SP/3411-2/2026

Dr. Sonnevend Pál
az Alkotmánybíróság elnöke részére

BUDAPEST

TISZTELT ELNÖK ÚR!

Az Országgyűlés a 2026. november 3-i ülésnapján fogadta el a T/961. számú, az államhoz kapcsolódó vagyon és az állami hátterű finanszírozás védelme és megerősítése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: Törvény).

Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2026. november 4. napján küldte meg részemre aláírásra és a kihirdetésének elrendelésére.

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ezzel összhangban az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja értelmében a köztársasági elnök az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybírságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésére is figyelemmel, az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörömben az alábbi

indítványt

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg

I. egyfelől a Törvény 15. § (1) bekezdésében foglalt, a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Kbftv.) 74. § (2) bekezdés b) pontjának és záró szövegrészének, valamint (2a) és (2b) bekezdésének; a Törvény 16. §-ában foglalt, a Kbftv. 203/E. § (1) és (2) bekezdésének, továbbá – a szoros tartalmi összefüggésre tekintettel – a Törvény 15. § (2) bekezdésében foglalt, a Kbftv. 74. § (4) bekezdése „vagy a (2b) esetben a Felügyelet határozatának közlését követő napon szövegrészének" az Alaptörvénnyel való összhangját, és állapítsa meg ezen rendelkezések alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, M) cikk (2) bekezdésének, II. cikkének, XIII. cikk (1) bekezdésének, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelme miatt, az alábbiakban kifejtettek szerint;

II. másfelől a Törvény 4. § (2) bekezdésében foglalt, a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 68. § (6)–(8) bekezdésének, valamint a Törvény 5. §-ában foglalt, a Tpt. 450/I. §-ának az Alaptörvénnyel való összhangját, és állapítsa meg e rendelkezések alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt, az alábbiakban kifejtettek szerint.

I.

1. A Törvény 15. §-a és 16. §-a a zártkörű befektetési alapokat érintő módosításokról rendelkezik.

A Kbftv. 65. §-a, 67. §-a, 72. §-a és 73. §-a alapján a zártkörű befektetési alapok, köztük a kockázati tőkealapok és a magántőkealapok legalapvetőbb sajátosságai a következők szerint összegezhetőek:

- a befektetési alap jogi személy, amely a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: Felügyelet) által a nyilvántartásba történő bejegyzéssel jön létre;
- a befektetési alap törvényes képviselője a befektetési alapkezelő, aki a befektetési alap nevében eljár;
- a kockázati tőkealap, illetve a magántőkealap kizárólag szakmai befektetőknek, határozott futamidőre, vissza nem váltható befektetési jegyekkel és zártkörű befektetési alapként hozható létre;
- a kockázati és a magántőkealap legalább hat teljes naptári éves futamidőre hozható létre;
- a befektetési alap kezelésének szabályait kezelési szabályzatba kell foglalni, akként, hogy a kezelési szabályzatnak tartalmaznia kell minden olyan

információt, amely lehetővé teszi a befektetési alap működésének, befektetési elveinek és kezelésének megítélését, továbbá zártkörű befektetési alap kezelési szabályzatában részletesen meg kell határozni a kezelési szabályzat módosítására vonatkozó eljárást, ezen belül azokat a feltételeket, amelyek módosításához a befektetési alap befektetői által birtokolt befektetési jegyek arányában meghatározott többségi vagy egyhangú jóváhagyás szükséges.

A zártkörű befektetési alap tehát egy hosszú távra szóló szerződéssel létrehozható pénzügyi konstrukció, az alap működésének feltételeit pedig a kezelési szabályzat határozza meg, amely részletesen rendelkezik a feleket megillető jogokról és kötelezettségekről mind az alapkezelő, mind pedig a befektetési jegy tulajdonosok tekintetében, biztosítva egyúttal az alap működésének kiszámíthatóságát.

A Kbftv. 66. §-ában rögzített általános szabály szerint befektetési alap kezelését kizárólag befektetési alapkezelési tevékenység végzésére jogosító engedéllyel rendelkező, befektetési alapkezelő végezheti. A befektetési alap kezelése tehát egy önálló, szigorúan szabályozott és engedélyköteles rendszeres gazdasági tevékenység.

A Kbftv. 2014. évi hatálybalépése óta fennáll az a lehetőség, hogy a befektetési alapkezelő a zártkörű befektetési alap kezelését másik alapkezelőre átruházhatja, ez azonban mindezidáig kizárólag az alapkezelő saját döntésén alapulhatott, amelyhez vagy a Felügyelet előzetes engedélye, vagy a befektetési jegy tulajdonosok 75%-ának – illetve 2026. június 29-e óta 60%-ának – jóváhagyó nyilatkozata volt szükséges. A befektetési alapkezelő saját döntésén alapuló átruházás azt jelenti, hogy a befektetési alap sorsáról az alap törvényes képviselője rendelkezik, akinek egyben a gazdasági tevékenysége is maga az alapkezelés.

A Törvény mindezen szabályozási környezetben egy teljességgel újszerű és rendkívül erőteljes jogszabályi beavatkozással él, miszerint lehetővé teszi, hogy a befektetési jegy tulajdonosok 60%-a kikényszeríthesse a zártkörű befektetési alap más befektetési alapkezelőre történő átruházását, abszolút módon elvonva ezzel az eredeti alapkezelő döntési lehetőségét és rendelkezési jogát.

A Törvény legfőbb rendelkezései e körben a következők:

- a befektetési alapkezelő a zártkörű befektetési alap kezelését a befektetési jegy tulajdonosok legalább 60%-ának kezdeményezésére – a Felügyelet előzetes engedélye nélkül – átruházza a befektetési alapkezelő vagy a befektetési jegy tulajdonosok kezdeményező nyilatkozatában meghatározott, az átruházott befektetési alap átvételére alkalmas másik befektetési alapkezelőre [Kbftv. 74. § (2) bekezdés b) pontja és záró szövegrésze];

- ha a befektetési jegy tulajdonosok kezdeményezésének kézhezvételét követő 20 napon belül az átruházásról rendelkező szerződés nem jön létre, akkor a

Felügyelet a befektetési jegy tulajdonosok 60%-ának kérelmére 15 napon belül hatósági határozattal rendelkezik a zártkörű befektetési alap kezelésének átruházásáról, amennyiben az átvevő befektetési alapkezelő nyilatkozata a befektetési alap átvételéről rendelkezésre áll [Kbftv. 74. § (2a) bekezdése];

- a befektetési alap átszállásának időpontja a Felügyelet végleges határozatában megjelölt időpont, amely nem lehet későbbi, mint a befektetési jegy tulajdonosok legalább 60%-a kezdeményezését követő 60. nap, azzal, hogy a Felügyelet a befektetési alap kezelése átszállásának időpontjának meghatározásakor figyelembe veszi a kezelőváltást kezdeményezők által megjelölt időpontot, továbbá a Felügyelet a határozatában rögzíti a befektetési alap kezelésének átadása során teljesítendő kötelezettségek határidejét [Kbftv. 74. § (2b) bekezdése];

- a zártkörű befektetési alap kezelője a Törvény hatálybalépését – azaz a kihirdetését követő napot – követő 30 napon belül gondoskodik arról, hogy a befektetési alap kezelési szabályzata tartalmazza a befektetési alapkezelés fentiek szerinti átruházási lehetőségét és ezt beküldi a Felügyelet számára is, ha pedig a befektetési alapkezelő nem tesz eleget határidőre a módosított kezelési szabályzat Felügyelet felé történő beküldésének, akkor a kezelési szabályzatot [a törvény erejénél fogva] módosítottnak kell tekinteni [Kbftv 203/E. § (1) bekezdése];

- ha a befektetési alapkezelő határidőben nem tett eleget a kezelési szabályzat módosításának, akkor a Felügyelet legfeljebb 3 munkanap elteltével felhívja a befektetési alapkezelőt a módosított kezelési szabályzat 5 munkanapon belüli beküldésére és annak eredménytelen leteltét követően a befektetési alapkezelő esetében a Kbftv. 169. § (1) bekezdés h), i) illetve k) pontja szerinti intézkedéseket, szankciókat 15 napon belül alkalmazza [Kbftv. 203/E. § (2) bekezdése], ahol a h) pont a befektetési alapkezelési tevékenység folytatásának részben vagy egészben, meghatározott időre történő felfüggesztése, az i) pont a befektetési alapkezelő tevékenységi engedélyének visszavonása, a k) pont pedig a felügyeleti biztos kirendelése a befektetési alapkezelőhöz.

A Törvény alapján a fenti rendelkezések valamennyi zártkörű alapra és alapkezelőre egyaránt vonatkoznak:

- egyrészt a jelenleg már működő, a futamidő bármely szakaszában lévő zártkörű alapokra, illetve az azokat kezelő alapkezelőkre,

- másrészt az államhoz kapcsolódó vagyont egyáltalán nem vagy csak részben kezelő alapkezelőkre is, függetlenül a Törvény címétől, amely szerint „az

államhoz kapcsolódó vagyon és az állami hátterű finanszírozás védelme és megerősítése érdekében szükséges" törvénymódosításokról van szó.

2. A Törvényt az Országgyűlés kivételes eljárás keretében fogadta el, amelynek során a törvényjavaslat Országgyűléshez történő benyújtása – azaz megismerhetősége – és elfogadása között alig 26 óra telt el. A törvényjavaslat társadalmi egyeztetésére nem került sor, így a Kormány nem biztosította sem a jelen részben, sem a II. részben tárgyalt rendelkezések előzetes nyilvános szakmai megvitatásának a lehetőségét, mindezek következtében pedig nem volt mód a megalapozott észrevételek, javaslatok alapján a törvényjavaslat koncepciójának és szövegének a szükség szerinti kiigazítására sem a Törvény elfogadását megelőzően.

3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította azt, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

Az Alkotmánybíróság a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményéből vezette le a bizalomvédelem követelményét. Az ezzel kapcsolatos korábbi gyakorlatot összegző 142/2010. (VII. 14.) AB határozat a következőkre mutatott rá: „[a] jogbiztonsághoz szorosan hozzátartozik nemcsak a visszaható hatály tilalmának és a szerzett jogok védelmének elve, hanem a bizalom védelmének elve is, vagy másképpen a jogos elvárások védelme. [...] A jogbiztonság elvének egyik részeleme, a bizalomvédelem, vagyis a jogos elvárások védelme ugyanakkor nem azonosítható a szerzett jogok védelmével, de a visszaható hatályú jogalkotás általános tilalmával sem, hanem ezeknél szélesebb körben érvényesül. [...] A jogos elvárások védelmének elve sérül, ha a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a termelő bizakodhatott, mert jogszabály kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte." [142/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 668, 680–682.]

Ugyanezt megerősítette az Alkotmánybíróság a 3241/2019. (X. 17.) AB határozatában is, miszerint „[a] bizalomvédelem elve a jog állandóságába vetett bizakodásnak a jogbiztonság alapján történő védelmét jelenti. A bizalomvédelem elve akkor sérül, ha a gazdaság egy körültekintő és megfontolt szereplője az érdekeit érintő intézkedés elrendelését nem láthatja előre és alapos oka van bízni a fennálló jogi helyzet változatlanságában, amely kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte" {3241/2019. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [31]}.

Álláspontom szerint a Törvény előzőekben összegzett rendelkezései egyértelműen sértik a bizalomvédelem elvét.

3.1. A zártkörű befektetési alapok kezelői – akiknek tehát önálló, szigorúan szabályozott és engedélyköteles rendszeres gazdasági tevékenysége maga az alapkezelés – nem láthatták előre, hogy a Törvény – semmiféle érdemi átmeneti szabályt nem tartalmazó – rendelkezései folytán egyes, már a Törvény hatálybalépésekor működő alapok kezelésének jogát váratlanul, a befektetési jegy tulajdonosok egy részének egyoldalú döntése következtében elveszíthetik, és alapos okuk volt bízni a fennálló jogi helyzet változatlanságában, amely kifejezetten arra a pénzügyi magatartásra ösztönözte őket, mellyel létrehozták az egyes alapokat, valamint kialakították azok kezelési, finanszírozási és megtérülési keretrendszerét.

A Törvény nem köti a kezelőváltást az alapkezelő szerződésszegéséhez, engedélyezési vagy prudenciális hiányosságához, súlyos összeférhetetlenséghez, tartós teljesítményhibához vagy más, objektíven igazolható okhoz. Így egy megfelelően teljesítő alapkezelő is elveszítheti az általa kezelt alapot és az ahhoz kapcsolódó jövőbeli díjazási pozícióját kizárólag a befektetői többség üzleti döntése alapján.

Ezzel a kockázattal pedig különösen nem kellett számolniuk az alapkezelőknek már csak azért sem, mert a Kbftv. 169. § (1) bekezdése szerinti szankciórendszerben a befektetési alapkezelő által kezelt befektetési alapok kezelésének másik befektetési alapkezelő részére történő átadására kötelezés egy olyan – a legsúlyosabb szankciók között szereplő – jogkövetkezmény, amelyet a Kbftv. kifejezetten és kizárólagosan a jogszabályban, szabályzatban vagy az engedélyben meghatározott feltételek alapkezelő általi megsértése esetére helyez kilátásba.

A Kbftv. alapján a kockázati és a magántőkealapok minimális futamideje legalább hat teljes naptári év, de a zártkörű alapkezelési struktúrák általában véve is többéves, gyakran tíz–tizenöt éves vagy még hosszabb befektetési időhorizonttal működnek. Az alapkezelő a kiválasztási, tranzakció-előkészítési, átvilágítási, jogi, pénzügyi és portfólióépítési költségeit előre viseli, miközben üzleti modelljének finanszírozhatósága az alap hosszabb távú kezeléséből származó díjbevételre épül. A későbbi díjbevétel így nem pusztán jövőbeli profitlehetőség, hanem sok esetben a már elvégzett, kezdetben nem teljes körűen megtérülő munka ellenértékének gazdasági fedezete. A Törvény ugyanakkor mindezek ellenére lehetővé teszi, hogy a befektetők az alapkezelő által előkészített és megvalósított befektetés értéknövekedésének időszakában saját vagy kapcsolt alapkezelőt jelöljenek ki, majd az alap kezelését rövid határidővel ahhoz telepítsék át. Az eredeti kezelő ezzel elveszítheti a már létrehozott üzleti és befektetési struktúrához kapcsolódó, szerződésben kialkudott díjazását, miközben a módosítás nem tartalmaz egyértelmű, kifejezett és kiszámítható rendezést a megszolgált díjakra, a még meg nem térült ráfordításokra, a sikerdíjra vagy a „carried interest"-re vonatkozóan.

A Kbftv. jelenleg hatályos 74. § (7) bekezdése alapján a befektetési alapkezelés átruházása következtében felmerülő költség, díj a befektetési alapra vagy a befektetőkre nem hárítható át. Ezt a rendelkezést a Törvény változatlanul fenntartja,

ugyanakkor míg jelenleg a befektetési alapkezelés átruházása kizárólag az alapkezelő saját döntésén alapulhat, addig a Törvényben foglaltak következtében az alapkezelő hatókörén kívül eső okból is sor kerülhet az alap kezelésének kötelező átruházására, amellyel összefüggésben az alapkezelőt további, sehonnan meg nem térülő vagyoni hátrányok érik.

3.2. Ugyancsak nem láthatták előre a Törvény szerinti kikényszerített kezelőváltás lehetőségét a már a Törvény hatálybalépésekor működő zártkörű befektetési alapok kisebbségben lévő befektetői, akiknek alapos okuk volt bízni a fennálló jogi helyzet változatlanságában, amely kifejezetten arra a pénzügyi magatartásra ösztönözte őket, hogy az adott befektetési alapkezelő iránti pénzügyi bizalom alapján az adott befektetési alapban szerezzenek tulajdont.

A befektetési alapok kisebbségi tulajdonosai nem számolhattak azzal, hogy a befektetési alappal kapcsolatos alapvető pénzügyi döntést a többi tulajdonos önállóan és egyoldalúan rákényszeríthet az alapkezelőre.

A kockázati tőkealap, illetve a magántőkealap vissza nem váltható befektetési jegyekkel hozható létre, így a kisebbségi befektetők tulajdona e befektetők akarata (és az általuk a pénzügyi bizalom alapján választott alapkezelő akarata) ellenére egy olyan alapkezelőhöz kerülhet, amelyet nem az adott tulajdonosok választottak, illetve esetleg – a tulajdonuk elértéktelenedésétől tartva – el sem fogadnának, mégsem biztosított számukra sem kilépési, sem elszámolási lehetőség.

3.3. Álláspontom szerint mindezek alapján a Törvény jelen beadvány bevezető részének I. pontjában hivatkozott rendelkezései – a bizalomvédelem elvének sérelmére tekintettel – sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

4. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz […].

Az Alkotmánybíróság a 8/2014. (III. 20.) AB határozatában – az Alaptörvény II. cikkét és a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét az M) cikk (2) bekezdése második mondatával összefüggésben értelmezve – a következőket állapította meg:

„Az állam […] jogszabállyal a fennálló szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén módosíthatja, változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás megkövetel. Vagyis a tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a clausula rebus sic stantibus tételének alkalmazásával kerülhet sor. Eszerint a jogalkotó – akárcsak a bíróság – akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a szerződéskötést követően beállott

valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. A törvényhozó feladata meghatározni és egyúttal felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény. Azt pedig, hogy a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, köteles bizonyítani.

[…] A törvényi úton történő szerződésmódosításnak is, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett." {8/2014. (III. 20.), Indokolás [90], [91]}

Álláspontom szerint a Törvény jelen beadvány bevezető részének I. pontjában hivatkozott rendelkezései a fenti követelményeknek nem felelnek meg.

Egyfelől a Törvény nem nevesíti feltételként sem a rendkívüli és előre nem látható körülményváltozást, sem a felek közötti szerződéses egyensúly utólagos, érdemi megbomlását, sem pedig az alapkezelő szerződésszegését. Ehelyett egyoldalúan és általános jelleggel, valamennyi zártkörű befektetési alapkezelőre kiterjedően ruház a 60%-os befektetői körre olyan, az alapkezelő gazdasági és szerződéses helyzetét alapvetően átíró jogosítványt, amelyet az érintett jogviszonyok létrejöttekor a kezelő nem tudott előre látni vagy üzleti kockázatként beárazni, illetve amelyet ezzel összefüggésben a fennálló szerződéseik (kezelési szabályzataik) sem tartalmaznak.

Másfelől a törvényhozó semmilyen módon sem bizonyította, hogy a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokba történő beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak, mivel a törvényjavaslat indokolása mindezen rendelkezések céljaként mindössze azt jelöli meg, hogy a zártkörű alapok kezelésének átruházási folyamatai „egyértelműbbek és világosabbak legyenek".

Végül a Törvény nem mutatkozik mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe venni, és nem tűnik ki az érdekegyensúlyra való törekvés sem.

Álláspontom szerint mindezek alapján a Törvény jelen beadvány bevezető részének I. pontjában hivatkozott rendelkezései sértik – a jogbiztonság elvének sérelmére tekintettel – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, továbbá az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését és II. cikkét.

5. Az Alkotmánybíróság a 11/2013. (V. 9.) AB határozatában – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye kapcsán – rámutatott a következőkre:

„A piacgazdaság körülményei között következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét. A vagyoni viszonyokban az állam tulajdonosként szerepelve a gazdasági élet egyik alanyaként és nem közhatalmi

funkciót gyakorló szervezetként jelenik meg, és ennek megfelelően kell minősíteni. Amikor tehát az állam félként magánjogi viszonyokban jelenik meg, a másik (vele szerződő) félhez képest mellérendelt, vele egyenjogú viszonyban van. Ebben az esetben nem élvezhet a közhatalma révén nagyobb védelmet a másik (vele szerződő) félhez képest." {11/2013. (V. 9.), Indokolás [37]}

„[...] ha a Magyar Állam közhatalmi és tulajdonosi minősége összeolvadna, azaz egyazon szerződésben jogalkotó közhatalomként és „magánfélként" is eljárhatna, hiszen ezzel egyoldalúan felboríthatná az egyenjogúság és mellérendeltség magánjogi és a jogbiztonság közjogi (alaptörvényi) követelményét" {11/2013. (V. 9.), Indokolás [38]}.

„[...] a tulajdon, a szerződés és általában a vagyoni forgalom biztonságának magánjogi követelményei [...] – mint alkotmányos követelmények – a jogállami jogbiztonságból levezethetők" {11/2013. (V. 9.), Indokolás [41]}.

„A törvényi előírás, ami a felek jogviszonyában jelentős módosulást eredményezett, a felektől független külső jogi tényként, közhatalmi aktusként értékelhető." {11/2013. (V. 9.), Indokolás [43]}

A vizsgált ügyben „[a] Magyar Állam törvényhozói, azaz közhatalmi minőségében alkotott olyan szabályt, mellyel a magánfelek közötti viszonyában őt magát, mint tulajdonost (dologi adóst) terhelő kötelezettségét egyoldalúan megszüntette, ezzel súlyos érdek- és vagyoni sérelmet okozva a szerződés teljesítésében bízó, ellenérdekű félnek. Ez sérti a jogbiztonság alaptörvényi követelményét is, amit a törvényhozónak kell orvosolnia." {11/2013. (V. 9.), Indokolás [46]}

A Törvény címéből, a törvényjavaslat egyes egyéb rendelkezéseihez fűzött indokolásból, valamint a törvényjavaslat előterjesztőjének parlamenti felszólalása alapján is következtetni lehet arra, hogy a zártkörű befektetési alapokat érintő módosítások közvetlenül érintenek olyan, a Törvény hatálybalépését megelőzően keletkezett jogviszonyokat is, amelyekben az állam tulajdonosként van jelen, a módosítások pedig adott esetben arra irányulnak, hogy az állam a közhatalma révén a maga számára nagyobb védelmet biztosítson a többi félhez képest. Az állam mint magánjogi jogalany tulajdonosi érdekeinek közhatalmi úton történő, kiemelt védelme egyfelől a befektetési alapkezelő, másfelől a többi befektető mint tulajdonos vagyoni érdekeinek a sérelme árán valósul meg, azzal, hogy ez utóbbi szereplők károsodása egyebekben olyan jogviszonyokban, pénzügyi konstrukciókban is lehetővé válik a Törvény következtében, ahol a közvagyon érintettsége fel sem merül.

Álláspontom szerint mindezek alapján is a Törvény jelen beadvány bevezető részének I. pontjában hivatkozott rendelkezései – a jogbiztonság elvének sérelmére tekintettel – sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

Ehelyütt szükséges utalni arra is, hogy a pénzpiaci szabályoknak az állam érdekében történő, közhatalmi eszközökkel történő befolyásolása, illetve torzítása általánosságban is megingathatja a magyar pénzügyi rendszer iránti bizalmat, mivel a magyar intézményi rendszer korábbi diszfunkcióinak továbbélése, illetve különösen újraéledése elbizonytalaníthatja a nemzetközi befektetőket abban, hogy a magyar állam tiszteletben tartja-e a piaci működés feltételeit.

6. A következőkben a normavilágosság követelményének, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jognak a vizsgálatára térek rá.

6.1. Az 1339/2026. (VII. 3.) AB határozatban {Indokolás [38] és [39]} az Alkotmánybíróság a normavilágosság követelménye kapcsán a következők szerint összegezte a gyakorlatát:

„Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, amely az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek {3057/2019. (III. 25.) AB határozat, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége {33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]; 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [87]; 3296/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [44]}.

[...] A normavilágosság követelményét érintően az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint „nem vetheti fel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság elvének sérelmét önmagában az az eset, ha egy jogszabályi rendelkezés alkalmazása az egyszerű automatizmuson túlmutató jogértelmezést igényel az eljáró bíróságok, illetőleg hatóságok részéről, különösen akkor [...], ha egy adott norma több lehetséges értelmezése egyaránt összhangban áll az Alaptörvénnyel. Ilyen esetekben nem az Alkotmánybíróság, hanem az egyedi ügyben eljáró (indítványozó) bíró feladata az Alaptörvénnyel összhangban álló, lehetséges értelmezési eredmények közötti választás, melyet az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata olyan jogértelmezési kérdésnek tekint, melyet még alkotmányjogi panaszeljárásokban sem bírálhat felül mindaddig, amíg a választott jogértelmezés az értelmezési tartomány alkotmányos keretein belül marad" {3051/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [19]}. Eléri ugyanakkor az alaptörvény-ellenesség szintjét, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető, így különösen azért, mert a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő {összefoglalóan lásd: 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [70]; hasonlóképpen: 3313/2025. (X. 22.) AB határozat, Indokolás [22]}.

6.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az 1126/2026. (III. 23.) AB határozatban {Indokolás [45]} az Alkotmánybíróság a következők szerint összegezte ezzel kapcsolatos gyakorlatát, kiemelve ehelyütt a jogorvoslat hatékonyságával összefüggő megállapításokat:

„Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben minden esetben megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására {18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [10]}. A jogorvoslati jog ténylegesen akkor érvényesül, ha biztosított a más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulás lehetősége, az ezen feltételnek megfelelő jogorvoslati fórum pedig akkor lehet képes a jogsérelem orvoslására, ha a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják jogszabályi előírások, illetőleg a jogorvoslat jogszabályban meghatározott terjedelme sem zárja ki a döntés érdemi felülbírálatának lehetőségét {lásd: 2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}."

A Törvény egyes rendelkezései álláspontom szerint felvetik a normavilágosság követelményének sérelmét, továbbá – ebből következően – a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmét is, mivel a bizonytalan vagy azonosíthatatlan tartalmú, illetve egymásnak ellentmondó rendelkezések alapján meghozott felügyeleti határozattal szemben a bírói út sem biztosít hatékony jogorvoslatot, éppen az alapul szolgáló jogszabályi rendelkezések hiányosságai folytán.

E körben a következőket emelem ki:

- A Kbftv. 74. § (2) bekezdésének – az a) és a b) pont tekintetében differenciálatlanul megfogalmazott – záró szövegrésze a bekezdés a) pontjával egybeolvasva sem értelmezhető pontosan, de különösen jelentős súlyú az a bizonytalanság, hogy a b) pont szerinti kényszerítés esetében nem állapítható meg, hogy a záró szövegrész szerinti vagylagosság keretében a befektetési alapkezelő az érintett alap kezelését átruházhatja-e akár egy általa meghatározott alapkezelőre is.

- A kényszerítés egész jellegéből mindazonáltal alapvetően az következik, hogy a (2) bekezdés b) pontja szerinti esetben az alapkezelő a befektetési jegy tulajdonosok által meghatározott, „az átruházott befektetési alap átvételére alkalmas másik befektetési alapkezelőre" köteles átruházni az alapot. Ebben az esetben ugyanakkor, mivel az átadó alapkezelő nem az adott szektor piacfelügyeleti szerve, és nem rendelkezik azokkal az információkkal, amelyek a Felügyeletnél rendelkezésre állnak, továbbá mivel a Törvény maga sem határozza meg az alkalmas minőség feltételeit, az átadásra kényszerített alapkezelőnek olyan felelőssége keletkezik, nevezetesen egy másik

alapkezelő alkalmasságának megítélése, amelynek a teljesítéséhez szükséges jogi eszközök nyilvánvalóan nem állnak a rendelkezésére. Megjegyzem, hogy noha a Törvény megfogalmazása abban sem teljesen egyértelmű, hogy van-e mozgástere az átadó befektetési alapkezelőnek a befektetési jegy tulajdonosok 60%-ának kezdeményező nyilatkozatában bármilyen kritérium alapján alkalmasnak minősített másik befektetési alapkezelő alkalmasságának felülbírálatára, e felelősségét egyrészt a Törvény megfogalmazása nem zárja ki, másrészt már csak a befektetési jegy tulajdonosok kisebbségének (40%-ának) védelme szempontjából is visszás lenne egy olyan értelmezés, amely a másik befektetési alapkezelő alkalmasságát kizárólag a befektetési jegy tulajdonosok 60%-ának – kritériumok nélküli – megítélésétől tenné függővé.

- A hatékony jogorvoslathoz való jog kiüresítésének tekinthető, hogy a Kbftv. 74. § (2a) bekezdése a Felügyelet határozathozatalához, azaz a befektetési alap kezelésének átruházásához – az átvevő befektetési alapkezelő átvételi hajlandóságáról szóló nyilatkozat rendelkezésre állásán túlmenően – semmilyen érdemi, tartalmi szempontot sem határoz meg arra vonatkozóan, hogy a Felügyelet mi alapján mérlegeli a döntését, és határoz a befektetési alap átruházásáról, illetve, hogy milyen tartalmi (például az érintettek közötti elszámolási) feltételekkel rendelkezik a befektetési alap átruházásról. Ha tehát egy átadásra kényszerített alapkezelő a Felügyelet döntését sérelmesnek tartja, a jogorvoslatának hatékonyságát csorbítja, hogy a felügyeleti döntésnek nincs érdemi jogszabályi szempontja.

- A Kbftv. 74. § (2b) bekezdése alapján – vélhetően, bár a Törvényben nem meghatározottak szerint a (2) bekezdés b) pontja szerinti esetkörön belül is csak a (2a) bekezdés szerinti esetben, hiszen egyebekben nem a határozat, hanem a szerződés rendezi az átszállás időpontját is, a Kbftv. módosítással nem érintett 74. § (5) bekezdése alapján is – a Felügyelet határozza meg a befektetési alap átszállásának időpontját, ami „nem lehet későbbi, mint a befektetési jegy tulajdonosok legalább 60%-a kezdeményezését követő 60. nap".

  A Törvény ugyanakkor – a kezdeményezők akaratának figyelembevételén túlmenően – semmilyen érdemi, tartalmi szempontot sem határoz meg arra vonatkozóan, hogy mi alapján mérlegeli a döntését, és határozza meg az átszállás napját a kezdeményezést követő (legkorábban akár) 21. vagy (legkésőbb akár) 60. napban, holott az érintett alapkezelő számára a két időpont között rendkívül jelentős különbség van. Ha tehát egy átadásra kényszerített alapkezelő a Felügyelet döntését sérelmesnek tartja, a jogorvoslatának hatékonyságát csorbítja, hogy a felügyeleti döntésnek nincs érdemi jogszabályi szempontja.

Álláspontom szerint mindezek alapján is a Törvény 15. §-ában a Kbftv. 74. § (2) bekezdés záró szövegrésze, valamint (2a) és (2b) bekezdése – a normavilágosság követelményének sérelmére tekintettel – sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését.

7. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, valamint a készpénzzel történő fizetéshez, továbbá a tulajdon társadalmi felelősséggel jár; (2) bekezdése szerint pedig tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

A Törvényben foglaltak következtében – a 3.1. és 3.2. pontban részletesebben kifejtettek szerint – a zártkörű befektetési alapok kezelői, valamint a befektetési alap kisebbségi tulajdonosai esetében tulajdoni, illetve vagyoni értékű jogaiknak a sérelme valósulhat meg, miközben az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[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 [13]}.

Jelen esetben – mivel a korlátozás nem éri el az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének szintjét, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogi teszt alkalmazandó.

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata értelmében „az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni" {3193/2024. (V. 31.) AB határozat [72]}.

„A tulajdonkorlátozás alkotmányossága a közérdekűségi-arányossági teszt alkalmazásával vizsgálható. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a közérdekűség mércéje, hogy az az elfogadható közérdeknek feleljen meg. Elfogadható közérdeknek az minősül, amely a vizsgált esetben igazolja a korlátozás szükségességét." {3385/2024. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [9]}.

Megítélésem szerint a Törvényből következő tulajdoni, illetve egyéb vagyoni jogokat érintő korlátozások egy része tekintetében a közérdekűség – az állami vagyon érintettségének hiányára is tekintettel – nemcsak hogy nem igazolható, de egyáltalán nem is azonosítható, továbbá a közérdekkel összefüggésbe hozható esetekben sem állítható, hogy – az állami háttérrel nem rendelkező befektetők, illetve befektetések érintettségére is tekintettel – nem haladja meg a közérdekű cél által igazolható mértéket, illetve hogy a közérdeknek megfelelően, jóhiszeműen és felelősen eljáró kisebbségi befektetők és befektetési alapok szempontjait figyelmen kívül hagyó szabályozás a közérdekű céllal arányos.

Álláspontom szerint mindezek alapján a Törvény jelen beadvány bevezető részének I. pontjában hivatkozott rendelkezései sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését.

II.

1. A Törvény 4. § (2) bekezdése és 5. §-a – nem függetlenül a zártkörű befektetési alapkezelők fentiek szerinti leváltásának szabályozási tárgykörétől, ugyanakkor annál szélesebb és általánosabb körben – korlátozza a kisebb befektetők védelmét, szűkítve az összességében a Tpt. 2002. évi hatálybalépése óta irányadó, és az európai uniós kisebbségvédelmi alapelvekkel is összhangban álló védelmi szintet.

A Tpt. jelenleg hatályos, és a módosítással nem érintett 68. § (1) bekezdése alapján a céltársaságban, előzetesen – a Felügyelet által jóváhagyott – nyilvános vételi ajánlatot kell tenni

a) a huszonöt százalékot meghaladó mértékű befolyásszerzéshez, ha a befolyást szerző részvényesen kívül senki sem rendelkezik a szavazati jogok tíz százalékát meghaladó befolyással, vagy

b) a harminchárom százalékot meghaladó mértékű befolyásszerzéshez.

A Tpt. 68. § (2) bekezdése jelenleg e főszabályhoz képest annyi engedményt kapcsol, hogy bizonyos esetekben a vételi ajánlatot nem előzetesen, hanem utólagosan – néhány napon belül – kell megtenni.

A vételi ajánlat azt a rendelkezési jogot biztosítja a befolyásszerzésben nem érintett további befektetők számára, hogy eldönthessék: az új tulajdonosi és irányítási struktúrában is fenn kívánják-e tartani a tulajdonosi pozíciójukat, vagy azt a befolyásszerző részére el kívánják adni, például azért, mert a tulajdonuk jelentős értékvesztésére számítanak az új struktúra keretében várható döntések, piaci folyamatok következtében.

A Törvény mindezen szabályozási környezetben, egyes esetekben mentességet, illetve mintegy hat hónapos haladékot ad a befolyásszerző számára a vételi ajánlattételre vonatkozó követelmények teljesítésére, továbbá rendelkezik arról is, hogy a vételi ajánlattétel mellőzésével történt befolyásszerzés egyes eseteiben a befolyásszerző még az egyébként időleges korlátozás alá eső szavazati jogát is korlátozás nélkül gyakorolhatja.

A Törvény ezen rendelkezései tehát összességében áttörik a kisebbségi befektetővédelem hosszú idő óta fennálló szabályait, a jövőbeli befolyásszerzők javára módosítva azokat, közvetlenül érintve ugyanakkor a Törvény hatálybalépését megelőzően szerzett tulajdonrésszel rendelkező kisebb befektetőket is.

2. Jelen indítvány I. rész 7. pontjában foglaltakat ehelyütt nem megismételve, de hivatkozva, a tulajdonhoz való jognak a pénzügyi szektorban történő érvényesülése, illetve korlátozása tekintetében egyebekben a következők lehetnek irányadóak:

„Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. [...] Az alapjogok védelmének körét [...] túlságosan leszűkítené az Alkotmánybíróság, ha a társasági tagság egyes vagyonjogi vonzatú összetevőire nem terjesztené ki az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének alkalmazását. A társasági jogi kisebbségvédelmi szabályoknak [...] pedig éppen az az egyik fő célja, hogy az önmagukat kisebb vagyoni hozzájárulással képviseltető tagok vagyonjogi érdekei megfelelő védelemben részesüljenek a társaságon belül gazdasági erőfölényben lévőkkel szemben. [...] A kisebbségvédelem a társasági jog egyik alapintézménye, amely az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz és egyéb vagyoni jogokhoz való jognak egyik társasági jogi konkretizálódása". {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [189]}

„A közérdek megállapíthatóságára lehetőség van abban az esetben, ha a jogszabály alapján előtérben álló magánérdek mögött a közérdek egyértelműen és nyilvánvalóan fellelhető. A kedvezményezett csoport nagysága nem konkluzív érv a közérdek szempontjából. Adott esetben egy szűkebb csoport érdekében hozott szabály is megtestesíthet közérdeket, ha például a vizsgált normának a csoportra gyakorolt hatásánál tágabb, általánosabb, esetleg társadalmi szintű hatása van. A kedvezményezett csoport nagysága – illetve a kedvezményezettek körének a kiválasztása – azonban befolyásolhatja annak a megítélését, hogy a normában megtestesülő alapjog-korlátozás közérdekből történik-e. Minél kisebb a kedvezményezett csoport, annál szigorúbb vizsgálatot és igazolást követelhet a tulajdonkorlátozás." {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [108]}

„A közérdekűségi vizsgálatnak minden esetben arra kell irányulnia, hogy a kedvezményezett csoport érdekében alkalmazott megoldás mögött fellelhető-e a közérdek." {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [109]}

„[a]zt kellett mérlegelnie az Alkotmánybíróságnak, hogy 1. a korlátozás szükségessége fennáll-e, tehát, hogy a jogszabály valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték, esetleg a közérdek védelme érdekében korlátozza-e a tulajdonhoz való jogot; s ha igen, akkor 2. a korlátozás arányos-e. Mivel az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alaptörvényben meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény, az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia". {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [102]}

Megítélésem szerint a Törvényből következő, a kisebbségi tulajdonosok tulajdonukkal való rendelkezési jogát érintő korlátozások egy része tekintetében a

közérdekűség – az állami vagyon érintettségének hiányára is tekintettel – nemcsak hogy nem igazolható, de egyáltalán nem is azonosítható, továbbá a közérdekkel esetlegesen összefüggésbe hozható esetekben sem állítható, hogy nem haladják meg a közérdekű cél által igazolható mértéket.

Az új rendelkezések a szabályozott piacra bevezetett valamennyi nyilvánosan működő társaság kisebb befektetőit érintik, függetlenül attól, hogy az adott társaság tekintetében bármiképpen is felmerülhet-e vagy értelmezhető-e a közérdek. A befolyásszerzők számára előnyös mentességek, illetve kedvezmények továbbá nem egy zárt esetkörben alkalmazhatóak, így célzott pénzügyi magatartással a befolyásszerzésre törekvők szélesebb köre is viszonylag szabadon előidézheti magának ezeket a pozíciókat, ezáltal pedig kijátszhatja a kisebbségi befektetők védelmének szabályait (például az alapkezelőváltás útján).

3. Hivatkozással jelen indítvány I. rész 3. pontjában részletesen kifejtettekre, álláspontom szerint ugyancsak nem láthatták előre a Tpt. módosítását és következményeit a Törvény hatálybalépésekor már tulajdonrésszel rendelkező, kisebbségben lévő befektetők, akiknek alapos okuk volt bízni a fennálló jogi helyzet változatlanságában, amely kifejezetten arra a pénzügyi magatartásra ösztönözte őket, hogy az adott társaságban szerezzenek tulajdont.

4. Álláspontom szerint mindezek alapján a Törvény 4. § (2) bekezdésében foglalt, a Tpt. 68. § (6)–(8) bekezdése, valamint a Törvény 5. §-ában foglalt, a Tpt. 450/I. §-a sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és XIII. cikk (1) bekezdését.

Egyebekben ezen rendelkezések kapcsán is irányadónak tekintem a jelen indítvány I. rész 5. pontjában megfogalmazottakat.

III.

A fentiekre tekintettel kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a Törvény 4. § (2) bekezdése, 5. §-a, valamint 15. §-a és 16. §-a az I. és II. részben foglaltak szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, M) cikk (2) bekezdését, II. cikkét, XIII. cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdését.

Budapest, 2026. november 9.

Tisztelettel:

Dr. Baka András
köztársasági elnök