BEVA-tag indítványozó a Tv. egyes, konkrétan megjelölt rendelkezései [8. § e) pont, 9. § d) pont, 10. § (2) bekezdés d) pont, 11. § (1)–(2) és (5) bekezdés] tekintetében kérte az alaptörvény-ellenesség megállapítását és megsemmisítését. Véleménye szerint a Tv. támadott rendelkezései a BEVA-tagok tekintetében „kényszer-tagságot” hozott létre azáltal, hogy egy tőlük független, a Tv. által meghatározott kör cselekményeikért helytállási, vagyis befizetési kötelezettséget írt elő számukra, mely az emberi méltóságukból levezetett privátautonómiájukat, valamint vállalkozáshoz való jogukat [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] sérti.
- [164] Az indítványozó az Alaptörvény II. cikkében kimondott emberi méltóság sérthetetlenségére hivatkozással állította a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a jogi személynek nincs emberi méltósága, ezért a vizsgált esetben a jogi személy indítványozó nem hivatkozhat

- az emberi méltóság sérelmére. Következésképpen az Alkotmánybíróság elutasította a panaszt ebben a részében. {3001/2013. (I. 15.) AB végzés, Indokolás [6]}
- [165] Az Alkotmánybíróság értelmezésében a vállalkozáshoz való jog (Alaptörvény XII. cikk) alapjog, mely azt jelenti, hogy mindenkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz az üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett jogi és közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást [vö. 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítve: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [154]].
- [166] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy a Tv. támadott rendelkezései az indítványozó érvelése alapján nem hozhatók összefüggésbe a vállalkozás szabadságával sem. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.
- [167] 3. az indítványozó kifejtette továbbá, hogy a Tv. 8. § e) pontja, 9. § d) pontja és 18. § b) pontja sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakat, mert a támadott rendelkezések felhatalmazást adnak egyrészt a Kormánynak, hogy rendeletben állapítsa meg a BEVA tagok által az Alap részére a Tv. alapján teljesítendő befizetések részletes szabályait, másrészt az Alap igazgatóságának, hogy szabályzatban határozza meg a BEVA tagok általi befizetések mértékét és rendjét. Álláspontja szerint a tulajdonhoz való jog okán a fenti szabályozás megalkotására kizárólag törvényben kerülhetne sor.
- [168] Az Alkotmánybíróság a szabályozási szint kérdésével már többször foglalkozott. Korábbi határozatában rámutatott arra, hogy az államnak az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségéből magától értetődően következik, hogy az alapvető jogokat csak a mindenkorai alkotmányban megengedett módon korlátozhatja [27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 146.]. Erre vonatkozóan az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata az irányadó, amely szerint „[a]z alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” A hivatkozott gyakorlat értelmében azonban „[...] nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.]” „[A]z alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek [29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 155.]” Ugyanakkor az alapjoggal kapcsolatos közvetett és távoli összefüggés esetén – hangsúlyozandó, hogy kizárólag a szabályozásra és nem a korlátozásra vonatkozóan – a rendeleti szabályozás is elfogadható [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 261.]. Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem.
- [169] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Tv. támadott rendelkezéseivel összefüggésben nem állapította meg a tulajdonhoz való jog sérelmét, továbbá az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének vizsgálata csak a konkrét végrehajtási jogszabály esetében merülhetne fel, melynek megalkotására ez idáig nem került sor. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében elutasította.

## IX.

- [170] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, az érintettek nagy számára tekintettel rendelte el.

Budapest, 2016. december 6.

*Dr. Sulyok Tamás 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. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/46/2016.

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [171] Támogatom a határozatot, de az Indokolás V. részének 2. pontjában (Indokolás [98]–[117]) kifejtett érvekkel a törvény előtti egyenlőség értelmezésére és a törvényhozó különbségtevési szabadságának terjedelmére nem értek egyet. Az e tárgyra vonatkozó rendelkezés az Alaptörvény XV. cikkének első két bekezdésében található, mely a diszkrimináció tilalmának alapjait lefekteti, és a cikk következő három bekezdése ezt részletezi azzal, hogy a (3) bekezdés kiemelten megismétli a nők és a férfiak egyenjogúságát, a (4) és az (5) bekezdés pedig néhány társadalmi csoport és intézmény számára a fokozott sérülési lehetőségük miatt külön intézkedéssel pozitív diszkrimináció lehetőségét fekteti le. A diszkrimináció tilalmának alapját azonban az első két bekezdés rögzíti, és így csak együtt lehet e tilalom értelmét pontosan feltárni.
- [172] A XV. cikk (1) bekezdése kimondja a törvény előtti egyenlőséget, amely a felvilágosodás folyamán az addigi származási, vallási, vagyoni, születési, családi jogállási, nemzeti hovatartozási szempontok szerinti egyenlőtlenséggel szemben jött létre. Mivel azonban az elmúlt kétszáz évben már bővültek az embernek azok az alaptulajdonságai és személyiségének jellemzői, melyekben a különbségeket a társadalmi közvélemény elfogadja, ezért ma már nem elégséges pusztán rögzíteni a törvény előtti egyenlőséget, hanem ennek tartalmát pontosítani szükséges. Ezt teszi a cikk (2) bekezdése, és miután az (1) bekezdés deklarálta a törvény előtti egyenlőséget ez a bekezdés rögzíti, hogy ezt az egyenlőséget az alapvető jogok vonatkozásában követeli meg, és részletesen felsorolja, hogy mely szempontok szerinti megkülönböztetéseket tilt meg. Ezek fedik a felvilágosodás idején az elvvel együtt létrejött megkülönböztetések tilalmát, de ezeken túl néhány más szempontot is bevesz ez a felsorolás. Így előírja, hogy az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül kell biztosítani fajra, színre, nemre, fogyatékosagra, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra és vagyoni helyzetre tekintet nélkül. Ezek az ember megváltoztathatatlan tulajdonságait jelentik, vagy személyiségének azokat a tartósabb jellemzőit, melyek egy szabad társadalom működése szempontjából a tolerálást és a szabad megnyilvánulást követelik meg, és mivel ilyenekhez hasonló további jellemző is felmerülhet, az alkotmányozó követte azt a bevett szövegezési szokást, hogy egy nyitottságot hagyott a felsorolásban, és az „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést is megtiltotta az alapvető jogok vonatkozásában. Az „ejusdem generis” értelmezési kánon szerint az „egyéb” szó természetesen nem tetszőleges nyitottságot iktatott be ide, hanem csak olyan bővítést enged ez meg, amely a felsoroláshoz hasonló szempontot hoz be. Vagyis az ember megváltoztathatatlan alaptulajdonságaira, vagy a személyiség tartós elemére vonatkozhat a kitérés is. Ennek révén, miközben a mindenkor demokratikus kormánytöbbség törvényhozása az állampolgárok milliós szavazata alapján a politikai céljait tetszés szerint ültetheti át törvényekbe, és egy sor szempontból megkülönböztetéseket tehet embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények, lakóhely szerint stb., addig az Alaptörvényben foglalt diszkrimináció tilalma megálljt parancsol ennél, és az alapvető jogok vonatkozásában illetve a felsorolt emberi alaptulajdonságbeli különbségeknél megtiltja minden politikai erőnek, hogy a törvényhozási többséggé válva

politikai céljait ezekbe ütköző megkülönböztetésekkel próbálja megvalósítani. Ennek révén egyrészt működni tud a politikai pluralizmus adta váltógazdaság számára a szabadság a más és más megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítására, és a mindenkori kormánypártváltással új megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítása, másrészt a váltógazdaságon felül álló alkotmányos keret érinthetetlensége is biztosítást kap: az alapvető jogok és az ember alapvető tulajdonságai tekintetében egyetlen törvényhozási többség sem hozhat létre megkülönböztetéseket.

- [173] Ezzel az értelmezéssel szemben azonban a hazai alkotmánybíráskodás – különösen az első időszakának aktivista (alkotmánytól elszakadó) éveiben – egy sor tágitást hajtott végre a diszkrimináció tilalmán, és a legmélyebben sértve a politikai váltógazdaság demokratikus törvényhozási többségeit az alapvető jogokon túl az egész jogrendszerre kiterjesztette a megkülönböztetések ellenőrzését. E tágitások alapján aztán a felvilágosodásban kialakult alapvető szempontokon túl bármely szempontból való megkülönböztetést az embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények stb. között úgy fogott fel mint a diszkrimináció tilalmába ütközőt – azzal a homályos és alkotmánybírói önkényre lehetőséget adó megfogalmazással, hogy minden törvényhozó által tett megkülönböztetés tilos, ami sértheti az „egyenlő méltóságú személyként kezelést”. Az utóbbi időkben ez egy olyan elnevezést kapott, hogy ez az „általános egyenlőségi jog”, és alkalmanként hozzáttételre kerül az ezekre vonatkozó alkotmánybírói határozatokban – mint itt is –, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, hanem csak azok, melyek az ember méltóságát is sértik. Azonban a méltóság-sértést úgy kitágították – az eredeti megalázás tilalma helyett –, hogy ebbe minden belefér, amit egy tetszőleges alkotmánybírói többség ennek akar felfogni. Ebben a felfogásban ugyanis az emberi méltóságot az sérti, ha egy megkülönböztetés – bármely – önkényes és nem ésszerű. Ennek eldöntésére azonban nincsenek objektív szempontok, és a mindenkori alkotmánybírói többség véletlen állása dönti el, hogy mikor tekint egy megkülönböztetést ésszerűnek, és így nem önkényesnek, vagy éppen fordítva – szemben azzal, ha az emberi méltóság sérthetetlenségét a megalázás tilalmával azonosítjuk, mert erre az elterjedt társadalmi konszenzusok többé-kevésbé határozott mércéket adnak.
- [174] A diszkrimináció tilalmának ezzel a kitágításával az Alkotmánybíróság óriási módon kiterjesztette a demokratikus törvényhozás felett az ellenőrzését, és ezzel a milliók által választott törvényhozási többség helyett néha egy vagy kétfős alkotmánybírói többség tetszőleges döntése veszi át az ország sorsának meghatározását. Így ez amellet, hogy beleütközik a XV. cikk nyilvánvaló értelmébe – és így ez már nem értelmezést jelent, hanem az Alaptörvény félre tételét –, még a demokratikus jogállami rendszerünk alapjait is sérti. Látni kell még, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek aktivista kitágításai, mint ez is, nemcsak azt hozzák magukkal, hogy az Alkotmánybíróság mértéktelen módon megnöveli ezekkel a törvényhozás ellenőrzésének a terjedelmét, hanem ezzel létrehoz a mindenkori ellenzék soraiban és mögöttes szellemi táboraikban egy olyan várákozást, amely a kormánytöbbség törvényeinek sűrű megsemmisítésére irányul. Egy olyan alkotmánybírói többség, amely döntéseiben és érveléseiben fenntartások nélkül elfogadja a hazai alkotmánybírói gyakorlatban eddig létrehozott aktivista döntési formulákat – melyekből a törvények tucatjai megsemmisítésének kellene következnie –, ám csak a legkritikáiban hoz ilyen megsemmisítéseket, óhatatlanul magára vonja a „kormánykatona” nehezen kivédhető minőségét. Ára van tehát annak, ha a többség – sokszor jórészt a régi alkotmánybírói rutin bénító hatása miatt – nem kíván szakítani a múlt aktivista döntési formuláival.

Budapest, 2016. december 6.

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

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye*

- [175] 1. „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni” – rögzíti alapelvként az Alaptörvény O) cikke. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy az egyénnek – mint társadalomban élő, felelős személyiségnek – figyelemmel kell lennie döntése lehetséges, előre látható következményeire [3075/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [29]; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95]].
- [176] A fenti alapelvből kiindulva a jelen ügy kiindulópontjának tekintem, hogy az egyéni felelősségnek szerepe és súlya van annak eldöntése során is, hogy az egyén a vagyonának elhelyezésekor milyen befektetési konstrukciókat

választ. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a befektetőnek – az állam által létrehozott befektető-védelmi intézmények által fizethető kártalanítási összeghatár tudatában meghozott, akár kockázatvállaló – döntése megszüntetné az államnak azt a lehetőségét, hogy az adott esetben bajba jutott befektetők érdekében beavatkozzon és a korábbinál szélesebb körű védelmet nyújtson. Ennek a védelemnek az „árát” azonban – a tulajdonhoz való jog alanyi jogi oldalából következően – nem lehet alkotmányosan bármilyen tetszőleges kötelezett körrrel megfizettetni. A tulajdonhoz való jog intézményvédelmi oldalából, valamint a törvény előtti egyenlőség alapelvéből pedig az következik, hogy nem lehet önkényesen kizárni egyes jogalanyokat a korábbihoz képest kiszélesített befektető-védelmi rendszerből.

- [177] 2. Kiemelkedően fontos és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés ebben az ügyben a tulajdonhoz való jog sérelmének megítélése, hiszen az Alkotmánybíróságnak állást kellett volna foglalnia a szabályozás szükségességéről (vagyis a közérdek létéről). Azért tartom ezt központi kérdésnek a Tv. alaptörvény-ellenességének vizsgálata során, mert a szabályozás mögött húzódó közérdek megléte vagy hiánya kihat(hat) az egész Tv. alaptörvény-ellenességére.
- [178] Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy vizsgálódási lehetősége viszonylag szűk körű a jogalkotó közérdekre való hivatkozásának felülvizsgálata során, ám annak ellenőrzése, hogy a szabály megalkotásának társadalmi/politikai célja elfogadható-e közérdekként, mégiscsak a Testület hatáskörébe tartozik [20/2014. (VII. 3.) AB határozat Indokolás [169]; a továbbiakban: Abh2.]. E vizsgálat nem merülhet ki abban, hogy az Alkotmánybíróság szinte szó szerint áttegye a vizsgált Tv.-hez csatolt indokolás, valamint tárgyában rendkívül hasonló, de más jogszabály alkotmányossági vizsgálata során tett megállapításait.
- [179] Az Alkotmánybíróság az utóbbi években több, gazdasági szektort érintő átalakítások (reformok) alkotmányossági megítélése során kialakította a tulajdonkorlátozás közérdekűségének vizsgálatához szükséges elveket, amelyeket jelen esetben is követnie kellett volna.
- [180] Ennek megfelelően abból kellett volna kiindulni, hogy az „alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától, és funkciójától, illetve a korlátozás módjától” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379–380.]. Ennek az elvnek felelt meg az Abh2.-ben foglalt vizsgálat, amelyben a szabályozás minden elemére (integráció, tőkeemelés, pénzügyi kockázatközösség) nézve vizsgálta az Alkotmánybíróság a közérdeket.
- [181] Az Abh.-hoz – vagyis a Quaestor károsultak kárrendezéséről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatához – fűzött párhuzamos indokolásban foglaltakat felidézve jelen ügyben sem látom kellőképpen igazoltnak a tulajdonkorlátozás közérdekűségét. Áttekintve a Tv.-hez fűzött általános indokolást megállapítható, hogy a szabályozás megalkotásával kapcsolatban deklarált jogalkotói szándék jelenleg is a pénzügyi szektor stabilitásának biztosítása: „[a] gazdaság megfelelő működésének és a gazdasági növekedésnek is feltétele a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása. Az államnak tehát ügyelnie kell a stabil pénzügyi rendszer biztosítására, ehhez pedig hozzátartozik az is, hogy az ügyfelek bízzanak a pénzügyi szektor megfelelő működésében, betéteik és befektetések biztonságában. Az állam ezt a bizalmat bizonyos esetekben utólag, egyedi intézkedések alkalmazásával biztosíthatja”.
- [182] A Szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény egyes rendelkezései megalkotásához fűződő közérdek megítélésénél figyelemmel volt például az Alkotmánybíróság a kiterjedt fiókhálózatra, a hitelintézetek pénzügyi szektorban elfoglalt helyére, arra is, hogy a lakosság (különösen a vidéken élők) nagy része kizárólag az érintett hitelintézeteken keresztül tudta elérni az egyes pénzügyi szolgáltatásokat. Az egyes elemekre, a tulajdon társadalmi, nemzetgazdasági szerepére, valamint szociális kötöttségére is figyelemmel állapította meg az Alkotmánybíróság abban az esetben, hogy a pénzügyi infrastruktúrának a fenntartása és működőképességének biztosítása közérdek (Abh2., Indokolás [165]).
- [183] A BEVA tagok fizetési (itt kölcsönként és nem előlegként meghatározott) kötelezettségét előíró rendelkezések mögött húzódó közérdek vizsgálatot hiányosnak tartom, nem felel meg az Abh2.-ben foglaltaknak. Hiányzik a hosszú távú működés megítélése, a szabályozás részletes áttekintése, az állami beavatkozás Abh2.-ben kimutatott indoka a szektor teljes átalakítása miatt. Itt is hangsúlyozni kívánom, hogy az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben azt fogadta el 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.
- [184] Nem vitatom, a törvényhozónak – gazdaságpolitikájának kialakításán belül – joga van meghatározni, hogy nemzetgazdasági szempontból mit tart olyan stratégiai jelentőségű területnek, amelyen az állam közhatalmi beavatkozásán túl tulajdonkorlátozó rendelkezést is fűz. Ám a jogalkotó közérdekre való hivatkozása nem maradhat formális, azt „úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni” [50/2007. (VII. 10.) AB határozat (ABH 2007, 984, 994.)].



- [185] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem bizonyította, valójában nem is vizsgálta, hogy a Tv. hatályában [1. § (1) és (2) bekezdései] meghatározott ügyletekbe történő, a BEVA tagok tulajdonelvonásával járó állami beavatkozás, szükséges-e a „stabil pénzügyi rendszer biztosításához”.
- [186] A Tv. indokolása szerint „[a]z államnak ügyelnie kell a stabil pénzügyi rendszer biztosítására, ehhez pedig hozzátartozik az is, hogy az ügyfelek bízzanak a pénzügyi szektor megfelelő működésében, betétek és befektetések biztonságában. Az állam ezt a bizalmat bizonyos esetekben utólag, egyedi intézkedések alkalmazásával biztosíthatja”.
- [187] Nem vitás, hogy általában a pénzügyi szektor stabilitásának a védelme „közérdeknek” minősülhet, ám az állami beavatkozás formája a vizsgált esetben nem feltétlenül közérdekű. Az állami beavatkozás közérdekűsége ugyanis önmagában igazolja meghatározott pénzügyi szolgáltatók (BEVA tagok) tulajdonjogának korlátozását, esetleg elvonását. Továbbra kétségesnek tartom a kárrendezés Tv.-ben meghatározott módja valóban a pénzügyi szektorba vetett bizalom erősödését szolgálja: az állami beavatkozás mögött húzódó stabil állami helytállás helyett a pénzügyi szektor egyéb, „véltlen” résztvevőire terhelt fizetési kötelezettség inkább gyengíti a szolgáltatásokat igénybe vevők bizalmát.
- [188] Mindezek miatt a határozat többségi indokolása alapján tulajdon-korlátozás közérdekűségét nem láttam igazoltnak, ezért a rendelkező rész 3. pontját nem tudtam támogatni.
- [189] 3. Feltéve, hogy a tulajdon-korlátozást eredményező állami beavatkozás mögött igazoltan közérdek (nagy számú érintett érdeke) húzódik, a Tv.-nek a kárrendezésre jogosult károsultak körét akkor is nagyobb körülményekkel kellett volna meghatározni, hiszen a közérdek a Tv. hatályában rögzített alanyi körrel és így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben ítéhető meg igazán pontosan. A többségi határozat rendelkező részének 4. pontját nem támogattam, mivel az indokolásnak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát vizsgáló, ehhez kapcsolódó részét nem tartom kellőképpen meggyőzőnek az alábbiak miatt.
- [190] 3.1. A Tv. 1. §-ával összefüggésben az indítványozók egy része azt sérelmezte, hogy a törvény tárgyi hatálya – túlságosan leszűkítően – csak azokra az ügyletekre terjed ki, amelyekben a kibocsátó kapcsolt vállalkozásának minősülő befektetési szolgáltató által értékesített kötvény vásárlására irányultak. A többségi indokolás a kifogásolt különbségtétel alaptörvény-ellenességét két módon cáfolná: 1) annak van észszerű indoka: a visszaélések sajátosságai (V.2.4., Indokolás [106]–[107]); 2) „a Tv. hatálya alá tartozó jogosultak már nem hogy kedvezőbb, hanem kifejezetten hátrányosabb helyzetbe kerülhetnek” (V.2.5., Indokolás [109]).
- [191] Álláspontom szerint semelyik megállapítás nem meggyőző. 1) A többségi indokolás nem cáfolja a károsult indítványozók álláspontját, amely szerint rájuk nézve „nincs jelentősége annak, hogy a károkozásra saját kötvény vagy nem saját kötvény kibocsátásával került sor”, károsulti helyzetük mindegyik esetben abból ered ugyanis, hogy „a felügyeleti engedéllyel rendelkező pénzügyi befektetési szolgáltató visszaélt az engedélyében foglaltakkal, és a szabályozott piaci szereplői státuszt kihasználva okozott kárt az érintetteknek” (I. 2.1., Indokolás [3]). A meglehetősen általános szinten mozgó jogalkotói indokolás megismérlésén kívül a többségi indokolás nem ad érveket arra vonatkozóan, hogy „az egész pénzügyi rendszer megfelelő működésébe vetett bizalmat” elsősorban miért éppen a Tv. által kiválasztott, privilegizált befektetői körre vonatkozó eltérő szabályozással kell megerősíteni. 2) Privilegizálásról van szó, a Tv. hatálya alá tartozó jogosultak egyértelműen kedvezőbb helyzetben vannak. A többségi indokolás ennek az ellenkezőjét arra tekintettel állítja, hogy a tisztán BEVA-alapú szolgáltatást állítja szembe a Tv. szerinti szolgáltatással és bizonyos esetkörökre nézve az utóbbit nem találja feltétlenül előnyösebbnek. Ennél az összevetésnél azonban figyelmen kívül marad az a tényező, amit a többségi indokolás egy másik részében maga is említ, ti. hogy a Tv. a „kárrendezésben” való részvételt nem teszi kötelezővé, az a jogosult kérelme alapján történik (VIII.1., Indokolás [159]–[162]). Magyarán szólva a Tv. hatálya alá tartozó károsultak – saját döntésük szerint, annak megfelelően, hogy melyik „kárrendezési” konstrukció kedvezőbb számukra – választhatják [„A”] a tisztán BEVA-alapú szolgáltatást vagy [„B”] emellett a Tv. szerinti szolgáltatást. Nem azt kell tehát összevetni, hogy „A” vagy „B” szolgáltatás az előnyösebb, hanem azt, hogy ki van előnyösebb helyzetben: akinek csak „A” szolgáltatás az adott, vagy aki „A” és „B” szolgáltatás közül is választhat. Erre a kérdésre pedig nem kétséges a válasz.
- [192] 3.2. A többségi határozatnak a Tv. 2. §-ára vonatkozó indítványi elemnek a visszautasításával kapcsolatos indokolását is ellentmondásosnak látom (V.3., Indokolás [167]–[169]). A többségi indokolás szerint a törvényalkotónak a Tv. által biztosított szolgáltatások jogosulti körének meghatározásával kapcsolatos „szabadság[á]ba beletartozik az is, hogy figyelmen kívül hagyhassa a magánjogi jogviszony útján átruházott követelések jogosultjait”. Tehát a többségi indokolás által e tekintetben egyébként alkalmazott ésszerűségi szempontú diszkriminációs teszthez képest az indokolás itt mintha teljes jogalkotói diszkriminációt biztosítana (ha így lenne, azzal nem értenék egyet). Ehhez képest a bekezdés végén arra a megállapításra jut, hogy „a fentiek alapján az eltérő szabályozás ésszerű

indokokon nyugszik". Ha teljes jogalkotói diszkréció lenne, akkor ilyen megállapításra nem lenne szükség. Egyébként pedig hallgat róla a határozat, hogy „a fentiek alapján” mi lenne akár egyetlen olyan észszerű indok, ami a megkülönböztetést tárgyilagosan alátámasztaná.

- [193] 3.3. Szintén alaposabb vizsgálatot igényelt volna az indítványozóknak az az állítása, amely szerint a Tv. 3. § (3) bekezdés b) pontja indokolatlanul különbözteti meg hátrányosan a kárrendezésből kizárt károsultakat a kárrendezésre jogosult károsultakhoz képest, amikor az ügyfelek bizalmával visszaélő befektetési szolgáltatóval igen távoli jogviszonyban állókat és ezek hozzátartozóit is kizárja a kárrendezésből anélkül, hogy a károkozásért való felelősségük tekintetében bármilyen adat vagy akár csak a gyanú is felmerült volna (I.2.8., Indokolás [10]–[16]).
- [194] A többségi indokolás a fenti problémafelvetésre azt a választ adja, hogy a Tv. alapvető céljából (a pénzügyi intézményrendszerrel szemben megingott bizalom helyreállítása) észszerűen következik, az érintett intézmény dolgozóinak kizárása a Tv. által biztosított szolgáltatások igénybevételének lehetőségéből. Nem állítom, hogy a befektetési szolgáltató érdekében eljáró személyek közül az ügyfelek megtévesztésében részt vevő – vagy pozíciójánál fogva azért felelősséggel tartozó – személyeket adott esetben ne lehetne kizárni a privilegizált kárrendezés lehetőségéből. Ugyanakkor a kárt okozó befektetési szolgáltatóval munkavégzési stb. jogviszonyban álló összes személyt és hozzátartozóikat (az egyik indítványozó például a Quaestor Pénzügyi Zrt. egyik munkavállalójának édesanyja) kizárni nem látom indokoltnak. Az ilyen személyek – ha nem volt tudomásuk a jogsértésekről, a kirívó kockázatokról, ezért saját befektetéseiket is ezeknél a szolgáltatóknál helyezték el – épp olyan kárvallottjai lehetnek a megtévesztő működésnek, mint a befektetési szolgáltató egyéb ügyfelei (hiszen ha bennfentes információjuk lett volna, akkor – egyesekhez hasonlóan – ők is ki tudták volna menekíteni időben a vagyonukat). A többségi határozat (V.4., Indokolás [115]) meg sem próbálja meggyőző indokát adni annak, hogy meg hogy ennek a teljes személyi körnek a Tv. hatálya alóli kizárása – praktikusán „megbüntetése” – miért építené a pénzügyi intézményrendszerrel szemben megingott bizalmat.
- [195] 4. A többségi Indokolás VII. fejezete (Indokolás [152]–[158]) szerint a Tv.-nek az indítványozók által támadott 3. § (1) bekezdése, 8. § e) pontja, 9. § d) pontja, 10. § (2) bekezdés d) pontja, 11. § (1), (2) és (5) bekezdései, 15. § (4) bekezdése, 21. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a abból következően nem sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, hogy az „alanyi jogosultság nélküli érintettek, így az indítványozók” vonatkozásában a „jogalkotó szabadon határozhatta meg a kártalanítási feltételeket, így azt is, hogy nem teremti meg a bírósági felülvizsgálat lehetőségét”.
- [196] Ez az érv a fent hivatkozott rendelkezések közül a Tv. 8. § e) pontja, a 9. § d) pontja, a 10. § (2) bekezdés d) pontja, valamint a 11. § (1), (2) és (5) bekezdései összefüggésében nem releváns, ugyanis azok az Alap igazgatóságának döntése alapján a BEVA-tagoktól igényelt befizetések szabályait tartalmazzák, nem pedig az ex gratia kártalanított befektetők jogérvényesítési lehetőségeire vonatkoznak. A többségi határozat tehát tulajdonképpen tartalmilag nem az alkotmányjogi panaszban felvetett indítványi elemet bírálta el. A BEVA-tagok befizetésével kapcsolatos, mint kötelezettséget megállapító döntéssel kapcsolatban álláspontom szerint a kötelezett számára jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani (például abban a tekintetben, hogy a befizetés mértékét az igazgatóság a Tv.-nek és a végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározottak szerint határozta-e meg). Ennek elmaradása ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével.
- [197] 5. A BEVA tag indítványozó kérte a visszaható hatály tilalmába ütközés vizsgálatát is, mivel „a Tv. rendelkezéseit a hatálybelépését megelőzően már létrejött jogviszonyok tekintetében kell alkalmazni, mely jogviszony alapján a károkozóktól teljesen független személyeknek (megtérítési, befizetési) kötelezettsége keletkezett”. A többségi határozat az alkotmányjogi panaszt e körben azért utasítja el, mert a Tv. nem kárfelelősséget telepít az érintettekre, hanem „kárrendezési” mechanizmust hoz létre, érvként hozza fel továbbá, hogy a fizetésre kötelezettek a társasági adóra vonatkozó szabályok alapján a befizetést visszaigényelhetik, vagyis időlegesen bocsátják rendelkezésre az összeget, kamatfelszámolás lehetőségével. Ezek az érvek nem állnak összefüggésben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával. A fizetési kötelezettség minősítése ugyanis annak létén nem változtat, az Alkotmánybíróságnak azt kellett volna vizsgálnia, hogy az érintettek láthatták-e előre, hogy a kár rendezése az ő kötelezettségük lesz. Nem értek egyet a többségi indokolás érvelésével, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelmét állító panasz elutasításakor – a Tv. indokolásából átvett érveket idézve – a „pénzügyi rendszer megbízható működésének, stabilitásának biztosításához fűződő” közérdekre hivatkozik. Ehelyett azt kellett volna az Alkotmánybíróságnak eldöntenie, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik-e a fizetési kötelezettség alapját képező kárfelelősség visszamenőleges telepítése, úgy, hogy a Tv. a fizetési kötelezettséget a jövőre nézve állapítja meg.

[198] 6. Az egyik indítványozó az Alaptörvény II. cikkében kimondott emberi méltóság sérthetlenségére hivatkozással állította az általa támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét. A többségi határozat (VIII.2., Indokolás [163]–[166]) kimondja, hogy az „Alkotmánybíróság iránymű gyakorlata értelmében a jogi személynek nincs emberi méltósága, ezért a vizsgált esetben a jogi személy-indítványozó nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére. Következésképpen az Alkotmánybíróság elutasította a panaszt ebben a részében. {3001/2013. (I. 15.) AB végzés, [6]}”. Az elutasítás helyett ebben a vonatkozásban visszautasításnak lenne helye, mint ahogyan a hivatkozott alkotmánybírósági végzés is visszautasítást tartalmazott. Emiatt a határozat rendelkező részének 2. pontját sem tudtam támogatni.

Budapest, 2016. december 6.

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

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

[199] Különvéleményem a rendelkező rész 4. pontját érinti; nem értek ugyanis egyet a Tv. 1. §-ához, valamint 16. § (4) bekezdéséhez kapcsolódóan benyújtott alkotmányjogi panasz elutasításával.

[200] 1. Álláspontom szerint az, hogy a Tv. személyi hatálya továbbra sem terjed ki a BUDA-CASH Brókerház Zrt. ügyfeleire – az Abh.-ban megfogalmazottakkal egyező indokból – továbbra is felveti az Alaptörvény XV. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának a sérelmét.

[201] 2. A Tv. 16. § (4) bekezdése a károsultak közül kiemelt egy csoportot, akik részére a Tv. 1. § (1) bekezdése szerinti kibocsátó által kibocsátott kötvényekre tekintettel írtak jóvá hozamot, és kifejezetten csak az ő vonatkozásukban ezt a hozamot leszámítani rendeli a kártalanítás összegéből. A kiemelt személyi kör így hátrányosabb helyzetbe kerül azokhoz képest, akik más [a Tv. 1. § (1) bekezdésének hatálya alá nem tartozó] befektetési szolgáltatótól vásároltak kötvényt, és az adott időszakban (2008. január 1-jét követően) hozamot írtak jóvá számukra. A Tv. 1. § (1) bekezdésében megjelölt kapcsolt vállalkozások között is voltak nem vitásan olyanok, amelyek jogszerű működésével kapcsolatban nem merült fel kétség, így az e szervezetek által kibocsátott kötvényekből származó hozam sem tekinthető – sem részben, sem egészben – jogszerűtlennek. A szabályozás következtében viszont ha két, a kötvényei alapján ugyanolyan összegű ellenérték kifizetésre jogosult személy van, aki részben korábbi befektetéseinek hozamából vásárolt kötvényt, akkor közülük az, akinek hozama a Tv. 1. § (1) bekezdése alá nem tartozó (jogszerűen működő) befektetési szolgáltatótól származott, a teljes ellenérték figyelembevételére jogosult a 16. § (6) bekezdésének alkalmazása során. Ezzel szemben, ha a másik jogosult egy, a Tv. 1. § (1) bekezdése alá tartozó, jogszerűen működő befektetési szolgáltatótól jutott hozamjövödelemhez, úgy az ő esetében nem a teljes összeget, hanem ennek a fenti hozammal csökkentett részét kell figyelembe venni az ellenérték végső összegének a kiszámításánál. Ennek a különbségtételnek nem látom észszerű indokát, ezért az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény XV. cikkében megfogalmazott hátrányos megkülönböztetés tilalmával.

Budapest, 2016. december 6.

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

---

**Az Alkotmánybíróság 24/2016. (XII. 12.) AB határozata  
a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 15. §-a, 26. §-a, valamint a Nemzeti Földalapba  
tartozó földrésztletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet  
6–28. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés  
elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Pokol Béla és dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 15. §-a, 26. §-a, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 6–28. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése sérelmére alapított indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.
3. Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság tanácsa az előtte 1.Gf.75.390/2016. szám alatt szerződés érvénytelenségének a megállapítása iránt indított perben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-ának (1) bekezdése és 32. §-ának (2) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.) 15. §-ának, 26. §-ának, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 6–28. §-ainak alaptörvény-ellenességét és nemzetközi szerződésbe ütközését, és e rendelkezéseket visszamenőleges hatállyal semmisítse meg. A bíróság egyidejűleg a per tárgyalását felfüggesztette.
- [2] 1.1. A bírói kezdeményezés szerint az indítványra okot adó ügyben a Közhasznú Nonprofit Kft. felperes a Magyar Állam harmadrendű alperes tulajdonában álló ingatlanokon a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet elsőrendű alperes jogelődjével 2013. október 31. napjáig terjedő határozott időre kötött mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződések alapján vidékfejlesztési központot és ökológiai mintagazdaságot működtetett.
- [3] 2012. október 10. napján az elsőrendű alperes több haszonbérleti pályázati felhívást tett közzé az Nfatv. 15. §-ának (2) és (3) bekezdése szerinti földbirtok-politikai irányelvek figyelembevételével, a 18. § (1a) és (2) bekezdései alapján azzal, hogy a pályázati kiírás részletes feltételeit a haszonbérleti pályázati kiírás tartalmazza. A felperes a pályázati kiírások és felhívások alapján a pályázatát a településen lévő több helyrajzi számú termőföldre benyújtotta.
- [4] A pályázati eljárás egy részét az elsőrendű alperes érvénytelenné nyilvánította. A további pályázatok vonatkozásában az elsőrendű alperes 2013. március 26. és 2013. április 2. napján kelt leveleiben tájékoztatta a felperest arról, hogy a pályázati kiírásban közzétett szempontok szerinti részletes értékelés alapján nem a felperes nyújtotta be a legjobb ajánlatot, és így a harmadrendű alperes nevében az elsőrendű alperes nem vele köti meg a haszonbérleti szerződést. A haszonbérleti pályázatok nyerteseivel – így a másodrendű alperessel is – a harmadrendű alperes képviselőjében eljárva az elsőrendű alperes mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződéseket kötött.
- [5] 1.2. A bírói kezdeményezés utal az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettesének jelentésére az AJB-4151/2013. számú ügyben.
- [6] A bírói kezdeményezés pertörténeti leírása szerint a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság az I.Gf.75.069/2015/6. sorszámu részítéletével az elsőfokú bíróság ítéletének a harmad- és a másodrendű alperesek között létrejött mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti kereseti kérelmet elutasító rendelkezését megváltoztatta, és megállapította, hogy a másodrendű és a harmadrendű alperesek által 2013. április 29. napján megkötött mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződés – amely egyike a pályázatok alapján megkötött szerződéseknek – érvénytelen. Ezt meghaladóan a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és ebben a keretben az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és

újabb határozat hozatalára utasította. A részítélet indokolása szerint a másod- és a harmadrendű alperesek által 2013. április 29. napján megkötött mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződés a Ptk. 200. §-ának (2) bekezdése alapján érvénytelen, mivel jogszabályba, illetve nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközik. Az elsőrendű alperes ugyanis olyan pályázóval kötött földhaszonbérleti szerződést, aki a Korm. rendelet 16. §-a (2) bekezdésének b) pontja szerinti feltételeknek nem felelt meg, ekként a pályázaton nem is indulhatott volna.

- [7] A Fővárosi Törvényszék részítéletét a Kúria Pfv.VI.21.775/2015/4. sorszámú részítéletével hatályában fenntartotta.
- [8] A megismételt eljárásban a felperes keresetét – a jogerős részítélettel még el nem bírált, szintén a szóban forgó pályázatok alapján megkötött haszonbérleti szerződést illetően – az első- és a harmadrendű alperessel szemben akként tartotta fenn, hogy kérte annak megállapítását, hogy – az indítványban felsorolt pályázati azonosító sorszámmal kiírt – „pályázati felhívások jogszabálysértőek, és ennek eredményeként jogszabálysértő módon került sor a pályázatok elbírálására is, az elsőrendű alperes pedig a bírálathoz kívül hagyta az Nfatv. birtokpolitikai irányelveit és a Nemzeti Vidékstratégia vonatkozó fejezeteit (biogazdálkodás oktatása, bemutatása, vidékfejlesztési központ)“.
- [9] 2. Az indítvány szerint az Nfatv. 15. §-a, 26. §-a, valamint a Korm. rendelet 6–28. §-ai sértik Magyarország Alaptörvénye B) cikkének (1) bekezdését, C) cikkének (3) bekezdését, M) cikkének (1) és (2) bekezdését, Q) cikkének (2) bekezdését, P) cikkének (1)–(2) bekezdését, R) cikkének (2) bekezdését, XXVI. cikkét, XXVIII. cikkének (1) bekezdését, 39. cikkének (2) bekezdését, valamint a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezetének Meridában, 2003. december 10. napján kelt Korruptió Elleni Egyezményébe ütköznek. Az indítvány érvelése az alábbi:
- [10] 2.1. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A jogbiztonság pedig nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Ezen követelményeknek abban az esetben is érvényesülniük kell, ha az állam a saját tulajdonát képező vagyontárgyak hasznosítására vonatkozóan hoz jogszabályt. A jogbiztonság megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.
- [11] Az Nfatv. 15. §-ának (2) bekezdése értelmében a Nemzeti Földalapba tartozó földrészleteket a (3) bekezdés szerinti földbirtok-politikai irányelvek szerint kell hasznosítani. A (3) bekezdésben meghatározott irányelvek vonatkozásában az Nfatv. „nem határoz meg prioritási sorrendet, illetve nincs olyan jogszabályi rendelkezés sem, amely ezen elvek körében egy objektív, átlátható, a pályázatok értékelésekor irányadó, mindenki számára előzetesen megismerhető, utólag is ellenőrizhető követelményrendszerrel határozná meg.“ Ennek következtében az elsőrendű alperes megtehetette azt, hogy az Nfatv. 15. §-ának (3) bekezdésében foglalt irányelvek közül az adott termőföldterületek esetében indokoltan figyelembe vehető a), c), s) pontok szerinti földbirtok-politikai irányelvek helyett az ab) és h) pontok szerinti földbirtok-politikai irányelveket részesítette előnyben. Az Nfatv. 15. §-a ekként jogbizonytalanságot eredményez, és így a jogbiztonságot is sérti.
- [12] 2.2. Az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdésébe ütközik az Nfatv. 15. §-a, 26. §-a, illetve az állami földek hasznosításáról rendelkező Korm. rendelet 6–28. §-ai. A jogalkotó ugyanis az Alaptörvény ezen rendelkezése alapján „sarkalatos törvényben lett volna köteles mindazokat a szabályokat meghatározni, amelyekkel a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása P) cikk (1) bekezdése szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit meghatározza, így azokat is az (1) bekezdés szerint, amelyekkel az állam a saját tulajdonát képező termőföldek védelmet, fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését biztosítja.“
- [13] Az Nfatv. 15. §-a és 26. §-a az Nfatv. 48. §-a szerint, valamint a Korm. rendelet nem sarkalatos törvények, holott ezen jogszabályi rendelkezések lennének hivatottak meghatározni az állami tulajdonban lévő termőföldek és erdők hasznosításának Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, így azt is, hogy az elsőrendű alperes a pályázatok kiírása és elbírálása során milyen földbirtok-politikai irányelveket köteles figyelembe venni, illetve a pályázatok kiírása és elbírálása során miként köteles eljárni. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerinti célok megvalósításának a legfőbb biztosítéka ugyanis a Nemzeti Földalapba tartozó földterületek esetében az Nfatv. és a Korm. rendelet szerint lefolytatandó, az Alaptörvény ezen rendelkezése által meghatározott célokat – sarkalatos törvény rendelkezései folytán kötelezően – tiszteletben tartó pályázati eljárás lenne. „A jogalkotó továbbá elmulasztotta azon sarkalatos törvényi rendelkezések meghozatalát, amelyek az elsőrendű és a harmadrendű alperest az állami tulajdonú termőföldek hasznosítása során az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésében foglaltak, az Nfatv., a Korm. rendelet és az egyéb jogszabályok betartására köteleznék, illetve amelyek biztosítanák a perbeli BIO-SWISS minősítésnek megfelelő, különleges adottságokkal rendelkező

AKG rendszerében ökológiai szántóföldi növénytermesztési célprogram-csoportba tartozó földek különleges adottságainak fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését.”

- [14] 2.3. Az állam mint a közhatalom gyakorlója a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek a megteremtéséért, illetve az erőfölénnyel való visszaélés ellen az Alaptörvény M) cikkének megfelelően azon polgári jogviszonyok körében is „köteles lenne fellépni a megfelelő jogszabályok meghozatalával”, amely polgári jogi jogviszonyokban az állam mint polgári jogi jogalany, illetve a nevében eljáró szervezet valósíthat meg erőfölénnyel való visszaélésnek minősülő magatartást. Az Alaptörvény C) cikkének (3) bekezdése szerint ugyanis az állam jogosult az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszerrel alkalmazni.

- [15] 2.4. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésére tekintettel anyagi jogi értelemben biztosított a bírósági út igénybevétele olyan szerződések, illetve e szerződések megelőző eljárások tekintetében, amelyek esetében a szerződést az állam mint polgári jogi jogalany – pályázat alapján – a tulajdonában lévő földek hasznosításával összefüggésben köt.

„Jogszabályi keretek hiányában viszont eljárásjogilag ténylegesen kizárt a nem nyertes pályázó keresete alapján a pályázatokkal, pályázatok elbírálásával összefüggő alperesi eljárás érdemi felülbírálata. A Pp. 123. §-ának korlátozó rendelkezésére tekintettel ugyanis a pályázattal összefüggésben sérelmet szenvedett fél alperesekkel szemben védendő jogi érdeke fennállásának bizonyítása nélkül a nemzeti földalapba tartozó termőföldek hasznosításával összefüggő pályázati eljárás, döntés jogszabályba ütközésének a megállapítását eredményesen nem kérheti, miután nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely alapján az elsőrendű alperes pályázati eljárással összefüggő jogszabálysértése kihatna a jogszabálysértő pályázat alapján megkötött szerződés érvényességére. Így olyan esetekben, amikor a jogszabálysértő módon lefolytatott pályázat eredményeként megkötött szerződés nem ütközik jogszabályba, a sérelmet szenvedett fél a Pp. 123. §-a alapján eredményesen nem kérheti a jogsértés megállapítását, holott ilyen esetekben a közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó polgári jogi szerződések esetében a sérelmet szenvedett fél a perrel érintett időszakban hatályos közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (régii Kbt.), illetve a jelenleg hatályos 2015. évi CXLIII. törvény (Kbt.) alapján jogorvoslattal élhetne.”

- [16] 2.5. Az Nfatv. és a Korm. rendelet alapján a Nemzeti Földalapba tartozó földrészleteket nyilvános pályázat útján lehet haszonbérbe adni. „E nyilvános pályázat vonatkozásában azonban az Nfatv. és a Korm. rendelet jelen végzésben meghatározott rendelkezései olyan szabályokat tartalmaznak, amelyek nem felelnek meg a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10. napján kelt Korruptió elleni Egyezményének (a továbbiakban: egyezmény).” Ennek az egyezménynek a célja – többek között – az, hogy elősegítse a közügyekben és a köztulajdonnal kapcsolatban a becsületességet, a számon kérhetőséget, a közügyek és köztulajdon helyes kezelését. Az egyezmény 9. cikkének 1. pontja alapján ezért a részes államoknak – így Magyarországnak is – a saját jogrendszerük alapelveinek megfelelően meg kell tenniük a szükséges lépéseket ahhoz, hogy olyan, az átláthatóságon, versenyeztetésen és objektív döntéshozatali kritériumokon alapuló megfelelő beszerzési rendszereket alakítsanak ki, amelyek hatékonyak többek között a korruptió megelőzésében. Ugyanez vonatkozik az egyezmény 9. cikkének 2. pontja szerint a közpénzek kezelésére is.

„Bár ezen egyezmény az állam tulajdonát képező termőfölddel való gazdálkodás vonatkozásában kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, azonban azok az elvek, amelyek a közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó szerződésekre vonatkoznak, megfelelően alkalmazandók abban az esetben is, amikor az állam a tulajdonát képező vagyontárgy hasznosítására köt hosszú távú szerződést. Az állam ugyanis ezekben az esetekben is közpénzről hoz döntést, hiszen a haszonbérleti szerződésből származó bevétel közpénznek minősül.”

- [17] 2.6. Az egyezménynek megfelelően rendelkezik egyébként az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdése is, amely szerint minden közpénzekkel gazdálkodó szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. „Az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdése és az egyezményben foglaltak ellenére nincs azonban olyan szabály, amely transzparens és utólagosan felülvizsgálhatóvá tenné az első rendű alperes Nemzeti Földalapba tartozó földek hasznosítása során végzett tevékenységet. Az Nfatv. és a Korm. rendelet jelen végzés rendelkező részében meghatározott rendelkezései sértik ezért az egyezményben és az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdésében foglalt alapelveket.”

- [18] 2.7. Az indítványban „[h]angsúlyozza a bíróság – többek között – a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben is kifejtettekre tekintettel, hogy végzésében nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállásának a megállapítását indítványozza, hanem a meglévő jogi szabályozás ex tunc hatályú megsemmisítését, mivel a jelenlegi jogi szabályozás sérti az előzőekben kifejtettek tekintetével az Alaptörvényt.”

- [19] 3. Az Alkotmánybíróság 2016. november 2-án megkereste az igazságügyi minisztert álláspontja megismerése érdekében. Az igazságügyi miniszter – a Földművelésügyi Minisztériummal történt egyeztetést követően –

formai és tartalmi észrevételt tett. Álláspontja szerint az indítvány nem tartalmaz érdemi alkotmányjogi érvelést az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdése, M) cikk (1) és (2) bekezdése, R) cikk (2) bekezdése, a Q) cikk (2) bekezdése és a XXVI. cikk vonatkozásában. Az indítvány alapján nem egyértelmű, hogy az az Alaptörvény egyes cikkei sérelmét az összes, vagy csak némelyik megtámadott szabályt illetően állítja. Az indítványból nem derül ki egyértelműen, hogy a támadott rendelkezések mindegyikét ténylegesen alkalmazni kell-e. Tartalmi szempontból a miniszter válaszában lényege szerint a birtokpolitikai irányelvek rögzítésének célja, hogy az Országgyűlés körülhatárolja a végrehajtó hatalom mozgásterét, amikor magánjogi jellegű szerződések keretében hasznosítja az állami tulajdont képező földrésztletet. Mindez azt jelenti, hogy az irányelvek keretei között a Kormány szabadon határozhatja meg a földbirtok-politikai célokat, prioritásokat. Az irányelvek között törvényben sorrend nem határozható meg, mert minden birtoktest hasznosítása egyedi szempontok szerint kell, hogy történjen. Utalt a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra és a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatra. Eszerint az alkotmányozó a természeti erőforrások védelmének teljes szabályozását nem utalta sarkalatos törvényhozási körbe, a részletszabályozásokra ez a követelmény nem terjed ki; az Nfatv. és a Korm. rendelet támadott rendelkezései kizárólag részletszabályokat tartalmaznak.

## II.

[20] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott szabályai szerint:

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

„C) cikk (3) Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.”

„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.”

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„XXVI. cikk Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„39. cikk (2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyongra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

[21] 2. Az Nfatv. kifogásolt rendelkezései szerint:

„15. § (2) A Nemzeti Földalapba tartozó földrésztleteket a (3) bekezdésben foglalt földbirtok-politikai irányelvek szerint kell hasznosítani.

(3) A földbirtok-politika irányelvei:

a) a földhasználók helyzetének stabilizálása, fejlődésük elősegítése;

b) családi gazdaságok kialakítása és megerősítése;

c) környezetbarát, a fenntartható gazdálkodást szolgáló termelés földhasznosítás oldaláról történő támogatása;

d) a mezőgazdasági rendeltetésű földterületek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása), a vonalas infrastrukturális létesítmények szempontjaival;

e) a Nemzeti Erdőtelepítési Programban foglaltak végrehajtásának támogatása;

f) a racionális földtulajdonosi és bérleti rendszer kialakulásának elősegítése;

- g) a földpiac élénkítése és szabályozása;
- h) az állattenyésztő telepek működéséhez szükséges föld biztosítása;
- i) a gazdálkodás jellegének megfelelő, versenyképes birtokméretek kialakításának elősegítése;
- j) minőségi földcserék lebonyolításának megalapozása;
- k) termelési-termékstruktúra átalakításának ösztönzése és befolyásolása;
- l) a mezőgazdasági termelésre leginkább alkalmas földek mezőgazdasági termelési célú hasznosításának előtérbe helyezése;
- m) a mezőgazdasági termelésre kevésbé alkalmas földek más irányú hasznosításának előkészítése, támogatása, esetenként végrehajtása;
- n) művelési-ág váltás támogatása;
- o) a nem művelt, vagy méretük és kialakításuk miatt gazdaságosan nem művelhető területek megvétele és hasznosításának állami kezdeményező szereppel történő meggyorsítása;
- p) a birtoknagyság alkalmassá tétele az európai uniós támogatások lehívhatóságához;
- q) szociális földprogram és közfoglalkoztatási program támogatása;
- r) pályakezdő agrárvállalkozók és mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú végzettséggel rendelkezők támogatása;
- s) különleges rendeltetésű (különösen oktatás, kutatás, büntetés-végrehajtás) gazdaságok működéséhez kedvezményes föld biztosítás;
- t) a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 4/A. §-a alapján létrehozott szociális szövetkezet részére föld kedvezményes biztosítása.
- (4) A földrészletre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a mezőgazdasági termelés célját szolgáló földre, ha
- a) az örökség visszautasítása útján szállt a Magyar Államra, vagy
- b) az örökös a hagyatéki eljárásban a Magyar Állam részére felajánlotta.”
- „26. § (1) A Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet eladására vagy haszonbérletére irányuló pályázati felhívást az NFA hirdeti meg.
- (2) A pályázati felhívást, valamint benne az eladásra, vagy a haszonbérbe adásra kerülő földrészletek jegyzékét az NFA székhelyén, internetes honlapján, a földrészletek fekvése szerinti területi szervezeti egységeinél, és az önkormányzatnál legalább harminc napra hirdetmény formájában, valamint a helyben szokásos módon közzé kell tenni. A pályázati felhívásban 45 napnál nem lehet rövidebb időtartamot megállapítani az ajánlattételre.
- (3) Az NFA a pályázatok elbírálásától számított 30 napon belül szerződést köt a nyertes pályázóval.
- (4) A földrészlet eladására, haszonbérletére irányuló pályázati felhívás kiírásának, valamint elbírálásának részletes szabályait e törvény végrehajtására kiadott rendelet határozza meg.”

### III.

- [22] Az indítvány nem megalapozott.
- [23] 1. Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak az a része, amely a kifogásolt rendelkezések sarkalatosságával kapcsolatos érvelést tartalmaz, megfelel az Alaptörvény és az Abtv. szabályainak, amelyeket az Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben értelmezett. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy az Nfatv. 15. §-a, 26. §-a valamint a Korm. rendelet 6–28. §-ai sértik-e az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdését, a sarkalatos törvényre vonatkozó követelmény tekintetében.
- [24] Az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta az Nfatv. és az Alaptörvény P) cikkének viszonyát. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozattal (a továbbiakban: Abh.) elbírált ügyben az Alkotmánybíróság olyan szabályt vizsgált, amelynek a megalkotása során az Országgyűlés az Nfatv. egy módosításától azért tekintett el, mert a módosítás nem kapta meg a minősített többséget a szavazás során, ugyanakkor egy másik, nem sarkalatos törvénybe hasonló szabályt beiktattak. Az Alkotmánybíróságnak ilyen alkotmányjogi körülmények között kellett vizsgálnia a köztársasági elnök által kifogásolt, egyszerű többséggel elfogadott törvényi rendelkezést. A jelen ügyben nem ez a helyzet, nem utólagos törvénymódosítást kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak. A most vizsgált ügyben arról kell döntenie, hogy a sarkalatos rendelkezésekkel együtt ugyanabban a törvényben elfogadott nem sarkalatos rendelkezések összhangban állnak-e az Alaptörvénnyel.
- [25] Az Abh. indokolása – a [41] és [43] – megállapította, hogy a sarkalatosság – és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség – problémája több oldalról is megközelíthető. Egyrészt, ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható,



úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez. Másrészt viszont azt is vizsgálni kell, hogy ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó hatalom) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy adott törvényben, akkor e törvény a továbbiakban csak kétharmados többséggel módosítható-e. Az Abh.-ban vizsgált ügyben az Alkotmánybíróságnak csak az első problémakört érintően kellett megvizsgálódnia. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében a termőföld a nemzet közös öröksége, melynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam kötelessége. A (2) bekezdés értelmében az e cél eléréséhez szükséges korlátokat és feltételeket sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. Az általános jellegű megfogalmazásból adódóan értelmezés útján csak esetről esetre állapítható meg, hogy a sarkalatos követelménye fennáll-e, és hogy a szóban forgó szabályozási tárgy mely elemeire terjed ki {vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [104]}.

- [26] 2. A jelen ügyben az Nfatv. 48. §-a értelmében az Nfatv. 15. §-a és 26. §-a nem minősül sarkalatosnak, viszont a termőföld hasznosítására irányul. Az Alaptörvény P) cikkét az indítványban hivatkozott (2) bekezdéssel 2012. december 22-től az Alaptörvény harmadik módosítása egészítette ki. Az Nfatv.-nek az a szabálya, amely az Nfatv. sarkalatosnak minősülő szakaszait meghatározza, 2012. január 1-jétől hatályos. Az Nfatv.-t ezzel a 48. §-sal az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény (a továbbiakban: Törvény) 369. § (2) bekezdése egészítette ki (az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódva); a módosítás értelmében az Nfatv. 1–3. §-a és 18–23. §-a az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül. Az Alaptörvény elfogadása ugyanis megkövetelte, hogy az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom az Alaptörvény hatálybalépéséig új törvények megalkotásával váltsa fel azokat a hatályos jogszabályokat, amelyek a legfontosabb alkotmányos szerveket, intézményeket és legtöbbször – az új Alaptörvény szóhasználata alapján – sarkalatosnak minősülő törvényben szabályozott tárgyköröket szabályozzák. A Törvény számos tárgykört jelölt meg sarkalatosként, az Nfatv. 48. §-a szerintiüket az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján. Az Nfatv. 48. §-a 2013. május 23-tól az Nfatv. 36. §-át is sarkalatosnak minősíti (a módosítást a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény és az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény módosításáról szóló 2013. évi LIX. törvény 7. §-a tartalmazza). Az Nfatv. 36. §-a az Nfatv.-nek ahhoz a módosításához kapcsolódik, amelynek a legfontosabb célja, hogy a Nemzeti Földalapról Szervezet (a továbbiakban: NFA) nyilvános pályázat mellőzésével köthessen adásvételi szerződést olyan földrészletre, melynek területe nem haladja meg a három hektárt; a 36. § az új szabály alkalmazását a folyamatban lévő ügyekben is megállapítja. A törvény módosította az Nfatv. számos, sarkalatosnak minősülő rendelkezését (20–21. §, 23. §).
- [27] Az Nfatv. Nemzeti Földalapot hozott létre, amelynek egyes céljai (az állami tulajdonban lévő termőföldvagyonnal való észszerű és a földbirtok-politikai céloknak megfelelő gazdálkodás, továbbá a termőföldnek a mezőgazdasági termelés ökológiai feltételeire, valamint a gazdaságosság és a jövedelmezőség szempontjaira figyelemmel történő hasznosításának elősegítése, a családi gazdaságokon alapuló korszerű birtokszerkezet kialakításának előmozdítása) közvetve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez is kapcsolhatók. Ugyanakkor az NFA rendeltetése a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeinek érvényesítése [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés]. A nemzeti vagyon az Nfatv. esetében a termőföld. Ezért a termőfölddel való felelős gazdálkodás szabályainál felvethető a P) cikk (1) bekezdése szerinti követelmények (a termőföld mint természeti erőforrás védelme, fenntartása, megőrzése) érvényesítése a (2) bekezdés szerinti sarkalatos törvényben.
- [28] Az indítvány a támadott szabályok sarkalatosnak minősülését az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésére hivatkozva állítja.
- [29] Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálni, hogy érvényesül-e az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésének az a fordulata, amely szerint „a termőföld [...] hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit [...] sarkalatos törvény határozza meg”. Az Alaptörvény P) cikke a környezet védelmét államcélként tartalmazza, szemben az Alaptörvény XXI. cikkében garantált egészséges környezethez való joggal. A P) cikkben megjelenik a környezet mint védett érték tárgya, alanya, tartalma, valamint a környezet védelmének a kötelezettsége. A környezet mint védett érték tárgya a természeti erőforrások, a biológiai sokféleség és a kulturális értékek, azaz maga a környezet. Természeti erőforrásokon az Alaptörvény elsősorban a termőföldet, az erdőket és a vízkészletet érti. Ezekre a védendő értékekre külön törvények jöttek létre. A külön törvények egyike a termőföldre vonatkozó törvény. A P) cikk (2) bekezdése szerinti törvényalkotási kötelezettségnek a termőföldet

illetően a jogalkotó az Alaptörvény harmadik módosítását követően közvetlenül a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) megalkotásával tett eleget. Ez a törvény az új földtörvény, amely egészében sarkalatos, meghatározza, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora termőföldterület tulajdonjogát szerezheti meg, illetve meghatározza a tulajdonszerzéssel kapcsolatos hatósági eljárás szabályait is. A Földforgalmi törvény 71. §-a kimondja: „[E] törvény az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.” Az Nfatv.-ben is szerepelnek ugyanakkor olyan, a Földforgalmi törvény rendelkezéseit tartalmilag kiegészítő szabályok, amelyek nemcsak közvetve, hanem közvetlenül is az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdéséhez is köthetők, mert termőföld tulajdonjogának megszerzésére, valamint hasznosítására vonatkoznak. Ilyen az Nfatv. 36. §-a.

- [30] 2.1. Az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdéséből – a jelen ügyet illetően – félreérthetetlenül következik, hogy csak a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit kell sarkalatos törvénynek szabályoznia. Olyan következtetés tehát nem vonható le az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése rendelkezéséből, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzésére, valamint hasznosítására vonatkozó minden részletkérdést sarkalatos törvényben kellene szabályozni. A minősített többség követelménye továbbá csak az adott alaptörvényi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre (a jelen esetben a Földforgalmi törvényre) vonatkozik. A minősített többség előírása ezért nem zárja ki, hogy a szükséges részletszabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvény vagy akár kormányrendelet határozza meg. Arról ugyanakkor minden esetben az Alkotmánybíróságnak kell döntenie, hogy valamely szabályozási tárgykör – az Alaptörvény alapján, a jelen esetben az indítványban foglaltakra figyelemmel a P) cikk (2) bekezdése szerint – kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható-e. A jogalkotó által sarkalatosnak minősített tárgykör módosítása is minősített többséget kíván.
- [31] Az Nfatv. 48. §-a értelmében e törvény 1–3. §-a, 18–23. §-a és 36. §-a minősül sarkalatosnak. Az 1–3. § általános rendelkezéseket tartalmaz. Az 1. § a Nemzeti Földalap, a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek körére és rendeltetésére, hasznosítására és nyilvántartására, a 3. § a Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi jogok gyakorlására, az állam képviselőjére vonatkozó olyan szabályokat tartalmaz, amelyek önmagukban is az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését hajtják végre. A 18–23. § a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek és azok hasznosítása egyes intézményeiről és főbb szabályairól szól. Ezek közül ki kell emelni a 18. § (1) bekezdésének azt a rendelkezését, amely szerint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosítása nyilvános pályázat vagy árverés útján történő eladással, nyilvános pályázat útján történő haszonbérbe adással, vagyonkezelésbe adással, cserével történhet. A 19. § meghatározza a hasznosításra kötetendő szerződés alanyi feltételeit. A további sarkalatos rendelkezések a vagyonkezelési szerződésre, a részarány-tulajdonosok részére történő felajánlásra, az önkormányzatok részére történő ingyenes vagyonkezelésbe, illetve tulajdonba adásra, továbbá az érintett földrészetekre vonatkozó beruházásokra és a védett természeti területekre vonatkozó szabályokat tartalmaz. Ezekről a sarkalatos rendelkezésekről is kétséget kizáróan megállapítható, hogy az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését hajtják végre.
- [32] 2.2. A sarkalatos rendelkezések közül ki kell emelni a 2. §-t, amely a Nemzeti Földalapba tartozó földrészet hasznosítására és nyilvántartására, a Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi jogok gyakorlására az Nfatv. alkalmazását írja elő. A rendelkezés nyilvánvalóan vonatkozik a nem sarkalatos rendelkezésekre is. A 2. § tehát azt teszi lehetővé, hogy ugyanez a törvény tartalmazzon egyszerű többséggel elfogadott rendelkezéseket is. Figyelemmel arra, hogy a magyar jogrend számos sarkalatos törvénye tartalmaz felhatalmazást a részletkérdések megalkotására egyszerű többséggel elfogadható törvényben, vagy akár alacsonyabb szintű jogszabályban (rendeletben), semmilyen alkotmányos indok nincs, amely a 2. §-ból következő felhatalmazás alaptörvény-ellenességére utalna.
- [33] Hasonlóképpen ki kell emelni az Nfatv. sarkalatos rendelkezései közül a 18. § (2) bekezdését, amely szerint az „eladás, a haszonbérbe adás, és a csere során a földbirtok-politikai irányelveknek megfelelően kell eljárni”. A rendelkezés tehát sarkalatos szabályként írja elő a földbirtok-politikai irányelvek megalkotását, de annak jogszabályi formájáról nem rendelkezik. A földbirtok-politikai irányelvek megalkotását a P) cikk (2) bekezdése kifejezetten nem írja elő, és megalkotásuk az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a P) cikkből közvetlenül sem következik. Ezek megalkotását az Országgyűlés szabad elhatározásából hozott sarkalatos szabály rendeli el. Ez a szabály egyrészt összhangban van a P) cikk (2) bekezdésével, mivel az abban írtak érvényesülését erősíti, másrészt a konkrét irányelvek akár az Nfatv. nem sarkalatos rendelkezéseiben, akár más egyszerű többséggel elfogadott törvényben, akár alacsonyabb szintű jogszabályban megalkothatók lennének. Hasonlóképpen a 2. §-sal kapcsolatban írtakhoz – sőt, éppen a 2. §-ban biztosított felhatalmazásra tekintettel – semmilyen alkotmányos indok nincs, amely a 18. § (2) bekezdésében írt, a földbirtok-politikai irányelvek megalkotására adott felhatalmazás alaptörvény-ellenességére utalna.

- [34] 2.3. Az Nfatv. 48. §-ának felsorolása nem tartalmazza az Nfatv. 15. §-át és 26. §-át, vagyis ezek a szabályok az Nfatv. értelmében nem minősülnek sarkalatosnak. Tartalmukat illetően megállapítható, hogy az Nfatv. 15. §-a éppen azokat a földbirtok-politikai irányelveket tartalmazza, amelyek a 18. § (2) bekezdése alapján, a 2. §-ra tekintettel nem sarkalatos törvényi szabályban is megalkothatók.
- [35] Az Nfatv. 26. §-a pedig a sarkalatos 1. §-ban előírt pályázat egyes részletszabályait tartalmazza, másrészt – a (4) bekezdésben – a kiírásának, valamint elbírálásának részletes szabályait megállapító, az Nfatv. végrehajtását szolgáló rendelet megalkotására ad felhatalmazást. Figyelemmel arra, hogy a sarkalatos szabályok végrehajtására is lehetne alacsonyabb szintű jogforrást alkotni, nincs alkotmányos akadálya annak sem, hogy a nem sarkalatos szabályok végrehajtására kapjon felhatalmazást más jogalkotó.
- [36] A leíratra tekintettel tehát az Alaptörvényből azonban nem következik az, hogy a földbirtok-politikai irányelvek meghatározása csakis sarkalatos szabályban lenne lehetséges. A sarkalatosság előírásának hiánya összhangban van azzal a körülménnyel is, miszerint a földbirtok-politika a Kormány általános politikájának része. Ennek meghatározása pedig az Alaptörvény 18. cikk (1)–(2) bekezdése alapján a miniszterelnök feladata. Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése szerint továbbá a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Az Nfatv. 26. § (4) bekezdése pedig külön felhatalmazást tartalmaz a Korm. rendelet megalkotására.
- [37] Tartalmi szempontból tehát egy állam földbirtok-politikája a kormánypolitika lényegéhez tartozik, így azért a mindenkor kormánytöbbségnek kell a felelősséget viselnie. Ha a Kormány az Alaptörvény és a törvények keretei között nem dönthetne viszonylag szabadon a saját földbirtok-politikájáról, akkor nem tudja megvalósítani azt a politikát, amire a választóktól megbízást kapott. Ez nem azt jelenti, hogy bármely földbirtok-politika a tartalmától függetlenül összhangban áll az Alaptörvénnyel, hanem csak azt, hogy a földbirtok-politika elvei tartalmuk szerint sem követelik meg a sarkalatos törvénybe foglalást.
- [38] 2.4. Az indítvány az Alaptörvény P) cikkének sérelmét illetően kifejezetten absztrakt vizsgálatot igényelt a jogforrási rendszer belső összefüggései tekintetében. Arról kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy mi a sarkalatosság értelmezése (törvényre, szabályozási tárgyra vagy konkrét rendelkezésre, esetleg ezek valamilyen kombinációjára vonatkozik-e), illetve mi a sarkalatos szabályozás következménye (megállapítható-e érinthetlenség-kizárólagosság egyszerű törvény és minden más jogszabály számára). Összességében tehát az Országgyűlés jogalkotó hatalmának korlátairól kellett döntenie. Ezt a vizsgálatot különös gondossággal kellett elvégezni, egyrészt azért, mert a kérdés Magyarország alkotmányos működésének lényegét érinti, másrészt azért, mert a megállapításokhoz az Alkotmánybíróság kötve lesz, tehát a jövőbeni hasonló kérdések esetén nehezen lehet megengedőbb vagy szigorúbb.
- [39] A sarkalatosság elvi értelmezésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni a jelenlegi jogforrási rendszer nagyfokú bonyolultságát, a nem több-, hanem egyenesen sokszintű szabályozást, a nagyszámú utaló és általános közvetítő szabályt, a dogmatikai jogréteg beszívárgását a kodifikációba, amelyek következtében a sarkalatosság nem minden esetben és nem minden szabályozandó részletkérdés tekintetében tekinthető kizárólagosnak. Függetlenül attól, hogy a sarkalatosságot hogyan értelmezzük – törvényre, szabályozási tárgyra vagy konkrét rendelkezésre vonatkoztatjuk-e –, nem tartható az a következtetés, miszerint egy sarkalatos szabály tartalmához más jogforrás (egyszerű törvény, esetleg rendelet) soha semmit ne tehetne hozzá. Az nem lehet vitás, hogy a sarkalatos szabályt nem sarkalatos szabály nem helyezheti hatályon kívül, illetve tartalmát, alkalmazhatóságát nem szűkítheti – ezt hordozza a non derogatur-elv. Más a helyzet azonban a kibővítéssel, a sarkalatos szabály alkalmazhatóságát biztosító kiegészítő szabályok megalkotásával. Még az Alaptörvény és törvény viszonyában is megállapítható, hogy önmagában abból, hogy egy kérdést az Alaptörvény szabályoz, nem következik – külön felhatalmazás hiányában sem –, hogy jogszabály ne pontosíthatná ugyanazt a kérdést.
- [40] A sarkalatosság tehát a vizsgált Nfatv. sajátosságaitól eltekintve sem zárja ki feltétlenül, hogy a sarkalatos törvénnyel biztosított feladat- és hatáskör egyszerű törvénnyel vagy alacsonyabb szintű jogszabállyal ne lenne bővíthető. Különösen akkor nem, ha a bővítés más, az Alaptörvényben vagy sarkalatos törvényben meghatározott feladat vagy érték biztosításához feltétlenül szükséges. Az ezzel ellentétes következtetés nem pusztán formalista lenne, de figyelmen kívül hagyná a jog célját. Azt, hogy a jog magatartási szabályokból áll, amelyeknek érvényesíthetőnek kell lenniük annak érdekében, hogy az általuk védett tartalom megvalósulhasson.
- [41] 2.5. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Nfatv. 15. §-a, 26. §-a, valamint a Korm. rendelet 6–28. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló, az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése sérelmére alapított indítványt elutasította.

- [42] 3. Az indítvány további érveit illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok nem felelnek meg az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában és az Abtv. 25. §-ában írt, az Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében értelmezett szabályoknak. Nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra, ha nem tartalmaz világos kérelmet (petitum) az alkalmazandó jogkövetkezményre, vagy olyan jogkövetkezmény alkalmazását kéri – mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítása –, amelynek kezdeményezésére nem jogosult, mivel a mulasztás megállapítása az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló lehetséges jogkövetkezmény. A határozottság követelményének továbbá minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell, mivel az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat – a törvényben taxatív felsorolt kivételekkel – kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.
- [43] Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezésnek pedig az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia. A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró (bírói tanács) csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg, és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.
- [44] 3.1. Az indítvány nem tartalmaz érvelést arra, hogy az Nfatv. 15. § (3) bekezdés a)–t) pontjai, 26. § (1)–(3) bekezdése és a Korm. rendelet 6–28. §-ai közül melyek azok, amelyeket alkalmazni kell a perben, és amelyeknek a teljes vagy részbeni, akár formai vagy tartalmi okból, akár ex tunc hatályú hatályvesztése a szerződés semmisségére – a pályázatokra vonatkozó szabályok megsértése miatt indult per kimenetelére – hatással lehetne. A P) cikk (2) bekezdésének megsértésére vonatkozó, tehát a közjogi érvénytelenség körébe eső, az előbbiekben vizsgált érvelés esetében elegendő volt arra hivatkozni, hogy a szóban forgó rendelkezéseket általában alkalmaznia kellett az indítványozó bírósági tanácsnak. A szubsztantív (tartalmi) alaptörvény-ellenesség kérdéseinek vizsgálatához viszont már a bírósági tanács által alkalmazandó szabály pontos megjelölése is szükséges.
- [45] 3.2. Az indítványnak az Nfatv. 15. §-a és a Korm. rendelet megjelölt szabályai alaptörvény-ellenességét állítja az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése, P) cikkének (2) bekezdése és XXVIII. cikkének (1) bekezdése megsértése miatt, szabályok hiányára vagy a meglévő szabályok hiányosságára tekintettel is. Az indítvány lényeges tartalma ebben a tekintetben az, hogy a hatályos jogszabályok nem teszik lehetővé a pályázat kiírása és elbírálása törvényességének érdemi felülbírálatát. Az indítvány szerint
- az Nfatv. 15. §-a „nem határoz meg prioritási sorrendet, illetve nincs olyan jogszabályi rendelkezés sem, amely ezen elvek körében egy objektív, átlátható, a pályázatok értékelésekor irányadó, mindenki számára előzetesen megismerhető, utólag is ellenőrizhető követelményrendszerrel határozná meg.”
  - „[a] jogalkotó továbbá elmulasztotta azon sarkalatos törvényi rendelkezések meghozatalát, amelyek az elsőrendű és a harmadrendű alperest az állami tulajdonú termőföldek hasznosítása során az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésében foglaltak, az Nfatv., a Korm. rendelet és az egyéb jogszabályok betartására köteleznék, illetve amelyek biztosítanák a perbeli BIO-SWISS minősítésnek megfelelő, különleges adottságokkal rendelkező AKG rendszerében ökológiai szántóföldi növénytermesztési célprogram-csoportba tartozó földek különleges adottságainak fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését.”
  - „[j]ogszabályi keretek hiányában viszont eljárásjogilag ténylegesen kizárt a nem nyertes pályázó keresete alapján a pályázatokkal, pályázatok elbírálásával összefüggő alperesi eljárás érdemi felülbírálata.”
- [46] Az indítványozó bírósági tanács végzése indokolásának utolsó érdemi bekezdésében írt álláspontja ellenére ezek az érvek mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkoznak. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását nem csak bírói kezdeményezésben nem lehet indítványozni, mivel 2012. január 1-jétől az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre megszűnt. Az Abtv. 46. §-a alapján az Alkotmánybíróság – jogkövetkezményként – állapíthatja meg a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, ha hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában ezt észleli. Jelen esetben erre nem kerülhetett sor, mivel a végzés érvelése nincs összefüggésben az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. A jogbiztonság csak a szabad diszkréció (kötetlen mérlegelés) lehetővé tevő jogalkotást tiltja. A jogalkotó feladata a birtokpolitikai irányelvek tekintetében a feltételrendszer megalkotása volt (a leírtak szerint nem az Alaptörvény, hanem törvény sarkalatos rendelkezésének előírása alapján). Ez megtörtént, a bírói kezdeményezés nem utal a szabályok értelmezhetetlenségére, és ilyen körülményt az Alkotmánybíróság sem észlelt. Az a megfontolás, amely szerint más törvényi megfogalmazás kevesebb értelmezést vagy kényelmesebb jogalkalmazást tenne lehetővé, kívül esik az alkotmányosság körén.

- [47] A jogszabályok betartására kötelezéssel, a bírói út hiányával kapcsolatban az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a 4/1999. PJE jogegységi határozat hasonló ügyben úgy foglalt állást, hogy „[a] privatizációs pályázatokra vonatkozó szabályok megsértése miatti igények bírósági úton érvényesíthetők. A privatizációs pályázaton résztvevőnek a pályázat kiírója és a pályázatot elnyerő másik pályázó között létrejött szerződés semmisségére alapított keresetét nem lehet a felperes perlési jogosultsága (aktív perbeli legitimációja) hiánya okából elutasítani.” A bírósághoz fordulás jogát tehát a bírósági tanács által felhozott érvek ellenére az Nfatv. szabályai még csak nem is érintik.
- [48] A bírói út hiányától eltérő kérdés, hogy az igény milyen szabályok alapján bírálható el. Kivételesen fordulhat elő, hogy valamely igény érvényesítéséhez szükséges anyagi jogi szabályok hiánya a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapvető jogot sérti. Az indítvány szerinti biogazdálkodással, a földek adottságainak fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését érintő jogalkotással, ennek az Alaptörvényből eredő tartalmával kapcsolatban az indítvány nem tartalmaz olyan alkotmányjogi érvelést, amely szükségessé tenné, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálja a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. Az alapvető jogok biztosa az indítványban hivatkozott jelentésében nem állapított meg jogalkotási feladatot, azonban felkérte a vidékfejlesztési minisztert, hogy „dolgozzon ki – a civil és szakmai szervezetek bevonásával, azokkal folyamatosan együttműködve, a Nemzeti Fenntartható Keretstratégiával és a Nemzeti Vidékstratégiával összhangban – olyan stratégiát, intézkedési tervet, mely teljes mértékben biztosítja az Alaptörvény P) cikkében nevesített nemzeti közös örökség megővéséhez és fenntartásához szükséges intézményvédelmet az NFA földhasznosítási tevékenységében.”
- [49] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványnak ezeket az érveit érdemben nem vizsgálhatta.
- [50] 3.3. Az elégtelen indokolás miatt, a már leírtak szerint akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat], vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat].
- [51] Az indítvány nem tartalmaz kellő alkotmányjogi érvelést az Alaptörvény C) cikkének (3) bekezdését, M) cikkének (1) és (2) bekezdését, Q) cikkének (2) bekezdését, P) cikkének (1) bekezdését, R) cikkének (2) bekezdését, XXVI. cikkét és az Egyezménybe ütközést illetően. Az indítvány alapján továbbá nem volt megállapítható az sem, hogy milyen érdemi összefüggés van az Nfatv. 15. §-a, 26. §-a, a Korm. rendelet 6–28. §-ai és az Alaptörvény C) cikkének (3) bekezdése, M) cikkének (1) és (2) bekezdése, Q) cikkének (2) bekezdése, R) cikkének (2) bekezdése, XXIV. cikke és az Egyezmény 9. cikke között. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványnak ezeket az érveit sem vizsgálhatta érdemben.
- [52] 3.4. Az indítvány – a P) cikk (2) bekezdésébe ütközés már vizsgált kérdéseit kivéve – nem tartalmaz kellő alkotmányjogi érvelést a Korm. rendelet 6–28. §-ai tartalmi alaptörvény-ellenességét illetően; nem jelöli meg, hogy melyik szabály milyen okból alaptörvény-ellenes. Az indítvány továbbá éppen azoknak az előírásoknak a megsemmisítésére irányul, amelyeknek a megsértésére hivatkozva lehet a pályázaton részt vevőnek a pályázat kiírója és a pályázatot elnyerő másik pályázó között létrejött szerződés semmisségére alapított keresetét elbírálni. Ezek az érvek sem voltak ezért érdemben vizsgálhatók.
- [53] 3.5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítvány érdemben nem vizsgálható érveit – az Abtv. 64. § d) pontja alapján – visszautasította.
- [54] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének utolsó mondata alapján rendelte el határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2016. december 6.

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

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

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

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

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

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

- [55] Nem tudom támogatni az indítványnak a határozat rendelkező részi elutasítását, mert az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdése alapján a Nemzeti Földalapról szóló törvény (Nfatv.) 15. §-át én csak sarkalatos törvény által szabályozható körben tartom lehetségesnek. Így mivel ezt ennek ellenére az Nfatv. 48. §-a egyszerű többséggel elfogadhatónak minősítette, ez megítélésem szerint alaptörvényt sértést valósított meg. Ennek megállapítása után én csak e szakaszok megsemmisítését tudtam volna támogatni, helyt adva az indítvány kérelmének.
- [56] Nem tudok egyetérteni az indokolás III. részének 2.3. pontjában (Indokolás [34]–[37]) foglalt azzal az érveléssel sem az elutasítás alátámasztására, hogy mivel az állam földbirtok-politikája a kormánypolitika lényegéhez tartozik, így annak a mindenkori kormánytöbbség meghatározása alatt kell állnia. Akkor, amikor a földbirtok-politikának ezt a részét az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdése sarkalatossághoz kötötte, ezzel egyben ki is vette ezt a sarkalatosságot el nem érő támogatottságú Kormány általános politikai autonómiája alól, illetve így a miniszterelnök kompetenciájából, és csak a képviselők minősített többségével lehet ezt meghatározni.
- [57] Mindezek alapján nem tudom támogatni a tervezet elutasító rendelkező részét.

Budapest, 2016. december 6.

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

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye*

- [58] Nem értek egyet a bírói kezdeményezés elutasításával, illetve visszautasításával.
- [59] 1. Mindenekelőtt nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a bírói indítványban kezdeményezett alaptörvény-ellenesség érdemi vizsgálatát nem végezte el az Alaptörvény minden olyan rendelkezése kapcsán, amivel összefüggésben a bíróság megfelelően indokolt indítványi kérelmet terjesztett elő. Álláspontom szerint ezért az Alkotmánybíróság határozatának a bírói kezdeményezés visszautasításáról szóló rendelkezése megalapozatlan.
- [60] Az indítványozó kérelmében a Korm. rendelet 6–28. §-át több szempontból is támadta [nem csupán az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésére hivatkozással amiatt, mert a Korm. rendeletnek ezeket az előírásait nem sarkalatos törvényben szabályozták]. Példának okáért, az indítványozó különösen sérelmesnek tartotta – mégpedig a bírósághoz forduláshoz való jogot sértőnek, s ezen túlmenően az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésébe is ütközőnek – a Korm. rendelet 7. § (7) bekezdését. Az indítványozó a Korm. rendelet e rendelkezésével kapcsolatban kifogásolta, hogy a földrészlet eladására, haszonbérbe adására irányuló pályázati kiírás és az útmutató nem nyilvános, az csak a regisztrált pályázók számára ismert, s azoknak is csak a titoktartási nyilatkozat aláírása után. [A Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése sorolja fel, hogy mit kell kötelezően tartalmaznia a (nyilvános) pályázati felhívásnak. Ezt követi a Korm. rendelet 7. § (2) bekezdésének szintén hosszú felsorolása arról, hogy a pályázati kiírás a pályázati felhívásban foglalt adatokon túl mit tartalmaz. Utóbbinak számos olyan eleme van, ami mérvadó lehet az indítványozó bíróság számára annak megítélése szempontjából, hogy ki nyújtotta be a legjobb ajánlatot.] Az indítványozó azért kifogásolta a pályázati kiírás kapcsán azt, hogy az nem mindenki számára megismerhető, mert így a Korm. rendelet megvonja (nem biztosítja) a „pályázat, illetve a pályázat elbírálására vonatkozó döntés tekintetében bírósági felülvizsgálatot vagy más jogorvoslati lehetőséget.” Az Alkotmánybíróság határozata ugyanakkor ezt az indítványi kérelmet érdemben nem bírálta el. Azt állította az indítványozónak erről a kérelméről, hogy az mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozik, s mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását nem lehet az Alkotmánybíróságnál indítványozni.
- [61] Álláspontom szerint indokolatlanul minősítette az Alkotmánybíróság a bíróság által előterjesztett kérelmet mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványnak. Megítélésem szerint az Alkotmánybíróságnak érdemben kellett volna eljárnia az indítványi kérelem alapján. Érdemi elbírálás esetén az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy amennyiben a Korm. rendelet alapján a pályázati kiírás nem mindenki számára megismerhető, akkor ennek következtében sérülhetett-e a korábbi haszonbérletnek a bírósághoz fordulásra vonatkozó joga azzal összefüggésben, hogy pályázatát az NFA egy ilyen pályázati kiírás alapján értékelte, s az értékelést ilyen feltételek mellett tudta csak megtámadni a korábbi haszonbérlet a bíróságon. Ennek kapcsán érdemben vizsgálendő lett volna természetesen az is, hogy valóban érvényesülhetett-e

az átláthatóság követelménye és ennek kapcsán a bírósághoz fordulás joga a Korm. rendelet 7. § (9) bekezdése alapján, amely szerint az NFA a pályázók bármelyikének biztosított információt, adatot és egyéb szolgáltatást köteles a többi pályázó számára is ugyanolyan módon biztosítani. Erre hivatkozik ugyanis az igazságügy-miniszter az Alkotmánybíróság felhívására előterjesztett jogi állásfoglalásában. Vizsgálandó lett volna mindezzel összefüggésben így az is, hogy a Korm. rendelet 7. § (9) bekezdésére hivatkozva negligálható-e a 7. § (7) bekezdése szerinti titoktartási nyilatkozat, s a pályázat elbírálása után a pályázat jogszerűségének bírósági felülvizsgálata valóban biztosítottnak tekinthető-e. Figyelemmel az Alkotmánybíróságnak a bírósághoz fordulás jogával összefüggő [már a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában, ABH 1997, 263, 272. kialakított] gyakorlatára a hatékony bírói jogvédelem követelményével összefüggésben, nevezetesen azzal a követelménnyel, hogy a jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítania, hogy a perbe vitt jogok a bíróság által érdemben elbíráltak legyenek.

- [62] Nem értek egyet azzal sem, hogy az Alkotmánybíróság határozatában annak ellenére kezelte mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozó kérelemként a bírói kezdeményezést (annak a fentiekben ismertetett elemét), hogy indítványában a bíróság kifejezetten hangsúlyozta: az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező „végzésében nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállásának a megállapítását indítványozza, hanem a meglévő jogi szabályozás ex tunc hatályú megsemmisítését”.
- [63] Mindezt figyelembe véve az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint – indokolatlanul kezelte érdemben el nem bírálható indítványként a bírói kezdeményezésben foglalt kérelmet, s megalapozatlanul utasította azt vissza.

- [64] 2. A fentiekben túlmenően a határozat rendelkező részének 1. pontjával sem értek teljesen egyet. A sarkalatos törvényi szabályozás követelményének konkrét vizsgálatánál az Alaptörvény P) cikkén kívül az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett volna lennie az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésére is. Az Nfatv. 48. §-a ugyanis az Alaptörvény utóbbi rendelkezése alapján állapítja meg, hogy az Nfatv. mely rendelkezései minősülnek sarkalatosnak. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését is figyelembe véve azok a törvényi szabályok is sarkalatosnak minősülnek, amelyek a nemzeti vagyon „védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit” határozzák meg. Márpedig az Nfatv. 15. §-ában felsorolt (a Nemzeti Földalapba tartozó, tehát a nemzeti vagyon részét képező földrészeket hasznosítására vonatkozó) földbirtok-politikai irányelvek között számos olyan van, amelyek az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében szereplő követelményeket határoznak meg. Következésképpen a nemzeti vagyon védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményét érvényre juttató földbirtok-politikai irányelvek [figyelemmel arra, hogy az Nfatv. 15. § (2) bekezdése szerint kötelező a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket a földbirtok-politikai irányelvek szerint hasznosítani] az Alaptörvény alapján minősített törvényi szabályozást igényeltek volna. Az Alkotmánybíróság így – álláspontom szerint – megalapozatlanul utasította el az Nfatv. 15. §-ával kapcsolatos bírói kezdeményezést.

Budapest, 2016. december 6.

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

---

A Magyar Közlönyt az Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A szerkesztésért felelős: dr. Salgó László Péter.

A szerkesztőség címe: Budapest V., Kossuth tér 4.

A Magyar Közlöny hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://www.magyar kozlony.hu> honlapon érhető el.

A Magyar Közlöny oldalhű másolatát papíron kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető.