



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

1384/2026. (VIII. 14.) AB végzés

Magyarország Alaptörvényének tizenhatodik módosítása
(2026. június 15.) 5. cikke alaptörvény-ellenességének
megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány
visszautasításáról. 2316

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1384/2026. (VIII. 14.) AB VÉGZÉSE

Magyarország Alaptörvényének tizenhatodik módosítása (2026. június 15.) 5. cikke alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése – *dr. Handó Tünde és dr. Polt Péter* alkotmánybírók különvéleményével – az Alaptörvény módosításának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Magyarország Alaptörvényének tizenhatodik módosítása (2026. június 15.) 5. cikke alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés *b*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24/A. § (1) bekezdése alapján országgyűlési képviselők indítványt nyújtottak be, amelyben Magyarország Alaptörvénye tizenhatodik módosításának (2026. június 15.) az Alaptörvény ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK 33. pontját megállapító – a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal kapcsolatos előírásokat tartalmazó – 5. cikke megsemmisítését kérték.
- [2] Az indítvány abból indul ki, hogy a támadott rendelkezés nem általános jövőbeli alkotmányos intézményt szabályoz, hanem a hatálybalépéskor már működő, azonosítható alapítványokra vonatkozó, kivezető szabályt alkot. Miután a múltban létrejött intézmények sorsát rendezi, amikor azok szerződéses, vagyoni jogi, alapítói vagy közfeladati viszonyait alkotmányos szinten rendezi át, a támadott előírás nem általános alkotmányos norma tartalmaz, hanem zárt, a hatálybalépéskor már azonosítható jogalanyi körre és jogviszonyokra szabott „átmeneti-egyszeri” jogviszony-rendezésre szolgál.
- [3] Az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény rendelkezései tartalmi kontrolljának tilalma nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság köteles lenne bármely, alaptörvény-módosításnak nevezett aktust érvényes alkotmánymódosításként elfogadni. Az alkotmányi formába öntött szabály nem válik automatikusan az alkotmányos rend részévé, ha tárgya, funkciója vagy időbeli jellege nem illeszkedik az alkotmányos normák természetéhez. Az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként sem alkothat ugyanis olyan, azonnal hatályba lépő, a lezárt múltbeli tényekből közvetlen közjogi joghátrányt levezető, és átmeneti garanciákat mellőző alkotmánymódosítást, amely az Alaptörvényből közvetlenül következő eljárási garanciákat – különösen a jogalkotás előzetességét, a normativitást, a kiszámítható hatálybalépést és a valódi alkotmánymódosítási tárgy követelményét – sérti. Az Országgyűlés az Alaptörvény S) cikke szerinti eljárásban csak olyan aktust alkothat, amely formáján túl tárgyában és időbeli működésében is alaptörvény-módosításnak minősülhet.
- [4] Ezt az indítvány szerint a következő szempontrendszer alapján lehet eldönteni. Az Alaptörvény módosítása egyrészt fogalmilag olyan szabályt feltételez, amely a jogrendszer alapját képező normatív rendelkezésként működik, és amely másrészt a jövőre irányul. Harmadrészt, amennyiben múltbeli vagy fennálló tényekhez hátrányt kapcsol, akkor prospektív átmenetet, kivételt, türelmi időt, jogállami alkalmazási eljárást vagy a szerzett közjogi helyzetek védelmét is szabályozni kell. Negyedrészt vizsgálni kell, hogy ún. önvégrehajtó joghátrányt tartalmaz-e a szabály, minél közvetlenebbül és automatikusabban áll be ugyanis a jogkövetkezmény, annál kevésbé lehet azt későbbi jogalkalmazói vagy törvényi garanciákkal orvosolni. Végezetül ötödik részét jelentősége van annak, hogy a módosítás zárt érintetti körre vonatkozik-e. Ha a szabály alkalmazási tényállása kizárólag a hatálybalépés előtt bekövetkezett, lezárt és objektíven azonosítható eseményekre épül, akkor a címzetti kör a kihirdetés pillanatában zárt. Az ilyen szabály alkotmányos formába öntése fokozottan hasonlít egyedi közjogi döntéshez.

- [5] Mindez az indítványozók szerint nem tartalmi kontrollt, hanem eljárási-tárgyi mérceként érvényesíthető kérdést jelent: a megalkotás eljárási követelményei között helye van annak vizsgálatának, hogy az aktus normatív, prospektív, általános és nem visszaható joghátrányt kiváltó egyszeri közjogi döntés-e.
- [6] A konkrét ügyben annak megállapítását kérik, hogy a támadott módosítás a hatálybalépése előtti lezárt tényekből, átmeneti garancia nélkül, önvégrehajtó közjogi joghátrányt vezet le, és emiatt nem felel meg az Alaptörvény-módosítás eljárási feltételeinek.
- [7] 2. Az indítványozók az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján az európai uniós forrásokhoz való hozzáférés érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2026. évi XVIII. törvény egésze, valamint egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérték az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, C) cikk (1) bekezdése, I. cikk (3) bekezdése, VI. cikke, VIII. cikk (3) bekezdése, XIII. cikke, XV. cikke, XXVIII. cikk (1), (4) és (7) bekezdései sérelmére hivatkozással.
- [8] Az Alkotmánybíróság a törvényre vonatkozó kérelmet az Abtv. 58. § (3) bekezdése, illetve az Ügyrend 63. §-a alapján végzéssel elkülönítette, mert úgy tartotta célszerűnek, hogy az e körben felvetett kérdések külön eljárásban kerüljenek vizsgálatra, illetve elbírálásra.
- [9] A jelen eljárás és végzés tárgya ennél fogva a továbbiakban kizárólag az Alaptörvény tizenhatodik módosítását érintő kérelem.
- [10] 3. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.
- [11] E vizsgálatot az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés a) pontja szerint az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök, a b) pont szerint pedig a *kihirdetéstől számított harminc napon belül* a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, a Nemzeti Vagyonviszaszerzési és Vagyonvédelmi Hivatal elnöke vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.
- [12] Az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárásban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján a 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, *határozott kérelmet tartalmazó* – az Abtv. 52. § (1a) bekezdésében meghatározott előírásokat teljesítő – indítvány alapján vizsgálja felül az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében.
- [13] 4. Jelen ügyben az utólagos normakontroll indítványt ötvenkét országgyűlési képviselő írta alá 2026. július 14-én. A benyújtás napját (2026. július 17.) megelőzően az egyik aláíró országgyűlési képviselő megbízatása megszűnt, így az indítványt ténylegesen ötvenegy országgyűlési képviselő nyújtotta be.
- [14] Ennek alapján az országgyűlési képviselők több, mint egynegyede jegyzi a kérelmet, ezért az az indítványozásra jogosultak tekintetében megfelel az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában írt feltételnek.
- [15] 5. Az Alaptörvény tizenhatodik módosítását a Magyar Közlöny 2026. június 19-ei számában hirdették ki, és az a módosítás 6. cikk (1) bekezdése szerint a következő napon, 2026. június 20-án lépett hatályba. Az indítványt 2026. július 17-én, tehát az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában írt feltételnek megfelelően a kihirdetéstől számított harminc napon belül nyújtották be.
- [16] 6. Az Abtv. 52. § (1a) bekezdés a) pontjának megfelelően az indítvány megjelöli azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pont, Abtv. 24/A. § (1) bekezdés], valamint az 52. § (1a) bekezdés d) pontjának megfelelően kifejezett kérelmet is tartalmaz az Alaptörvény módosításának megsemmisítésére.
- [17] Az Abtv. 52. § (1a) bekezdés b) és c) pontja azt a követelményt támasztja az indítvánnyal szemben, hogy egyértelműen jelölje meg azokat az Alaptörvény módosítása megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket is, amelyeket a módosítás megsértett, és tartalmazzon indoklást arra nézve, hogy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes ezekkel az eljárási követelményekkel.
- [18] Az Alaptörvény módosítására és kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvénybe foglalt eljárási szabályok – az Alaptörvény elfogadására irányadó szabályokkal megegyező módon – a következők (lásd: S) cikk, 1. cikk (2) bekezdés a) pont, vesd össze: 45/2012. (XII. 29.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), amely szerint „az Alaptörvény mó-

dosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor” (Indokolás [84])). Az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő (*javaslattételre jogosult szerv vagy személy*). A módosítás elfogadására az Országgyűlés jogosult az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával (*döntéshozatalra jogosult szerv, szavazati arány*). Az elfogadott módosítást az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek (*az Országgyűlés elnökének feladatai*). A köztársasági elnök az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését. Amennyiben a köztársasági elnök az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés a) pontja alapján előzetes normakontroll indítvánnyal él, de indítványa nem vezet eredményre, akkor az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését (*a köztársasági elnök eljárása*). Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában (*a kihirdetés formai követelményei*).

- [19] Az indítványozók az Alaptörvény tizenhatodik módosításával összefüggésben az Alaptörvény S) cikkének a sérelmére hivatkoztak indokolt kérelmükben, és eljárási követelmények megsértését kifogásolták, ám nem állították a fent említett eljárási szabályok valamelyikének a megsértését. Indítványukat arra alapították, hogy az alaptörvény-módosítás egyik rendelkezése (5. cikke) tárgya, funkciója és időbeli jellege miatt nem minősülhet alaptörvény-módosításnak, ami megítélésük szerint szintén az Alaptörvény S) cikkét érintő eljárási kérdés.
- [20] Az Alkotmánybíróságnak ezért arról kellett döntenie, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésére figyelemmel – amely kifejezett rendelkezéssel kizárólag az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében teszi lehetővé az eljárás lefolytatását – alkotmánybíróági vizsgálat alapját képezheti-e a fenti érvelés.
- [21] Ennek érdekében a továbbiakban azt mérlegelte az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány az Alaptörvény módosítását ténylegesen eljárási okokból támadja-e.
- [22] 7. Előre bocsátja az Alkotmánybíróság, hogy állandó gyakorlata szerint (lásd összefoglaló jelleggel: Abh., Indokolás [39]-[47]) nem vonja hatáskörébe az alkotmányt és az alkotmányt módosító új normák felülvizsgálatát. Az alkotmányba foglalt, kifejezett felhatalmazás nélkül az alkotmányi rendelkezések tartalmi szempontú felülvizsgálatára és megsemmisítésére nem jogosult. Az alkotmányi rendelkezések vizsgálatától való elzárkózás alapja az a felfogás, hogy a hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. A fennálló alkotmányos berendezkedésben az alkotmány (Alaptörvény) tartalmának meghatározása (módosítása) kizárólagosan az Országgyűlés feladata. Az Alkotmánybíróság nem léphet e szerv helyébe (vagy fölé), és nem gyakorolhatja annak hatáskörét: „az Alkotmánybíróság nem alkothatja és nem változtathatja meg az Alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során” [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 322.]. Ha valamely rendelkezés az arra irányadó eljárásnak megfelelően a mindenkori alkotmány részévé vált, fogalmilag sem állapítható meg annak alkotmányellenessége.
- [23] Kivételt az az eset képez, amikor az alkotmány valamely rendelkezésének vagy az alkotmánymódosításnak a közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg, a közjogi érvénytelenségre vezető súlyos eljárási hibában szenvedő norma ugyanis olyannak tekintendő, mintha az létre sem jött volna [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290., 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [24]-[30]].
- [24] Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság a hatáskörét akkor, amikor az Alaptörvénybe nem inkorporált, a megalkotására vonatkozó Alaptörvényben rögzített felhatalmazást túllépő, és formailag nem az Alaptörvény S) cikke alapján elfogadott, mégis alaptörvényi szintre emelt átmeneti rendelkezések alkotmányosságát kellett vizsgálnia (lásd: Abh.).
- [25] Az Abh. elfogadását követően az Alaptörvényen alapuló alkotmánymódosító hatáskörében eljárva az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával (2013. március 25.) beiktatta az Alaptörvény 24. cikk jelenleg is hatályos (5) bekezdését. E rendelkezés megerősítette, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása esetleges közjogi érvénytelenségének a vizsgálatára. A módosítás ugyanakkor kifejezetten úgy szólt, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását „csak” a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül, ez tehát egyben félreérthetetlenül azt is jelentette, hogy ettől kezdve az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény (módosításának) tartalmi felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét kifejezett rendelkezéssel maga az Alaptörvény zárta ki. Így a testület 2013-ban az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának vizsgálhatósága kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy „[a]z Alaptörvény azonban a közjogi ér-

vénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti” {12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]}.

- [26] Összességében tehát Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) óta a 24. cikk (5) bekezdése – a korábbi alkotmánybírósági hatásköri önértelmezésen alapuló „önkorlátozás” helyett – az alaptörvény-módosítás felülvizsgálatának alkotmányos mércéje és korlátja.
- [27] 8. Az eljárási szabályok megsértésének lényege, hogy az adott norma megalkotásának közjogi – így különösen eljárási, hatásköri vagy egyéb formai – feltételei sérülnek. Közjogi érvénytelenségről ezen belül akkor beszélhetünk, ha a jogalkotási eljárás során olyan, a norma érvényességét érintő közjogi követelmény – alkotmányos jelentőségű, a jogállamiság részét képező eljárási szabály (jelen esetben például kifejezetten: Alaptörvényben foglalt eljárási követelmény) – sérül, amely a norma érvényes létrejöttének feltétele (súlyos formai hibás eljárás).
- [28] A közjogi érvénytelenség megítélése szempontjából ezért fő szabály szerint a norma létrejöttének módja bír jelentőséggel, a szabályozás tartalma önmagában nem. Ha a normát az előírt eljárási szabályok maradéktalan megtartásával ismét elfogadják, ugyanazon tartalmú szabályozás elvileg érvényesen létrejöhet. Ezzel szemben tartalmi alkotmányellenesség esetén az eljárás pusztá megismétlése nem teszi alkotmányossá a szabályozást, ahhoz annak tartalmát kell megváltoztatni. A közjogi érvénytelenség tehát alapvetően a norma keletkezésének módját, míg a tartalmi alkotmányellenesség a norma szabályozási tartalmát érinti (az úgynevezett „felülalkotmányozás” jelenségével összefüggésben hasonló érveléssel lásd: 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [41]–[42]).
- [29] Jelen ügyben az indítványozók nem vitatják magának az alaptörvény-módosítási eljárásnak a szabályszerűségét. Nem állítják, hogy az Alaptörvény S) cikkében meghatározott bármely konkrét eljárási követelmény sérült volna – például, hogy a módosítást nem az arra jogosult kezdeményezte, vagy azt nem az előírt szavazati aránnyal fogadták el –, és azt sem, hogy a közjogi érvénytelenség az eljárás megismétlésével orvosolható lenne. Éppen ellenkezőleg: abból indulnak ki, hogy az eljárás minden tekintetben megfelelt az Alaptörvény előírásainak, ugyanakkor a vitatott rendelkezés – az indítványozók álláspontjából következőn – még egy ilyen, formálisan kifogástalan eljárás eredményeként sem válhatott (vagy megismételt eljárás esetében: válhatna) az Alaptörvény részévé. Ez arra utal, hogy az indítvány nem a norma létrejöttének módját, hanem a szabályozás tartalmát kifogásolja.
- [30] Érvelésük központi eleme a tartalom elfogadhatatlansága, az a hivatkozás, miszerint a módosítás tartalma nem felel meg annak, amit az alaptörvény-módosítás fogalmilag vagy funkcionálisan jelenteni köteles, vagyis, hogy a támadott rendelkezés azért nem minősül alaptörvény-módosításnak, mert nem általános alkotmányos normát tartalmaz, hanem „átmeneti-egyszeri” jogviszony-rendezésre szolgál. Ez szükségképpen tartalmi minősítés. Annak eldöntése ugyanis, hogy egy alkotmányi rendelkezés általános, normatív jellegű-e, avagy egyedi, konkrét – esetleg joghátrányt tartalmazó – döntést testesít meg, nem a norma megalkotásának és a kihirdetésének módjára (keletkezésére), hanem a szabályozás tartalmára vonatkozó értékítélet.
- [31] Ezt támasztja alá az is, hogy az indítványozók nem általánosságban állítják az Alaptörvény tizenhatodik módosítása közjogi érvénytelenségét, hanem kizárólag annak 5. cikkét sérelmezik. Ha ugyanis valóban az alaptörvény-módosítás valamely Alaptörvényben foglalt eljárási követelményének a megsértésére hivatkoznának, az ebben az esetben szükségképpen a módosítás egészének a közjogi érvénytelenségét jelentené, nem csupán egyetlen rendelkezését. Az indítvány tárgya ezért szintén azt igazolja, hogy a kifogás valójában nem az alkotmányozási eljárásra, hanem a támadott rendelkezés tartalmára irányul.
- [32] Az Alkotmánybíróság rámutat: ha bármely alaptörvény-módosítás esetében vizsgálhatná, hogy az megfelel-e az általa vagy az indítványozók által kialakított alkotmány-fogalomnak, és ennek alapján megtagadhatná annak alaptörvényi rendelkezésként való elismerését, azzal tartalmi kontrollt gyakorolna az alkotmánymódosító hatalom döntése fölött. Ez ellentétes lenne az Alaptörvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával megállapított 24. cikk (5) bekezdésével. Az eljárási követelmények az alkotmányozási (alkotmánymódosítási) folyamat szabályszerűségére – így különösen az elfogadás rendjére, az előírt szavazati arányra és egyéb formai feltételekre – vonatkoznak. A módosítás normatív jellegének, általánosságának vagy absztraktságának vizsgálata nem ehhez kapcsolódik, hanem a szabályozás tartalmának értékelését jelenti.
- [33] A tartalmi kontrollnak az Alaptörvény negyedik módosításával az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében rögzített tilalma nem kerülhető meg azzal, hogy az indítványozók a sérelmet a jogforrás minősítésének kérdéseként fogalmazzák meg, azt állítva, hogy egy eljárási értelemben szabályszerűen elfogadott alaptörvény-módosítás a tartalma miatt nem válhat az Alaptörvény részévé. Az ilyen kérelem elbírálása szükségképpen tartalmi alkotmányossági kontrollt jelentene, amelyre az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egyértelmű előírása szerint nem rendelkezik hatáskörrel.

- [34] Összefoglalva: az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az az indítványozói álláspont, amely szerint az Alkotmánybíróság azért vizsgálhatná felül az Alaptörvény egy konkrét módosítását, mert bár azt az Alaptörvény S) cikkében meghatározott eljárás szerint fogadták el, de tárgya, funkciója vagy időbeli jellege miatt mégsem tekinthető alaptörvény-módosításnak, fogalmilag nem eljárási, hanem – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése és az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül eső – tartalmi kontrollra irányul.
- [35] 9. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése és az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése alapján az ügyben a hatásköre hiányát állapította meg, és az indítványt az Abtv. 64. § a) pontja alapján a rendelkező részben foglaltak szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2026. augusztus 13.

*Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke*

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

*Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró*

*Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott,
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott,
dr. Sonnevend Pál
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott,
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye

- [36] A visszautasító végzést nem támogatom. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az érdemi vizsgálatot el kellett volna végeznie.
- [37] 1. Az indítvány az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerinti vizsgálatot kifejezetten az eljárási követelmények sérelmére alapította. Érvelése szerint „az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként sem alkothat olyannal, azon-

nal hatályba lépő, a lezárt múltbeli tényekből közvetlen közjogi joghátrányt levezető, az átmeneti garanciákat mellőző alkotmánymódosítást, amely az Alaptörvényből közvetlenül következő eljárási garanciákat – különösen a jogalkotás előzetességét, a normativitást, a kiszámítható hatálybalépést és a valódi alkotmánymódosítás tárgyi követelményét sérti.”

- [38] Annak eldöntése, hogy a vitatott alaptörvényi rendelkezés jogi természete beleértendő-e az eljárási követelményekbe, maga is érdemi vizsgálatot igényel. Erre adott igenlő válasz esetén tisztázandó, hogy mi a normativitás mércéje, majd ezután vizsgálandó az, hogy a támadott rendelkezés ennek a mércének megfelel-e.
- [39] Az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott 24. cikk (5) bekezdése kifejezetten felhatalmazta az Alkotmánybíróságot az alkotmánymódosító rendelkezés felülvizsgálatára. Indokolásában egyértelműen a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatra hivatkozott. Ebben a határozatban az alkotmánybíróság részlegesen megsemmisítette az alkotmányozásra megszabott eljárásban megalkotott Á. egyes rendelkezéseit. Vizsgálatát és érvelését az Á. anyagi és alaki jogforrási jellegének, a benne szereplő rendelkezéseknek az alaptörvényi felhatalmazásnak való megfelelőségét, a norma tárgyi jellegét, összefoglalóan a közjogi érvényességét, illetve az eljárási követelményeknek való megfelelőségét. Innen nézve az Alaptörvény negyedik módosítása nem szűkítette az Alkotmánybíróság hatáskörét, hanem az alkotmánybírósági gyakorlatra tekintettel rögzítette azt, hogy az eljárási követelmények megtartásának vizsgálatára az Alkotmánybíróság felhatalmazott. Miután az Alaptörvény jogrendünk alapja, maga is jog. Ily módon az alaptörvény-módosításaként elfogadott rendelkezéseknek a normativitás feltételeinek meg kell felelnie.
- [40] 2. A dolog természetének a vizsgálata nem csupán egy filozófiai megközelítés, hanem az alkotmányos vizsgálatnak is egyik lényeges szemléletmódja: mi ez valóban? mi teszi azzá, ami? miből fakad a működése és célja? A pozitivista jogszemlélet szerint az a norma, illetve az norma, ami az arra előírt folyamatban jött létre. Az Alaptörvény értelmezési tartománya azonban vertikális és horizontális irányban is túlmegy ezen a pozitivista jogszemléleten. Ebben az értelmezési keretben – kétség esetén – a jogalkotási eljárás menetének megtartása nem elégséges ahhoz, hogy a norma eme minőségét adottnak tekintsük. Ez nem azonos annak vizsgálatával, hogy a norma jó, igazságos-e, vagy az Alaptörvényben rendelt alkotmányos értékekkel, alapjogokkal összhangban áll-e, hanem csupán annak vizsgálata, hogy egyáltalán megfelel-e a jog rendeltetésének. Ez egy fogalmi és ontológiai szint, ami azonban – tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás is csak norma lehet – az eljárási követelményekbe beleértendő minőség. A kérdés ebben a helyzetben kettős: norma-e? érvényes norma-e? Ennek a vizsgálatnak nem az alapja, vagy mércéje az Alaptörvény B) cikkében, illetve C) cikkében megjelenített demokratikus jogállamiság, vagy hatalommegosztás, hanem csupán a formális vizsgálat lehetőségét biztosító értelmezési tartomány terjedelmét igazoló alkotmányos értékek.
- [41] 3. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata abból indul ki, hogy a saját hatáskörének a fennállását és terjedelmét maga vizsgálja. Álláspontom szerint az eljárási követelményekbe - a jog természeténél fogva – beleértendő a vitatott norma jogi jellege. Ezt a vizsgálatot az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése – a szövege, az indokolása, a hivatkozott a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat (továbbiakban: Abh1.) alapján – maga sem zárja ki. Ez a vizsgálat nem valamifajta új hatáskör teremtés az Alkotmánybíróság részéről, hanem az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből („Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”) is következő szükségszerű értelmezése annak, hogy mi tartozik bele a 24. cikk (5) bekezdés szerinti hatáskörbe. Ezzel az Alkotmánybíróság nem lépi át azt a határt, amellyel az Alaptörvény alkotójává válna.
- [42] 4. Az ellenérvek szerint ez a formai vizsgálat már „tartalmi” vizsgálat volna. Ez egy fogalmi kavalkádra mutat rá, amely az alkotmánybírósági gyakorlatban olykor szinonimaként, vagy épp elhatárolásként megjelenő szóhasználat egyenletlenségét mutatja: anyagi jogi vizsgálat, közjogi érvényesség, tartalmi vizsgálat, formai vizsgálat, alaki vagy anyagi jogi (jogforrási) követelmény, eljárási követelmény stb. A „tartalmi” vizsgálat és az „eljárási követelmény” vizsgálatának egybeeső voltát jól példázza a keresetlevelek befogadhatóságának bírósági vizsgálata. Annak megállapításához, hogy a keresetlevél az eljárási követelményeknek megfelel-e, vizsgálni kell a keresetlevél tartalmát. Amikor a bíróság azt vizsgálja, hogy a keresetlevél megfelel-e az eljárási követelményeknek, akkor szükségszerűen bele kell néznie a keresetlevél tartalmába, mert csak így tudja megállapítani például, hogy: tartalmazza-e a kereseti kérelmet; meg vannak-e jelölve a felek; elő vannak-e adva a kereset alapjául szolgáló tények; meg vannak-e jelölve a bizonyítékok; alkalmas-e arra, hogy az alperes és a bíróság megértse, mit kíván a felperes. Ez azonban nem „tartalmi” elbírálás a szó anyagi jogi értelmében. A bíróság ilyenkor nem azt vizsgálja, hogy igaza van-e a felperesnek, vagy hogy a kereset megalapozott-e, hanem csak azt, hogy a keresetlevél eljárásjogilag alkalmas-e az eljárás megindítására. Ezért érdemes megkülönböztetni a tartalom formai

vizsgálatát (a keresetlevél tartalmazza-e a kötelező elemeket) és a tartalom érdemi vizsgálatát (a benne foglalt állítások és jogi érvek megalapozottak-e). A kettő között tehát az a különbség, hogy a formai vizsgálat során a tartalom meglétét és megfelelőségét, míg az érdemi vizsgálat során a tartalom igazságát és jogi helytállóságát értékeli a bíróság. Ez a fogalmi és módszerbeli megközelítése az anyagi vagy eljárásjogi vizsgálatnak más jogterületeken – még az alkotmányosság vizsgálatánál is – természetesen léteznek: egy jogi aktus formai felülvizsgálatához gyakran elengedhetetlen bizonyos tartalmi elemek áttekintése, de ez még nem jelenti a jogi aktus érdemi, anyagi jogi felülvizsgálatát.

Budapest, 2026. augusztus 13.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter alkotmánybíró különvéleménye

- [43] A döntést nem támogatom. Álláspontom szerint az indítvány érdemi elbírálása lett volna szükséges az alábbi indokok alapján.
- [44] 1. Nem vitatható, hogy az Alaptörvény hatályos rendelkezéseinek szigorúan textuális értelmezése alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre juthat, hogy az Alaptörvény módosításainak tartalmi vizsgálatára az S) cikk és a 24. cikk (5) bekezdése alapján nem rendelkezik hatáskörrel, ezért a visszautasítás alkotmányosan védhető döntés lehet. Álláspontom szerint azonban ez nem az egyetlen, az Alaptörvénnyel összeegyeztethető értelmezés.
- [45] Az indítvány nem azt állította, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosításait tartalmilag felülvizsgálhatja: előkérdésként azt vetette fel, hogy a támadott rendelkezések alkotmányjogi természetüket tekintve egyáltalán az alkotmányozó (alkotmánymódosító) hatalom gyakorlásának körébe tartoznak-e. E kérdés megválaszolása határozhatná meg, hogy az S) cikk és a 24. cikk (5) bekezdése szerinti hatásköri korlát a jelen ügyben egyáltalán alkalmazható-e.
- [46] Álláspontom szerint a döntés a hatáskör hiányát anélkül állapította meg, hogy e fogalmi előkérdés megválaszolásához szükséges alkotmányértelmezést elvégezte volna. Nem azt kellett volna eldöntenie, hogy a támadott rendelkezés tartalmilag felülvizsgálható-e, hanem azt kellett volna értelmeznie, hogy az Alaptörvény alapján milyen ismérvek alapján minősül valamely rendelkezés az alkotmányozó (alkotmánymódosító) hatalom gyakorlásának. Csak e fogalmi értelmezés birtokában lehetett volna megalapozottan állást foglalni arról, hogy a hatásköri korlát a jelen ügyben alkalmazható-e. A döntés ezzel szemben e fogalmi előkérdés érdemi alkotmányos értelmezése nélkül állapította meg a hatáskör hiányát.
- [47] 2. Az Alkotmánybíróság saját hatáskörének megállapítása nem előzheti meg azon alkotmányjogi fogalmak értelmezését, amelyekről maga a hatáskör fennállása vagy annak hiánya függ. A jelen ügyben a hatásköri döntés az alkotmányozó (alkotmánymódosító) hatalom fogalmának és határainak értelmezését kívánja meg.
- [48] Az Alaptörvény módosítása alkotmányozó tevékenységként akkor értelmezhető, ha általános, normatív szabályt állapít meg, amely az alkotmányos rend jövőbeni működésének kereteit alakítja. Amennyiben azonban egy Alaptörvénybe foglalt rendelkezés elsődleges funkciója valamely meghatározott személy vagy konkrét intézményi helyzet közvetlen rendezése, felmerülhet, hogy alkotmányjogi természetét tekintve nem a klasszikus értelemben vett alkotmánymódosító hatalom gyakorlását jelenti. E kérdés eldöntése nem politikai vagy célszerűségi mérlegelés, hanem az Alaptörvény értelmezésének körébe tartozó alkotmányjogi feladat.
- [49] Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése előírja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a Nemzeti hivatallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési feladata ezért nem merülhet ki a normaszöveg pusztán nyelvtani olvasatában. Az Alaptörvény értelmezése szükségképpen magában foglalja annak vizsgálatát is, hogy az egyes rendelkezések milyen alkotmányos rendeltetést töltenek be, és e rendeltetésből milyen alkotmányjogi következmények fakadnak.
- [50] Ebből következően önmagában az a körülmény, hogy az Országgyűlés valamely aktust Alaptörvény-módosításként fogadott el, még nem teszi szükségtelessé annak alkotmányjogi értelmezését, hogy az adott aktus az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának körébe tartozik-e. Az R) cikk (3) bekezdése éppen azt követeli meg, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseit azok alkotmányos funkciója szerint értelmezze.

- [51] Ezzel összefüggésben alapvető jelentőségű különbséget kell tenni a minősítés és a tartalmi felülvizsgálat között. A tartalmi felülvizsgálat abból indul ki, hogy a vizsgált aktus kétséget kizáróan Alaptörvény-módosítás, és azt vizsgálja, hogy annak tartalma megfelel-e valamely alkotmányos mércének. A minősítés ezzel szemben nem a rendelkezés tartalmának helyességére vagy alkotmányosságára irányul, hanem arra a fogalmi előkérdésre keresi a választ, hogy a vizsgált aktus alkotmányjogi természetét tekintve egyáltalán az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának minősül-e.
- [52] A 24. cikk (5) bekezdése maga is ezen a különbségen nyugszik. A rendelkezés azt zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását tartalmilag felülvizsgálja. A tilalom tárgya tehát fogalmilag az Alaptörvény módosítása. Annak eldöntése azonban, hogy egy konkrét aktus e kategóriába tartozik-e, logikailag megelőzi a tilalom alkalmazását. A minősítés elvégzése ezért nem a 24. cikk (5) bekezdésének megkerülése, hanem éppen annak előfeltétele.
- [53] A valódi választás ezért nem a minősítés és annak mellőzése között áll fenn, hanem aközött, hogy a minősítést az Alkotmánybíróság végzi-e el az Alaptörvény alapján, vagy a jogalkotó önminősítését automatikusan kötelezőnek tekinti. Az S) cikkből és a 24. cikk (5) bekezdéséből álláspontom szerint nem következik, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri tilalom alkalmazásának előfeltételeit sem vizsgálhatja meg.
- [54] 3. Az alkotmánybíráskodás klasszikus eszköztára alapvetően arra a helyzetre alakult ki, amikor az alkotmányellenesség törvényi vagy más jogszabályi formában jelent meg. A jelen ügy azonban más természetű alkotmányos dilemmát vet fel: azt, hogy miként kell megítélni azokat a jelenségeket, amikor az alkotmányos vita tárgya maga az Alaptörvény módosításának formájában jelenik meg. Az ilyen helyzetek szükségképpen új alkotmányértelmezési kérdéseket vetnek fel, amelyekre a korábbi dogmatikai válaszok önmagukban nem feltétlenül elegendők. A jogállamiság alapvető elvei ettől nem változtak meg; az alkotmányos konfliktusok természete változott meg, és erre figyelemmel az alkotmányvédelem módszereinek alkalmazkodniuk kell azokhoz az új alkotmányos jelenségekhez, amelyek a korábbi gyakorlat kialakulásakor még nem, vagy más formában léteztek.
- [55] Nem példa nélküli a magyar alkotmánybíráskodás történetében, hogy az Alkotmánybíróság új alkotmányos helyzetekben korábbi dogmatikai kereteit továbbfejlesztette. Az Átmeneti rendelkezések ügyében hozott 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a testület nem az alkotmányozói forma önmagában elegendő voltából, hanem a felhatalmazás tárgyi kereteinek tényleges betartásából indult ki; a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban pedig a normaszövegben kifejezetten nem rögzített, új, funkcionális vizsgálati mércét alakított ki. Egyik esetben sem kizárólag a normaszöveg nyelvtani értelmezésére szorítkozott, hanem az Alaptörvény egészéből és saját alkotmányvédelmi rendeltetéséből kiindulva alakította ki hatáskörének és feladatának tartalmát. A jelen ügy hasonlóképpen olyan alkotmányos helyzetet teremtett, amelyben nem a korábbi tételek mechanikus ismételése, hanem az azok mögött álló alkotmányvédelmi szemlélet továbbgondolása jelenthette volna az Alaptörvénnyel összhangban álló megoldást.
- [56] Az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként az Alkotmánybíróság feladata nem merülhet ki a hatáskörök negatív kijelölésében. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése pozitív alkotmányvédelmi funkciót is kijelöl: amennyiben valamely ügy eldöntése az Alaptörvény alapvető fogalmainak értelmezését teszi szükségessé, a testületnek e fogalmak tartalmát elsődlegesen tisztáznia kell. Ez különösen igaz akkor, amikor saját hatáskörének terjedelme is e fogalmak értelmezésétől függ.
- [57] 4. Az Alkotmánybíróság indokolási kötelezettségéből – amely az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi rendeltetéséből fakad – az is következik, hogy ha egy ügyben alapvető alkotmányjogi kérdés merül fel, a testületnek meg kell indokolnia, miért nem vizsgálható e kérdés. Ez nem önálló, az Abtv.-ben nem szabályozott hatáskört jelent, hanem az indokolási kötelezettség tartalmi követelménye: a hatáskör hiányára alapított döntésnek ki kell terjednie arra is, hogy miért nem vizsgálható maga az a kérdés, amelynek eldöntésétől a hatáskör fennállása függ. Enélkül az indokolás hiányos marad, még akkor is, ha a végkövetkeztetés – a hatáskör hiánya – önmagában alkotmányosan védhető volna. A hatáskör hiányának megállapítása és az alkotmányos probléma azonosítása ugyanis nem azonos kérdés: előbbi az Alkotmánybíróság döntési lehetőségeire, utóbbi az Alaptörvény értelmezésére vonatkozik, és – még ha az előbbi korlátozott is – az utóbbi alól a testület nem vonhatja ki magát.
- [58] Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi rendeltetéséből következik, hogy az elé kerülő alapvető alkotmányjogi kérdéseket azonosítsa, szükség esetén feltárja, és érdemben, részletesen megindokolja azt is, hogy adott esetben miért nem vezethetnek érdemi döntéshez. Ez a feladat nem jelent hatáskörbővítést, hanem az Alaptörvény védelmének legfőbb szervétől elvárható alkotmányos indokolási kötelezettség része.

- [59] 5. Az Alkotmánybíróság tekintélyét nem kizárólag azok a döntések alakítják, amelyek kötelező jogkövetkezményt fűznek valamely alkotmányos problémához, hanem azok is, amelyek világossá teszik, hogy az Alaptörvény alapján hol húzódnak az alkotmányos rend határai akkor is, ha azok érvényesítésére az adott ügyben nincs hatásköri lehetőség. Az Alkotmánybíróság hitelessége végső soron nem abban áll, hogy minden alkotmányos kérdésre kötelező erejű választ tud adni, hanem abban, hogy egyetlen valódi alkotmányos kérdés értelmezését sem hagyja elvégezetlenül.

Budapest, 2026. augusztus 13.

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1953/2026.

• • •

Az Alkotmánybíróság Határozatait az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg.

A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, anonimizált változatú szövegét tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Szabó Attila, az Alkotmánybíróság főtítkára
layout: www.escom.hu

Kiadja az Alkotmánybíróság Hivatala, 1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

Felelős kiadó: dr. Szabó Attila, az Alkotmánybíróság főtítkára

Internet: www.alkotmanybirosag.hu • E-mail: tajekoztatas@mkab.hu

HU ISSN 2062-9273