



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

1385/2026. (VIII. 17.) AB végzés	Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása 6. cikk (2) bekezdése, valamint a Magyarország Alaptörvénye Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításáról . . . 2328
1386/2026. (VIII. 17.) AB végzés	Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása (2026. július 13.) 1. cikkével megállapított XXIII. cikk (1) bekezdésének „– (2) bekezdésében foglalt kivétellel –” szövegrésze és XXIII. cikk (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseinek 6. cikk (2) bekezdésével megállapított 39. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításáról. 2367
1387/2026. (VIII. 17.) AB végzés	Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása (2026. július 13.) 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 35. pont „- 36. pontban foglalt kivétellel -” szövegrésze, valamint 36. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításáról . . . 2389
2004/2026. (VIII. 17.) AB Tü. határozat	az Alkotmánybíróság elnökhelyettesének megválasztásáról . . .2411

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1385/2026. (VIII. 17.) AB VÉGZÉSE

Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása 6. cikk (2) bekezdése, valamint a Magyarország Alaptörvénye Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alaptörvény módosításának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Márki Zoltán, dr. Schanda Balázs, dr. Sonnevend Pál és dr. Varga Réka* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde, Haszonicsné dr. Ádám Mária, dr. Horváth Attila, dr. Juhász Miklós és dr. Polt Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása 6. cikk (2) bekezdése, valamint a Magyarország Alaptörvénye Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pontja 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 indítványozták a Magyarország Alaptörvénye tizenhetedik módosítása (a továbbiakban: Alaptörvény-módosítás) 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pont megalkotásának és kihirdetésének az Alaptörvény S) cikkében foglalt eljárási követelményekbe ütközése megállapítását és a támadott rendelkezés megsemmisítését.
- [2] Az indítványozók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság
- a) vizsgálja meg az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangját az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pont megalkotásának;
- b) állapítsa meg, hogy nem felel meg az Alaptörvény S) cikkében az Alaptörvény módosítására meghatározott eljárási követelménynek a támadott rendelkezés megalkotása, mert az Országgyűlés az Alaptörvény módosítására irányuló eljárást az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén kívül eső egyedi közhatalmi döntés elfogadására alkalmazta, és ezért a támadott rendelkezés megalkotása jogjogilag érvénytelen;
- c) semmisítse meg az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés *b*) pontja, valamint az Abtv. 41. § (1a) bekezdése és 45. § (1a) bekezdése alapján az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pontot megállapító rendelkezését, visszamenőleges hatállyal, az Alaptörvény-módosítás kihirdetésének napjával;
- d) kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bírósága előtt, a *b*) pontban foglalt kérelem érdemi elbírálását megelőzően, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke alapján az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 2. cikkében foglalt jogállamiság és demokrácia értékének, valamint a közhatalom hatáskörhöz kötöttségével összefüggő legalitási követelményeknek az értelmezése érdekében, mivel ezen értelmezés szükséges annak megítéléséhez, hogy a támadott rendelkezés valódi normatív alkotmányos szabálynak vagy az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén kívül eső egyedi közhatalmi döntésnek minősül-e (vö.: Indítvány I. és XIV/4. pont).
- [3] 2. Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések indítvánnyal támadott 34. pontja szerint „Az Alaptörvény tizenhetedik módosításának hatálybalépését követő napon a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatása megszűnik. A hivatalban levő köztársasági elnök megbízatásának megszűnését követően az Országgyűlés az

új Alkotmány hatálybalépéséig, de legfeljebb öt évig tartó időtartamra köztársasági elnököt választ a 11. cikk rendelkezései szerint.”

- [4] 3. Az indítvány az álláspontját 14 pontban rögzíti, illetve részletezi.
- [5] Megfogalmazza a határozott kérelmét (I. pont), számbaveszi az Alkotmánybíróság hatásköréről és az indítványozói jogosultságot megalapozó rendelkezéseket (II. pont) és a felülvizsgálat alapjául szolgáló alkotmányos és európai uniós rendelkezéseket (III. pont).
- [6] Az indítvány megfogalmazza álláspontját a köztársasági elnök megbízatására vonatkozó szabályozás tartalmáról és az alkotmányossági vizsgálat tárgyáról (IV. pont), a népszuverenitás, a képviseleti hatalomgyakorlás és a demokratikus legitimáció alkotmányos viszonyáról (V. pont), az Országgyűlés alkotmánymódosító hatáskörének jogi természetéről és tárgyi terjedelméről (VI. pont), a köztársasági elnök megbízatását megszüntető rendelkezés jogi természetéről (VII. pont), az Alaptörvény 12–13. cikkében szabályozott megszűnési és megfosztási rendszer megkerüléséről (VIII. pont), az Alkotmánybíróság hatásköréről és a közjogi érvénytelenségről (IX. pont), a magyar alkotmánybírósági gyakorlatnak a jogszabályi formába foglalt egyedi döntésekre és a határozott idejű közjogi mandátumokra vonatkozó tételeiről (X. pont), az európai és nemzetközi joggyakorlat összehasonlító szempontjairól (XI. pont), az Európai Unió Bíróságához fordulás szükségességéről (XII. pont).
- [7] Végül összegző alkotmányjogi értékelésként kifejti az támadott rendelkezés – álláspontja szerinti – alkotmányjogi minősítést (XIII. pont), és végső kérelemként megismétli az Indítvány I. pontja szerinti indítványi kérelmet (XIV. pont).
- [8] 3.1. Az indítvány szerint a támadott 34. pont első mondata közvetlenül és automatikusan megszünteti a hatálybalépéskor hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatását. A 34. pont második mondata az így előidézett mandátummegszűnésre építve írja elő új köztársasági elnök megválasztását. Az első mondat megsemmisítése esetén a második mondat alkalmazási előfeltétele és eredeti szabályozási rendeltetése megszűnne, ezért az indítványozók a 34. pontot megállapító rendelkezés egészének megsemmisítését kérik, miközben a közjogi érvénytelenség elsődleges oka a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatását megszüntető első mondat (Indítvány I. pont).
- [9] Az indítvány szerint az Alaptörvény-módosítás a köztársasági elnöki tisztségre vonatkozó átmeneti rendelkezések körében két, egymással összefüggő szabályt állapít meg. Egyrészt úgy rendelkezik, hogy az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követő napon a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatása megszűnik. Másrészt a megszűnést követően új köztársasági elnök megválasztását írja elő, akit továbbra is az Országgyűlés választ meg, az Alaptörvény 11. cikkében meghatározott eljárás szerint (Indítvány IV. pont).
- [10] Az indítvány kiemeli, hogy a 34. pont első mondata kizárólag az Alaptörvény-módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatását szünteti meg. A rendelkezés nem alkot a mindenkor köztársasági elnökre alkalmazandó új megszűnési jogcímet, hanem egyetlen alkalommal, további állami döntés vagy felelősségi eljárás nélkül váltja ki a fennálló mandátum megszűnését. A 34. pont második mondata pedig ezt követően ugyanazon köztársasági elnöki tisztség újbóli betöltéséről rendelkezik. Ehhez képest a megválasztás joga továbbra is az Országgyűlést illeti meg, a választásra az Alaptörvény 11. cikkében meghatározott eljárásban kerül sor, az államfő alapvető alkotmányos funkciói pedig változatlanul fennmaradnak. Ezzel szemben az Alaptörvény-módosítás más átmeneti rendelkezései több esetben kifejezetten megóvják a hatálybalépéskor fennálló mandátumokat, illetve az új szabályokat csak a később megválasztott tisztségviselőkre rendelik alkalmazni (Indítvány IV. pont).
- [11] Az indítvány szerint a vizsgálandó kérdés az, hogy a támadott rendelkezésben megjelenő személyi joghatás valamely valódi intézményi átalakítás szükségszerű következménye-e, vagy a rendelkezés elsődleges és meghatározó funkciója maga a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának megszüntetése (Indítvány IV. pont).
- [12] Az indítvány kiemeli, hogy a magyar alkotmányos rendszerben valamennyi közhatalom végső demokratikus legitimációs forrása a nép. Az országgyűlési választás azonban nem eredeti alkotmányozó aktus, nem alakítja át az új Országgyűlést az Alaptörvényen kívül álló, annak rendelkezéseitől független hatalommá. A népszuverenitás az Országgyűlés demokratikus legitimációjának alapja, de nem értelmezhető az Országgyűlés korlátlan hatalmát megalapozó általános felhatalmazásként. Az országgyűlési választáson kialakult többség ugyanis nem a nép időtlen, egységes és minden korábbi alkotmányos döntést felülíró akaratának megtestesítője (Indítvány V.1. pont). A választási eredmény egy adott időpontban, meghatározott választási eljárás keretében kialakult politikai döntést alakít át parlamenti mandátumokká. A létrejövő többség a következő parlamenti ciklusban jogosult az Országgyűlés hatásköreit gyakorolni, de nem sajátíthatja ki a népszuverenitást, és saját politikai prog-

ramját nem azonosíthatja közvetlenül a nép korlátlan alkotmányozó akaratával. E megkülönböztetés nem kérdőjelezi meg a választási eredmény demokratikus értékét vagy az új Országgyűlés legitimitását. A legitimáció forrása és a közhatalmi hatáskör terjedelme azonban eltérő kérdés: a választás arra ad választ, hogy az Országgyűlés milyen alapon gyakorol közhatalmat, míg e közhatalom tárgyát, eljárását és jogi formáját az Alaptörvény határozza meg. A választási támogatottság ezért önmagában nem keletkeztet olyan hatáskört, amelyet az Alaptörvény az Országgyűlés számára nem biztosít (Indítvány V.2. pont).

- [13] Az indítvány kiemeli, hogy az országgyűlési választás közvetlen alkotmányos tárgya az Országgyűlés összetételének meghatározása. A választópolgárok döntése a következő parlamenti ciklusban gyakorolható törvényhozó és kormányzati hatalom demokratikus alapját teremti meg, de nem függeszti fel az Alaptörvény hatályát, nem szünteti meg a fennálló alkotmányos intézményeket, és nem nyitja újra automatikusan az államszervezet valamennyi személyi mandátumát. Az országgyűlési választás ezért nem eredeti alkotmányozó aktus (Indítvány V.3. pont).
- [14] Az indítvány szerint a jelen ügyben ezért az aktuális Országgyűlés demokratikus legitimitációja mellett figyelembe kell venni azt is, hogy a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatása ugyancsak a népszuverenitásra visszavezethető, alkotmányosan rendezett demokratikus eljárás eredménye. A legitimációs lánc ebben az esetben közvetett. A választópolgárok országgyűlési választáson létrehozták a korábbi Országgyűlést, a korábbi Országgyűlés pedig az Alaptörvény 10–11. cikkében meghatározott eljárásban megválasztotta a köztársasági elnököt (Indítvány V.4. pont).
- [15] Az indítvány hangsúlyozza, hogy a köztársasági elnök megbízatása a megválasztását követően nem marad a megválasztó Országgyűlés szabad politikai rendelkezése alatt. Az Országgyűlés nem hívhatja vissza az elnököt politikai bizalomvesztésre hivatkozva, és nem rövidítheti le mandátumát egyszerű parlamenti döntéssel. A megbízatás megszűnésének eseteit az Alaptörvény 12. cikke határozza meg, az elnök közjogi felelősségének megállapítását pedig a 13. cikkben szabályozott, jogilag kötött eljárás az Alkotmánybíróságra bízva (Indítvány V.4. pont).
- [16] Az indítvány szerint az új Országgyűlés legitimitációja időben frissebb, politikai tartalma pedig eltérhet a korábbi Országgyűléstől. Ebből azonban nem következik, hogy alkotmányjogilag magasabb rendű lenne. Mindkét Országgyűlés legitimitációja ugyanabból az alaptörvényi forrásból, a választópolgárok alkotmányos választási döntéséből ered. Az időbeli egymásutánosság nem hoz létre köztük legitimációs alá- és fölérendeltséget. Az új parlamenti többség ezért nem tekintheti a korábbi Országgyűlés minden döntését pusztán politikai értelemben visszavonható aktusnak (Indítvány V.5. pont).
- [17] Az indítvány hangsúlyozta továbbá, hogy a köztársasági elnök ötéves megbízatása és az Országgyűlés négyéves megbízatási időszaka közötti eltérés az államszervezet alkotmányos felépítésének lényeges eleme. A mandátum időbeli védelme nem a hivatalban lévő köztársasági elnök személyes privilégiuma. Az elnök politikai visszahívhatatlansága az államfői intézmény működésének garanciája. Az ötéves megbízatás teszi lehetővé, hogy a köztársasági elnök az Alaptörvényben biztosított hatásköreit, így különösen a törvények megfontolásra történő visszaküldését és az előzetes normakontroll kezdeményezését anélkül gyakorolja, hogy megbízatásának fennmaradása az érintett parlamenti többség politikai bizalmától függne. Amennyiben az új országgyűlési többség pusztán újabb választási legitimitációjára hivatkozva megszüntethetné a korábbi Országgyűlés által megválasztott köztársasági elnök fennálló mandátumát, az ötéves megbízatás tényleges tartalma megváltozna. A köztársasági elnök megbízatása formálisan továbbra is öt évre szólna, ténylegesen azonban csak addig tartana, amíg azt egy később megválasztott, megfelelő többséggel rendelkező Országgyűlés politikailag el nem kívánja vonni. Ez a konstrukció az elnöki tisztséget a parlamenti többség politikai bizalmától függő, ténylegesen visszahívható megbízatássá alakítaná. A hatályos alkotmányos rendszerben azonban a köztársasági elnök személyes magatartásán, közjogi felelősségén vagy politikai alkalmatlanságának értékelésén alapuló idő előtti eltávolítás egyetlen szabályozott útja a 13. cikk szerinti megfosztási eljárás. Ebből a jelen ügyben nem a 12–13. cikk megváltoztathatatlansága következik, hanem az, hogy az e garanciális eljárást mellőző, közvetlen mandátum-megszüntetés jogi funkcióját tekintve egyedi eltávolítási döntésként értékelendő (Indítvány V.6. pont).
- [18] Az indítvány szerint mindezek alapján a népszuverenitásból nem vezethető le az aktuális parlamenti többség korlátlan rendelkezési joga a fennálló köztársasági elnöki mandátum felett. Az aktuális Országgyűlés demokratikus legitimitációja teljes értékű, de nem kizárólagos és nem magasabb rendű a korábbi demokratikus eljárásból származó legitimációnál. Az országgyűlési választás nem eredeti alkotmányozó aktus, hanem a fennálló Alaptörvény alapján létrejövő felhatalmazás az Országgyűlés alkotmányos hatásköreinek gyakorlására (Indítvány V.6. pont).
- [19] Az indítvány szerint ekként az Országgyűlés demokratikus legitimitációja önmagában nem határozza meg az általa gyakorolható közhatalom tárgyi terjedelmét (Indítvány VI.1. pont). Az Alaptörvény megalkotására és mó-

dosítására vonatkozó hatáskör gyakorlásának részletes alaptörvényi kereteit az S) cikk állapítja meg. Az S) cikk emellett magának a hatáskörnek a tárgyát is meghatározza: az e rendelkezés szerinti eljárás az Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányulhat. Azt fejezi ki, hogy az S) cikkben meghatározott különleges eljárás az alkotmányos normarend megalkotására vagy megváltoztatására szolgál. Az alkotmánymódosító hatáskör érvényes gyakorlásához ezért nem elegendő önmagában az, hogy az Országgyűlés az aktus Alaptörvény-módosításként fogadja el, és megszerzi hozzá az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát, hanem tárgya is csak olyan aktus lehet, amely jogi természeténél fogva az Alaptörvény elfogadásának vagy módosításának minősül. Az S) cikk szerinti eljárás és az annak eredményeként létrejövő aktus jogi természete ezért egymástól nem választható el. Egy állami szerv hatáskörén kívül jár el, valamely számára biztosított eljárást olyan jogi természetű aktus meghozatalára használ, amely nem tartozik az adott hatáskör rendeltetéséhez és tárgyi köréhez (Indítvány VI.2. pont).

- [20] Az indítvány szerint az alkotmánymódosító hatalom meghatározott hatáskör formájában jön létre, és csak az alkotmány előírásai szerint gyakorolható. A konstituált hatalom számára maga az alkotmány jelöli ki kötelező erővel a hatáskör tartalmát és terjedelmét. Az alkotmánymódosító hatáskör sajátossága pedig az, hogy gyakorlása az Alaptörvény normatív tartalmának megváltoztatására irányul. Ettől azonban maga a hatáskör továbbra is az Alaptörvény által létrehozott, tárgyában és eljárásában szabályozott közhatalmi hatáskör marad. Az Országgyűlés e hatáskört nem saját, az Alaptörvénytől független szuverenitásából, hanem az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontjából és S) cikkéből nyeri (Indítvány VI.3. pont).
- [21] Minden közhatalmi hatáskör szükségképpen rendelkezik tárgyi terjedelemmel. Egy állami szerv nemcsak akkor jár el hatáskörén kívül, ha olyan döntést hoz, amelyet az Alaptörvény kifejezetten más szervre bíz, hanem akkor is, ha valamely számára biztosított eljárást olyan jogi természetű aktus meghozatalára használ, amely nem tartozik az adott hatáskör rendeltetéséhez és tárgyi köréhez (VI.4. pont). Kérdés azonban, hogy az Országgyűlés alkotmánymódosítási formában meghozhat-e olyan döntést, amelynek elsődleges funkciója nem az alkotmányos intézményrendszer vagy egy jogállási feltétel jövőre irányuló normatív rendezése, hanem egy konkrét, közvetlenül azonosítható személy fennálló mandátumának megszüntetése (VI.5. pont).
- [22] Az indítvány szerint a rendelkezés egyszeri alkalmazhatósága vagy szűk személyi hatálya ezért önmagában nem zárja ki annak alkotmányi normaként való minősítését. Valódi intézményi reform esetén szükségessé válhat annak rendezése, hogy a korábban létrejött szervek, tisztségek és mandátumok miként illeszkedjenek az új alkotmányos rendbe. Ilyen esetben a konkrét személyeket érintő joghatás nem a rendelkezés önálló célja, hanem az intézményi átalakítás szükségszerű következménye. Ha valamely alkotmányos szerv ténylegesen megszűnik, alapvetően új jogállású intézménnyé alakul, vagy feladatai és szervezeti identitása oly módon változnak meg, hogy a korábbi tisztség fenntartása fogalmilag lehetetlenné válik, az intézményi változás fennálló mandátumokat is érinthet. A döntő elhatárolási szempont ezért a rendelkezés elsődleges alkotmányos funkciója (Indítvány VI.6. pont).
- [23] Az indítvány szerint az alkotmányos normarend módosítására irányuló rendelkezés elsődlegesen valamely intézmény, hatáskör, eljárás, jogállás vagy más alkotmányos jogviszony általános vagy jövőre irányuló rendezését végzi el. Az ilyen rendelkezés konkrét személyek helyzetére is kihatással lehet, de a személyi joghatás az általános intézményi változásból származik, és nem meríti ki a rendelkezés normatív tartalmát. Ezzel szemben az egyedi közhatalmi döntés elsődleges rendeltetése egy már meghatározott ügy eldöntése vagy egy közvetlenül azonosítható személy jogi helyzetének konkrét megváltoztatása. Az ilyen aktus joghatása alkalmazásával teljes egészében kimerül, és azon túl nem állapít meg a jövőben alkalmazandó önálló intézményi vagy magatartási szabályt (Indítvány VI.7. pont).
- [24] Az indítvány ehhez képest kiemeli, hogy „a hivatalban lévő köztársasági elnök” fordulat a módosítás hatálybalépésének időpontjában zárt, egyetlen személyből álló címzetti kört jelöl meg. A rendelkezés személyi köre a hatálybalépés időpontjában zárul, és ekkor szükségképpen egyetlen, objektíve azonosítható személyből áll. A szabály nem valamely nyitott, jövőbeli címzetti kategóriát határoz meg, hanem az adott időpontban fennálló egyetlen elnöki mandátumot szünteti meg. A mandátum megszűnése közvetlenül, további jogalkalmazói vagy felelősségi döntés nélkül következik be. A rendelkezés ezért nem csupán egyedi következménnyel jár, hanem maga veszi át és végzi el az egyedi döntéshozatalt. A joghatás alkalmazásával a rendelkezés tartalma kimerül: a később hivatalba lépő köztársasági elnökökre nem állapít meg sem új megszűnési jogcímet, sem általános döntési mércét (Indítvány VI.8. pont).
- [25] Az indítvány – álláspontja szerint – nem azt kéri, hogy az Alkotmánybíróság a módosítással beiktatott rendelkezéseket az Alaptörvény B), C), Q) vagy R) cikk anyagi tartalmával mérje össze, és az esetleges ellentmondás alapján végezzen általános tartalmi felülvizsgálatot.

- [26] Az indítvány szerint a belső koherencia sérelme azt erősíti meg, hogy az Alaptörvény normatív tartalmának nem válhat részévé olyan aktus, amely nem normatív alkotmányos szabályt, hanem egyedi személyi döntést foglal magában. Ha a formálisan Alaptörvénybe iktatott rendelkezés elsődleges funkciója kívül esik a normatív alkotmány fogalmán, az nem egyszerűen az Alaptörvény két rendelkezése közötti tartalmi konfliktust eredményez. Valójában azt jelzi, hogy az S) cikk szerinti eljárást nem annak alkotmányosan meghatározott tárgyára alkalmazták. Az Alaptörvény B), C), Q) és R) cikk ezért az S) cikk szerinti hatáskör tárgyi terjedelmének értelmezési környezetét alkotja (Indítvány VI.9. pont). Ehhez képest a beiktatott norma alkalmazásához nem szükséges további jogalkotás, országgyűlési határozat, más közhatalmi szerv döntése vagy a megbízatás megszűnését megalapozó valamely körülmény megállapítása. A joghatás közvetlenül az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követő napon, automatikusan áll be (Indítvány VII.1. pont).
- [27] Az indítvány szerint a személyi joghatás nem valamely, a köztársasági elnöki intézményt érintő alapvető szervezeti vagy funkcionális átalakítás következménye. Az Alaptörvény-módosítás nem szünteti meg a köztársasági elnöki tisztséget, nem hoz létre helyette eltérő jogállású államfői szervet, és nem változtatja meg alapvetően az államfő alkotmányos funkcióját. Az államfői intézmény folytonossága fennmarad, miközben a tisztséget betöltő személy mandátuma megszűnik (Indítvány VII.2. pont). Az Alaptörvény-módosítás más átmeneti rendelkezéseivel való összevetés pedig megerősíti, hogy az Országgyűlés előtt ismert volt az új alkotmányos szabályok jövőre irányuló bevezetésének és a hatálybalépéskor fennálló mandátumok megóvásának lehetősége (Indítvány VII.3. pont). A megszüntetés és az új választás közötti közvetlen kapcsolat azt mutatja, hogy a szabályozás céljának megvalósításához nem az államfői intézmény átalakítása, hanem az azt betöltő személy lecserélése szükséges (Indítvány VII.4. pont). Mindezek alapján a támadott rendelkezés elsődleges alkotmányos funkciója nem a köztársasági elnöki intézmény általános vagy jövőre irányuló szabályozása. A rendelkezés normatív megfogalmazása és az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései között történő elhelyezése nem változtat azon, hogy joghatását tekintve egyetlen konkrét közjogi jogviszonyt rendez (Indítvány VII.5. pont).
- [28] Az indítvány szerint továbbá az Alaptörvény 12. cikk (3) bekezdése zártan határozza meg a köztársasági elnök megbízatása megszűnésének eseteit (Indítvány VIII.1. pont). A 13. cikk pedig a tisztségtől való megfosztást nem politikai visszahívásként, hanem jogilag kötött közjogi felelősségi eljárásként szabályozza. Az eljárás anyagi jogi előfeltétele, hogy a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértse, illetve szándékos bűncselekményt kövessen el (Indítvány VIII.2. pont). A köztársasági elnök megbízatása nem függ az Országgyűlés folyamatos politikai bizalmától, a kétharmados parlamenti támogatás ezért önmagában nem elégséges a köztársasági elnök eltávolításához (Indítvány VIII.3. pont). A megfosztási garanciák pedig azt biztosítják, hogy az államfő megbízatásának kényszerű megszüntetése ne válhasson a mindenkor parlamenti többség politikai bizalmi döntésévé (Indítvány VIII.4. pont).
- [29] A támadott 34. pont ugyanazt a végső személyi joghatást váltja ki, amely a 13. cikk szerinti eljárás eredményeként következhetne be: a hivatalban lévő köztársasági elnök az eredetileg meghatározott ötéves időtartam lejárta előtt elveszíti tisztségét. E joghatást azonban a rendelkezés anélkül idézi elő, hogy a köztársasági elnökkel szemben bármely, az Alaptörvény 13. cikkében meghatározott jogsértést állítana. Nem jelöl meg konkrét magatartást, nem követeli meg a szándékosság vizsgálatát, nem indul meg a köztársasági elnök közjogi felelősségének megállapítására irányuló eljárás, és az Alkotmánybíróság sem hoz érdemi döntést a tisztségtől való megfosztásról (Indítvány VIII.5. pont). A támadott rendelkezés a 12. cikk megszűnési rendszerét viszont nem egészíti ki a jövőre nézve, és a 13. cikk eljárását sem alakítja át általános jelleggel (Indítvány VIII.6. pont). Valójában a támadott rendelkezés a megfosztási döntést helyettesíti, így a 13. cikk szerinti eljárás végső joghatását valamennyi, az Alaptörvényben előírt anyagi jogi és eljárási feltétel mellőzésével valósítja meg (Indítvány VIII.7. pont).
- [30] Az indítvány szerint az Alaptörvény-módosítás 34. pontja valójában nem a jövőben alkalmazandó döntési rendet alakítja át, hanem közvetlenül lezár egy már fennálló, egyedi közjogi jogviszonyt. Nem általános megszűnési jogcímet alkot, hanem maga váltja ki a hivatalban lévő elnök tisztségvesztését. A 34. pont első mondata ezért elsődleges jogi funkciója szerint nem alkotmányi norma, hanem Alaptörvény-módosítási formába foglalt egyedi közhatalmi aktus (Indítvány VIII.8. pont).
- [31] Az indítványozók álláspontja szerint az indítvány az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerinti hatásköri kereten belül marad. Ugyanis nem valamely érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás tartalmát kívánja a korábbi alkotmányi rendelkezésekhez vagy íratlan alkotmányos alapelvekhez mérni, hanem annak előzetes minősítését kéri, hogy a támadott aktus jogi természeténél fogva egyáltalán az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosításnak tekinthető-e.
- [32] Ez a minősítési előkérdés a vizsgálat tárgyának azonosítását, nem pedig a módosítás érdemi alkotmányosságai felülvizsgálatát jelenti (Indítvány IX.1. pont). A közjogi érvénytelenségre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat

pedig az adott rendelkezés alkotmányos funkcióját veszi figyelembe (Indítvány IX.2. pont). Az S) cikk tárgyi meghatározása pedig garanciális érvényességi feltétel (Indítvány IX.3. pont).

- [33] Az indítvány álláspontja szerint Alkotmánybíróság az eljárási követelmények megtartását csak akkor tudja megvizsgálni, ha előzetesen meghatározza annak az aktusnak a jogi természetét, amelynek elfogadására az Országgyűlés az S) cikk szerinti eljárást alkalmazta. Az aktus megnevezése és az Országgyűlés által választott jogforrási forma önmagában nem teheti szükségtelenné ezt a minősítést. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének olyan értelmezése, amely szerint az Alkotmánybíróság még azelőtte fekvő aktus jogi természetét sem vizsgálhatja meg, az eljárási felülvizsgálati hatáskört részben kiüresítené (Indítvány IX.4. pont). Ekként vizsgálandó, hogy az aktus egyáltalán annak a jogi aktustípusnak minősül-e, amelynek megalkotására a felhasznált hatáskör és eljárás irányulhat. Az S) cikkben meghatározott különleges eljárás pedig csak akkor vezethet érvényes Alaptörvény-módosítás létrejöttéhez, ha az eljárás tárgya jogi természeténél fogva valóban az Alaptörvény elfogadásának vagy módosításának minősül (Indítvány IX.5. pont).
- [34] Az indítvány az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotó által választott megnevezés helyett az aktus alkotmányos jogforrási természetét vizsgálta, ekként a formális inkorporáció nem elegendő, ha az elfogadott aktus nem felel meg annak a jogi aktustípusnak, amelynek megalkotására az alkalmazott eljárás szolgál (Indítvány IX.6. pont). A formális inkorporáció és a minősített többség önmagában nem zárja ki az aktus jogi természetének vizsgálatát (Indítvány IX.7. pont). Az S) cikkben meghatározott különleges eljárás pedig csak akkor vezethet érvényes Alaptörvény-módosítás létrejöttéhez, ha az eljárás tárgya jogi természeténél fogva valóban az Alaptörvény elfogadásának vagy módosításának minősül (Indítvány IX.8. pont). Az Alkotmánybíróság korábbi határozatiban hangsúlyozta, hogy az Alaptörvényt koherens rendszerként értelmezi. Ehhez az S) cikket az R) cikk (1) bekezdésével, a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisággal, a C) cikk szerinti hatalommegosztással, továbbá az Alaptörvény egyes közhatalmi döntéseket meghatározott szervekhez és eljárásokhoz rendelő szabályaival együtt kell értelmezni (Indítvány IX.9. pont).
- [35] Az indítvány szerint az Alaptörvény-módosítás 34. pontjának hibája nem abban áll, hogy az Országgyűlés valamely érvényes alkotmánymódosító hatáskörében tartalmilag kifogásolható döntést hozott, hanem abban, hogy az alkotmánymódosítási eljárást a számára biztosított hatáskör tárgyi körén kívül eső aktus elfogadására használta. Ez az értelmezés nem ruházza fel az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény-módosítások általános tartalmi felülvizsgálatának hatáskörével. A vizsgálat kivételesen és szűken arra irányul, hogy az Országgyűlés által Alaptörvény-módosításként elfogadott rendelkezés elsődleges jogi funkciója alapján valóban alkotmányi norma-e (Indítvány IX.10. pont).
- [36] Az indítványozók álláspontja szerint ezért jelen ügyben e vizsgálat eredménye az, hogy a 34. pont első mondata alkotmánymódosítási formába foglalt egyedi közhatalmi döntés, ezért megalkotása nem felelt meg az Alaptörvény S) cikkében foglalt követelményeknek (Indítvány IX.10. pont).
- [37] Az indítványozók a 2012 előtti alkotmánybíróági határozatok megállapításai közül felhasználhatónak tartják az azokban foglalt dogmatikai és minősítési szempontokat (Indítvány X.1. pont). Eszerint a jogalkotási hatáskört rendeltetésszerűen kell gyakorolni, a joggal való visszaélés tilalma a jogalkotó szerveket is köti, melynek vizsgálatánál figyelembe veendő az alkalmazott hatáskör és a létrehozott aktus jogi természete közötti kapcsolat (Indítvány X.2. pont). Az egyedi döntés jogszabályi formába foglalása jogalkalmazói aktust helyettesítő döntés, amelynek normatív formája nem változtat annak egyedi jellegén (Indítvány X.3. pont). Míg az általános, jövőbeli megszűnési jogcím megfelelhet a normatív aktussal szembeni fogalmi követelményeknek, külön kell megítélni azt a rendelkezést, amely e szabályt a már fennálló mandátumokra alkalmazza, és ezzel közvetlenül kiváltja azok idő előtti megszűnését. Jelen ügyben az egyedi joghatás nem valamely általános normatív változás átmeneti következménye, hanem a rendelkezés teljes önálló tartalma (Indítvány X.4. pont). A jogalkotónak széles szervezetalakítási szabadsága van, az ebből fakadó személyi joghatás azonban akkor igazolható, ha a tisztség vagy az annak alapjául szolgáló szervezeti státusz ténylegesen megszűnik, illetve érdemben átalakul (Indítvány X.5. pont). Ehhez képest a ciklusokon átívelő közjogi mandátum jogállami garancia és önálló intézményi értékkel rendelkezik (Indítvány X.6. pont). Hasonlóképpen alkotmányellenes az új jogcímnek a már fennálló, határozott időre létrejött megbízatásokra való azonnali kiterjesztése (Indítvány X.7. pont), a tényleges intézményi változás pedig szükségszerű kapcsolatban áll a személyi joghatással (Indítvány X.8. pont).
- [38] Az indítvány hivatkozik arra, hogy a Velencei Bizottság, az Európai Unió Bírósága, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata az államfő idő előtti eltávolítását egyedi, jogilag kötött felelősségi kérdésként kezeli, továbbá az aktus formális megjelölése helyett a mandátummegszüntetés tényleges funkcióját és a hivatkozott intézményi reform valóságos tartalmát vizsgálja (Indítvány XI. pont).

- [39] 3.2. Az indítvány álláspontja szerint indokolt az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése, mivel szükséges az ügy eldöntéséhez az EUSz 2. cikkében foglalt jogállamiság uniós jogi tartalmának az Európai Unió Bírósága általi értelmezése. Az Európai Unió Bírósága ugyanis eddig nem adott választ arra, hogy a legalitás követelménye kiterjed-e az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi korlátainak vizsgálatára, illetve milyen szempontok alapján különíthető el a jogállamiság helyreállítását szolgáló valódi intézményi reform a fennálló alkotmányos tisztségviselő mandátumának célzott megszüntetésétől. Az indítvány álláspontja szerint az EUSz 2. cikkének értelmezése az EUMSz 267. cikke alapján az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik, míg az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése, a támadott rendelkezés jogi minősítése és a magyar közjogi jogkövetkezmények levonása továbbra is az Alkotmánybíróság feladata marad (Indítvány XII. pont).
- [40] 4. Az Abtv. 51. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság – ha az Abtv. eltérően nem rendelkezik – az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint arra jogosult indítványa alapján jár el. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia.
- [41] 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 indítvány alapján vizsgálja felül az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében.
- [42] Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot a *b)* pont alapján a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, a Nemzeti Vagyongazdálkodási és Vagyongvédelmi Hivatal elnöke vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.
- [43] Az Abtv. 52. § (1a) bekezdése alapján a 24/A. § szerinti hatáskör gyakorlására irányuló indítványban foglalt kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli
- a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza,
 - b) azokat az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket, amelyeket az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsértett,
 - c) az indokolást arra nézve, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes a megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel,
 - d) a kifejezett kérelmet az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [44] 5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt az országgyűlési képviselők egynegyede, ötven fő nyújtotta be. Az Alaptörvény-módosítás kihirdetése 2026. július 18-án megtörtént, a 2026. július 21-i keltezésű indítvány július 21-én érkezett az Alkotmánybíróságra. Az indítvány ekként megfelel az indítványozásra jogosultak, továbbá a határidőre az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdés *b)* pontjában írt feltételnek.
- [45] 6. Az Abtv. 52. § (1a) bekezdés *a)* pontjának megfelelően az indítvány megjelöli azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amelyre alapítja 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 Alaptörvény módosításának megsemmisítésére.
- [46] 6.1. 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 indokolást arra nézve, hogy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes ezekkel az eljárási követelményekkel.
- [47] Kétségtelen (s az indítványban sem vitatott), miszerint a Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítására vonatkozó javaslatot az arra jogosult Kormány nyújtotta be, azt az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein megvitatták, 2026. július 13-i ülésnapján az Országgyűlés, megfelelő, kétharmados többséggel elfogadta, 2026. július 13-án az Országgyűlés elnöke aláírta és megküldte a köztársasági elnöknek, aki 2026. július 18-án azt aláírta. Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosításának kihirdetésére az eljárási szabályok-

nak megfelelően került sor a Magyar Közlönyben, 2026. július 18-án (Magyar Közlöny 2026. évi 92. szám; ezt követően az Alaptörvény és annak módosításai, valamint az Alaptörvény egységes szerkezetű szövege közzététele megtörtént 2026. július 20-án, Magyar Közlöny 2026. évi 93. szám).

- [48] 6.2. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosítását „csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül”. Ezáltal az Alaptörvény eleve és kifejezetten meghatározza Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosításának Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságának alkotmányos lehetőségét, ami egyben – értelemszerűen – megállapítja a felülvizsgálat alkotmányos korlátját.
- [49] Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján „az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében (eljárási hiba esetén) vizsgálhatja felül. Az Alaptörvény »megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények« fordulat értelemszerűen magába foglalja a javaslatot előterjesztők körét, a kétharmados elfogadást, a megjelölést tartalmazó előírásokat, az aláírás és a kihirdetés szabályait, vagyis az Alaptörvény S) cikkében foglalt rendelkezések betartását. Az Alaptörvény megalkotásának folyamata értelemszerűen az országgyűlési képviselők tevékenységének eredménye, így az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében az alkotmányosság szempontjából az országgyűlési képviselők jogait és kötelességeit szabályozó 4. cikk is irányadó. Az Alaptörvény azonban a közjogi érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti” [12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [50] Következésképpen nincs lehetőség Alaptörvénybe nem foglalt, illetve az Alaptörvényben foglalt, viszont nem a 24. cikk (5) bekezdéssel meghatározott eljárási követelményekbe tartozó rendelkezésekbe ütköztetésnek, illetve ütközés vizsgálatára.
- [51] Másképpen szólva nincs lehetőség arra, hogy az Alkotmánybíróság a módosításokat tartalmilag vesse össze az Alaptörvény más rendelkezéseivel, illetőleg az ezekből levezetett, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban kifejtett érvekkel és követelményekkel [vö. 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [42]].
- [52] Az Alaptörvény tartalma nem válhat (sem közvetlen, sem közvetve) Alkotmánybíróság általi felülbírálat tárgyává és céljává, és az Alkotmánybíróság nem bocsátkozhat burkoltan sem az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény-módosítás tartalmi helyénvalóságának vizsgálatába. Az Alkotmánybíróság nem alkothatja és nem változtathatja meg az alkotmányt, az Alaptörvény szövegét, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során [12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [37]; 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [53]–[54]].
- [53] Az Alaptörvénynek az Alaptörvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó szabályai közé az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslat előterjesztésére jogosultak meghatározására [S) cikk (1) bekezdés], az Országgyűlés alkotmányozó hatalmára [1. cikk (2) bekezdés a) pont], az országgyűlési képviselők jogaira és kötelezettségeire (4. cikk), az Országgyűlés határozatképességére [5. cikk (5) bekezdés], a döntéshozatalhoz szükséges minősített többségre [S) cikk (2) bekezdés], az Országgyűlés elnökének, valamint a köztársasági elnöknek az aláírással és a hivatalos lapban történő közzététellel kapcsolatos feladataira [S) cikk (3) bekezdés] vonatkozó rendelkezések tartoznak. Az Alaptörvény tartalmaz továbbá az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölésére rendelkezést [S) cikk (4) bekezdés]. Tartalmaz továbbá rendelkezést az Alkotmánybíróság döntését követően az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása újratárgyalásáról [24. cikk (6) bekezdés] is.
- [54] 6.3. Az indítvány valójában nem annak vizsgálatát célozza, miszerint az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom miként, milyen eljárásban fogadta el az Alaptörvény-módosítást, hanem azt, hogy az mit szabályoz, mi a célja, rendeltetése, joghatása, tényleges funkciója. Azon érv, miszerint az elfogadott módosítás valójában nem tekinthető Alaptörvény-módosításnak, ténylegesen a rendelkezés anyagi tartalmára, jogi rendeltetésére és funkciójára irányul, amelynek vizsgálata pedig túlmutat az Alkotmánybíróság hatáskörén, s valójában az Alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatára vezető lenne.
- [55] Az indítvány maga sem állítja az alaptörvényi eljárási követelmények elvétését, illetve megszegését. Viszont ezen alkotmányos perlési jogcím útján egyértelműen azt célozza, hogy az Alkotmánybíróság – az Abtv. 24/A. § (1) bekezdés szerinti, indítvány esetében meglévő hatáskörében eljárva – érdemi vizsgálatba kezdjen, illetve érdemi vizsgálatot folytasson a „közjogi érvénytelenség” megállapítása és végeredményben annak a kérdésnek a megválaszolása végett, miszerint az Országgyűlés rendelkezett-e alkotmányozói hatáskörrel az indítvánnyal támadott alaptörvényi rendelkezés megállapítására.

- [56] Utóbbi az indítványozó indítványában kifejezetten „előkérdésnek” nevezi, illetve tekinti, s ezen előfeltétel állításával fordult eljárásjogi jogosultságával élve az Alkotmánybírósághoz, amelynek vizsgálata – értelemszerűen – szükségképpen igényelné és feltételezi az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdését meghaladó hatáskörértelmezését. Ami pedig egyébként eleve – s az ezen indítványozási jogosultság körén kívül eső – alkotmányértelmezést feltételez, bár még csupán az Alkotmánybíróságra magára nézve.
- [57] Ugyanakkor mindemellett s ezen túlmenően az indítvány egyértelműen arra irányul, azt célozza, hogy az Alkotmánybíróság a támadott alaptörvényi rendelkezést vesse össze az Alaptörvény más (egyébként nyilvánvalóan nem eljárási természetű) rendelkezéseivel. Ez utóbbi viszont – bár mint indítványi érvelés lehet természetesen – már kifejezetten olyan alkotmánybírói feladatkör lenne, ami eleve és az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése szerinti hatáskörön kívüli, azon túli, és valójában az Abtv. 38. § (1) bekezdés szerinti hatáskörbe tartozó.
- [58] Az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti alkotmánybírói hatáskör gyakorlásának indítványozására pedig az indítványozó nem jogosult.
- [59] Az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróság jelen ügybeni hatáskörét keletkeztető, szabályozó rendelkezése egyértelműen meghatározza a vizsgálat kereteit, ami az indítvány álláspontja szerinti előzetes vizsgálati és minősítési kötelezettséget nem ír elő. Az Alkotmánybíróság pedig nem vezethet le újabb eljárási követelményeket az Alaptörvényből, mert ezzel saját maga (illetve saját maga számára) bővítené a 24. cikk (5) bekezdésében meghatározott eljárási normakontroll tárgyát.
- [60] Az Alaptörvényben meghatározott eljárási követelmények, melyek meghatározzák az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségeit, valójában objektív, mérlegelést nem tűrő rendelkezések (pl. megvolt-e a szükséges szavazati arány vagy határozatképesség, jogosult nyújtotta-e be az előterjesztést, szabályos volt-e a kihirdetés stb.), ellentétben az indítványozók által hivatkozott érvekkel, melyek mérlegelés, illetve alkotmányértelmezés útján válaszolhatók meg.
- [61] Amennyiben pedig az Alkotmánybíróság az eljárási feltételek, az eljárási (közjogi) érvénytelenség körében azt is vizsgálná, hogy mi egy adott alaptörvény-módosítás tényleges célja, rendeltetése, hatása, valójában nemcsak a 24. cikk (5) bekezdésében meghatározott eljárási normakontroll tárgyát bővítené ki, hanem egyben ki is üresítené az ott egyértelműen meghatározott korlátot.
- [62] 6.4. Az indítványban foglaltak kapcsán megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény és az Abtv. az ún. közjogi érvénytelenség fogalmát nem használja, arról nem rendelkezik. Az ún. közjogi érvénytelenség fogalmiságának – értelemszerű – tartalma, hogy gyűjtőfogalma az eljárási érvénytelenség esetköreinek. Az pedig kétségtelen, hogy az Alaptörvény megalkotása és módosítása az Országgyűlés hatáskörét képezi [Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pont]. Következésképpen az Alaptörvénybe iktatott S) cikk (3) bekezdése, illetve a 24. cikk (5) és (6) bekezdése szerinti eljárási követelményre vonatkozó alkotmányos rendelkezés tartalmának terjedelmét illetően, az Országgyűlés által megalkotott Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosítása esetében, a hatáskör kérdése, illetve annak vitatása eleve közömbös.
- [63] Másképpen szólva az Országgyűlés Alaptörvény megalkotására és módosítására vonatkozó döntéshozói hatásköre kérdésének – az ezen hatáskörét gyakorló Országgyűlés esetében – az eljárási követelmények körébe vonása fogalmilag közömbös, nem lehetséges.
- [64] Ehhez képest az S) cikk (3) bekezdése, illetve a 24. cikk (5) és (6) bekezdései szerinti eljárási követelményre vonatkozó alkotmányos rendelkezés alkotmányos meghatározottságának tartalmi mibenlétét az ún. közjogi érvénytelenség címén, illetve annak fogalmisága terjedelmének az S) cikk (3) bekezdése, illetve a 24. cikk (5) és (6) bekezdései szerinti alkotmányos meghatározottságot meghaladó, bővítő értelmezésével tágtani nem lehet.
- [65] 6.5. Az Alaptörvény nem rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre az egyes alkotmányi rendelkezések tartalmi felülvizsgálatára és megsemmisítésére is kiterjedhet. A magyar Alaptörvénynek pedig nincsenek olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlannak tartott rendelkezései, amelyek alkotmányos mérceként kötelezően figyelembe veendőek lennének az Országgyűlés hatásköri korlátjaként, akár a hatályos Alaptörvény, módosításának, akár egy új alkotmány elfogadásának esetén (s ilyen mércét a korábbi Alkotmány sem tartalmazott).
- [66] Ebből következően tehát nincs a magyar Alaptörvényen belül olyan mérce, amelynek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egyes rendelkezéseit tartalmilag felülvizsgálhatná, és megállapíthatná, hogy mivel azok az Alaptörvény más, meghatározott (alap)rendelkezéseivel ellentétesek, a kifogásolt alkotmányi rendelkezéseket megsemmisíti.
- [67] Erre felhatalmazást kizárólag maga az alkotmányozó hatalom adhatna az Alkotmánybíróság számára [vö.: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 319.].

- [68] Ezzel összhangban álló, hogy az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az alkotmány szövege, illetve annak rendelkezései vizsgálatától {vö.: 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.; 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 376; 1338/E/1996. AB végzés, ABH 1999, 901.; 290/B/2002. AB végzés, ABH 2008, 1863, 1868.; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 317.; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [39]-[44]; 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [35]}.
- [69] 6.6. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerinti megalkotásra és kihirdetésre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények – értelemszerűen – olyan feltétlen betartandó elvárások, előírások, amelyek elvétele, megszegése esetén közömbös, hogy a meghozott döntés tartalmilag helyes avagy hibás, önmagában az válhat vizsgálat tárgyává, hogy a döntés meghozatalának eljárása olyan fogyatékból szenved, ami azt eleve érvénytelenné (s mint ilyen alkalmazásra, végrehajtásra alkalmatlanná) teszi. Ennek – értelemszerű – következménye, hogy az esetleges eljárási érvénytelenség megállapítása és annak címén a döntés megsemmisítése után az eljárási fogyatékok kiküszöbölésével a korábbi döntés egyező tartalommal ismét meghozható.
- [70] Következésképpen minden ilyen, eljárási fogyatékok címén történő bírói vizsgálat – a hatáskörében eljáró döntéshozó általi rendelkezés esetében, amint jelen esetben az Országgyűlés általi Alaptörvény-módosítás esetében – soha nem „rendelkezésvizsgálat”, nem „döntésvizsgálat”, nem a döntés érdemében való vizsgálat és arra nem is terjedhet át, hanem mindig csupán „eljárásvizsgálat” (amint egyébként az egyes perjogokban is így van).
- [71] 6.7. Mindebből következő, hogy abban az esetben, ha a közjogi érvénytelenséget állító indítvány valóban az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerint az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények elvétele, illetve megszegése miatt támadja, akkor az Alkotmánybíróságnak van hatásköre annak elbírálására.
- [72] Amennyiben viszont az indítvány a módosítás tartalmi szempontú vizsgálatára irányul, akkor az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján – a hatáskörének hiányát kell, hogy megállapítsa {vö.: 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [40]}.
- [73] Jelen indítvány esetében utóbbiról van szó.
- [74] 7. Az indítványban foglaltak kapcsán – s a már kifejtettekkel összefüggésben – az Alkotmánybíróság megjegyzi a következőket.
- [75] Az indítványozói jogosultság bár eljárási normakontroll címén érvényesített, a tényleges indítványi érvelés és igény viszont olyan alkotmányértelmezési kérdések – mint előkérdésnek – az eldöntését feltételezi, amelyek valójában az Abtv. 38. §-a szerinti, önálló Alaptörvény-értelmezési eljárás tárgyát képezik.
- [76] Kétségtelen alkotmányértelmezési igényt felvető, illetve igénylő és célzó az indítványnak azon kitétele, miszerint
- „(a kérdés azt érinti, hogy) a vizsgált rendelkezés egyáltalán az Alaptörvény módosításának fogalmi és hatásköri körébe tartozó aktus-e” (Indítvány VI.5. pont);
 - „a B), C), Q) és R) cikk a jelen indítványban az S) cikk szerinti hatáskör tárgyi terjedelmének értelmezési környezetét alkotja” (Indítvány VI.9. pont);
 - „(az indítvány) annak előzetes minősítését kéri, hogy a támadott aktus jogi természeténél fogva egyáltalán az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosításnak tekinthető-e” (Indítvány IX.1. pont);
 - „az Alkotmánybíróság az eljárási követelmények megtartását csak akkor tudja megvizsgálni, ha előzetesen meghatározza annak az aktusnak (értsd: Alaptörvény Záró és vegyesrendelkezések 34. pont) a jogi természetét, amelynek elfogadására az Országgyűlés az S) cikk szerinti eljárást alkalmazta” (Indítvány IX.4. pont);
 - „az S) cikkben meghatározott különleges eljárás csak akkor vezethet érvényes Alaptörvény-módosítás létrejöttéhez, ha az eljárás tárgya jogi természeténél fogva valóban az Alaptörvény elfogadásának vagy módosításának minősül” (Indokolás IX.8. pont);
 - „(az Alkotmánybíróság általi vizsgálat) kivételesen és szűken arra irányul, hogy az Országgyűlés által Alaptörvény-módosításként elfogadott rendelkezés elsődleges jogi funkciója alapján valóban alkotmányi norma-e” (Indítvány IX.10. pont).
- [77] Ehhez képest pedig az indítványból is kitűnően az indítványozó (bár saját álláspontja szerint előzetes alkotmányértelmezés címén) valójában és kétségtelen több olyan alkotmányértelmezési igénnyel lép fel, aminek – értelemszerűen – az általa támadott rendelkezés és az Alaptörvény összevetése lenne a tárgya.
- [78] Ez azonban a már kifejtettek szerint kizárt, az Alkotmánybíróság hatáskörén kívüleső.

- [79] 8. Az indítványozók azt is indítványozták, hogy az Alkotmánybíróság kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bírósága előtt az EUSz. 2. cikkében foglalt jogállamiság és demokrácia értékének, valamint a közhatalom hatáskörhöz kötöttségével összefüggő legalitási követelményeknek az értelmezése érdekében, mivel ezen értelmezés szükséges annak megítéléséhez, hogy a támadott rendelkezés valódi normatív alkotmányos szabálynak vagy az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén kívül eső egyedi közhatalmi döntésnek minősül-e.
- [80] Az EUMSZ. 267. cikke értelmében az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a Szerződések értelmezése, illetőleg az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése kérdésében.
- [81] Az Alkotmánybíróság a 26/2020. (XII. 2.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény E cikkére és az EUMSZ. 267. cikkére tekintettel maga is jogosult előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni az Európai Unió Bírósága előtt. E jogosultságot az uniós és a tagállami bíróságok közötti alkotmányos párbeszédre és intézményesített együttműködésre alapította, ugyanakkor azt csak kivételes esetekre tartotta fenn, elsősorban akkor, ha az előtte folyamatban lévő ügyben az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésével összefüggésben az alapvető jogok és szabadságok védelme, illetve Magyarország alkotmányos identitását érintő kérdés merül fel (Indokolás [24]–[26]).
- [82] Mindazonáltal az EUMSZ. 267. cikke értelmében az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének egyik feltétele az, hogy az eljáró bíróság úgy ítélje meg, hogy „ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére”.
- [83] Jelen ügyben az Alaptörvény-módosítás Alaptörvényben foglalt eljárási szabályoknak való megfelelése kérdésében nem merül fel sem a Szerződések értelmezése, sem az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése. Ezért az indítványozók által megválaszolni kért kérdések eldöntése az Alkotmánybíróság döntésének meghozatalához nyilvánvalóan nem voltak szükségesek. Az Alkotmánybíróság ezért azt állapította meg, hogy jelen ügyben nem állnak fenn az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének EUMSZ. 267. cikkében rögzített feltételei {3048/2024. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [30]; 3047/2025. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [48]–[49]}.
- [84] 9. Ekként 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 visszautasította.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Lomnici Zoltán
alkotmánybíró helyett

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

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

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

*Dr. Sonnevend Pál s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [85] A végzés rendelkező részével egyértek. Határozott álláspontom, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az indítvány elbírálására, ezért azt vissza kellett utasítani.
- [86] Az indítvány megítélése szempontjából meghatározó jelentőségű az a hatásköri korlátozás, amelyet az alkotmányozó az Alaptörvény negyedik módosításával 2013-ban felállított és az Alaptörvény 24. cikkének (5) bekezdésében rögzített. Eszerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és a kihirdetésére vonatkozó, egyúttal az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.
- [87] Az Alkotmánybíróság hatásköre tehát az Alaptörvény vagy annak módosítása vizsgálatakor csak valamely:
- Alaptörvényben foglalt
 - olyan eljárási követelmény megsértésére terjed ki, amely
 - az alaptörvény-módosítás megalkotására és kihirdetésére vonatkozik.
- [88] A végzés indokolása számba veszi ezen lehetséges, vizsgálható szabályok körét annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátai világosan kirajzolódjanak.
- [89] Az alkotmányozó szándéka ezen hatásköri szabályozással egyértelmű: az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és annak módosításait érintően csak meghatározott eljárási kérdéseket vizsgálhat. Amennyiben az Alaptörvény (elfogadása vagy) módosítása során az alkotmányozó az előírt eljárási követelményeket megtartja, azzal szemben az Alkotmánybíróság nem emelhet kifogást. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem bocsátkozhat az alaptörvényi rendelkezés vagy az Alaptörvényt módosító szabály tartalmi elemzésébe, azt semmilyen tartalmi szempont alapján nem értékelheti, és legfőképpen nem emelhet azzal szemben tartalmi kifogást.
- [90] Ezen hatásköri korlátozás az Alkotmánybíróság eljárási lehetőségeit a jelen ügyben is szigorú korlátok közé szorította. Annak fényében kellett ugyanis értékelnie az Alkotmánybíróságnak az indítvány tartalmát.
- [91] Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés *b)* pontjára és az Abtv. 24/A. § (1) bekezdésére alapított indítványban az indítványozókkal szemben elvárás volt, hogy a támadott alaptörvény-módosítás, vagyis Magyarország Alaptörvénye tizenhetedik módosításának 6. cikk (2) bekezdése, valamint Magyarország Alaptörvénye Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pontja kapcsán a fenti kritériumoknak megfelelő tartalmú kérelmet terjesszenek elő. Az Alkotmánybíróságnak pedig a konkrét eljárásban az volt a feladata, hogy ezen elvárás teljesülését megvizsgálja.
- [92] Állították-e az indítványozók Alaptörvényben foglalt olyan eljárási követelmény megsértését, amely az alaptörvény-módosítás megalkotására és kihirdetésére vonatkozik? Megjelölt-e ilyen konkrét alaptörvényi rendelkezést az indítvány?
- [93] A végzés válasza ezen kérdésekre egyértelműen nemleges, amellyel maradéktalanul egyet tudtam érteni. Álláspontom szerint mi sem igazolja ezt jobban, minthogy az indítványozók csupán általánosságban állították az Alaptörvény S) cikkében foglalt eljárási követelményekbe ütközést, azonban nem jelöltek meg azok közül egyetlen olyan konkrét szabályt sem, amelynek a sérelmét megállapíthatónak tartották. Az indítvány azon legfőbb érve, hogy az elfogadott módosítás valójában nem tekinthető Alaptörvény-módosításnak, kizárólag a módosítás tartalmának, annak keretében az alkotmányozó szándékának a vizsgálatával lenne megítélhető. Egy ilyen tartalmi vizsgálat egyértelműen kívül esik az Alkotmánybíróság fentiek szerinti – eljárási kérdésekre szűkített – hatáskörén. Emellett az indítvány valójában egyetlen olyan alaptörvényi rendelkezés megsértését sem állítja, amely megfelel a fenti kritériumoknak.

- [94] Mindezek érvek alapján is egyetértettem azzal, hogy az indítvány érdemi alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság nem végezhetette el.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [95] Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a következő megállapításokat rögzítette:
- [96] „A 2011. december 31-éig hatályban volt Alkotmány módosítására 2011-ben összesen tíz alkalommal került sor, többnyire egyéni képviselői indítványok alapján. [...] [E]gyéni képviselői indítvány alapján olyan jelentős alkotmánymódosításokra került sor, mint például az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése, az öt évre visszamenőlegesen kivethető különadó bevezethetősége, az országgyűlési képviselők számának csökkentése, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság alkotmányi szintre emelése. Több esetben olyan rendelkezések kerültek be az Alkotmányba, amelyek a szabályozási tárgyuknál fogva nem az Alkotmányba valók (pl.: végkielégítések utólagosan megállapított adókötelezettsége). Az Alkotmányba rövid időn belül nagyszámú, és nem az Alkotmány szabályozási tárgykörébe tartozó rendelkezés került be, a gyakori módosítások megnehezítették az Alkotmány hatályos normaszövegének a követését és megállapítását. Az említett módosításokkal a közjogi hagyományoktól és gyakorlattól gyökeresen eltérő olyan új alkotmánymódosítási gyakorlat alakult ki, amely veszélyeztette az Alkotmány stabilitását és időtállóságát, ezen keresztül az alkotmányos jogállam elveit és követelményeit” (Indokolás [48]–[49]).
- [97] Az új parlamenti többség a korábbihoz hasonló lendülettel kezdte meg alkotmányozói működését, amikor elfogadta az Alaptörvény tizenhatodik és tizenhetedik módosítását. Annak részeként pedig – egyebek mellett – a köztársasági elnök mandátumának megszüntetését elrendelő, a passzív választójog korlátozásának tartalmi kibővítését, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványi modell átalakítását érintő, avagy az alkotmánybírói mandátum elé életkori korlátot állító új szabályokat illesztett az Alaptörvény érdemi és záró rendelkezései közé. Egyetérttek a többségi végzés rendelkező részében foglaltakkal, az Alkotmánybíróság számára hatásköri korlátot jelent az Állam című fejezet 24. cikk (5) bekezdése az alaptörvény-módosítás alkotmányosságának elbírálásakor.
- [98] Mégis fontosnak ítélem annak hangsúlyozását, hogy az alkotmányozó többség korlátjának az Alkotmánybíróság döntései, a nemzetközi jog, a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai („*ius cogens*”) csupán biztosítékai. Az igazi korlátot önmagában az alkotmányos kultúra jelenti.
- [99] „A parlamentáris demokrácia, mint e társadalmak kulturális és szellemi színvonalának egyetlen legitim hatalmi formációja, a népszuverenitás és a korlátozott hatalom elképzelésére épül. A demokrácia fogalma fedi a népszuverenitás igényét, míg az alkotmányosság a hatalom korlátozásának biztosítéka.”
- [100] „A mai viszonyok között is igaznak tűnik az a demokráciákat éltető hagyományos politikai filozófiai belátás, hogy nem létezik alkotmányos demokrácia a vonatkozó politikai közösség támogatása nélkül. Ahhoz tehát, hogy élővé váljon az egyébként ígéretes alkotmányos gyakorlat Magyarországon, meggyőződéseim szerint arra van szükség, hogy a politikának sikerüljön artikulálni egy olyan értékrendet, melyet a most magát a másikkal szembenállóként meghatározó két tábor többsége egyaránt el tud fogadni közös minimumként (kiemelés tőlem). Egy ilyen minimum, amit a baloldal nevezhet liberális minimumnak, a jobboldal pedig nemzeti minimumnak vagy történeti alkotmánynak, nyilvánvalóan [...] hasznos és szükséges.”
- [101] „Ha a liberális vagy nemzeti minimum megfogalmazásának szükségességét be tudjuk látni, akkor világossá válhat, hogy nincs igaza Sólyom Lászlónak, Majtényi Lászlónak és másoknak, akik szerint a rendszerváltás befejeződött. Lehet, hogy a jogi-gazdasági és a politikai-mentális rendszerváltás eltérő dinamikát mutat, de úgy tűnik, politikai-filozófiai értelemben a rendszerváltás alapozása elmaradt. E fogyatékoságot tehát orvosolni kell, s az erre irányuló erőfeszítés még most sem késő. A rendszerváltás még befejezetlen, viszont befejezhető, mi több, befejezendő. Ehhez arra van szükség, hogy a rendszerváltást irányító eszméket (így a szabadság vagy nemzeti függetlenség, az önrendelkezés vagy nemzeti szuverenitás, a jogállam és joguralom, a társadalmi és történelmi igazságosság, a törvény előtti egyenlőség és a társadalmi szolidaritás, az emberi és alkotmányos jogok, valamint az állampolgári kötelezettségek eszméit) politikai érvénnyel tételesen megfogalmazzák és kimondják. Ez sürgető politikai feladat, melyhez meg kell nyerni a lakosság politikailag érdeklődő részének egyetértését is. Vagyis e feladat nem tekinthető a politikai osztály belső ügyének, hanem a nyilvánosság előtt zajló, az állampolgárok

legszelesebb rétegeit bevonó erőfeszítésre van szükség” (Horkay Hörcher Ferenc: Az értékhiányos rendszerváltás, Fundamentum, 2003/1., 62-72. o., <https://fundamentum.hu/sites/default/files/03-1-07.pdf>).

- [102] A fenti, 2003-ban íródott, de úgy tűnik, a mai nap is aktuális részletekből az a tétel körvonalazódik, hogy szükséges meghúzni azt az alkotmányos és európai szintű minimumot, amelyet a parlamenti többség – legyen az bármely összetételű – akkor sem lép át, ha arra az alapidokumentum egyébként lehetőséget ad(na).
- [103] A 2010-től kezdődő időszak (is) jelentős lépést tett a magyar alkotmányosság formálása, a valódi rendszerváltás lezárásának irányába. Az Alaptörvény a történeti alkotmány dimenzióinak feltárásával, az állam és az egyén közötti kapcsolat újszerű megfogalmazásával, a környezet védelmének európai színvonalú rendelkezéseivel (stb.) valóban új utakat nyitott.
- [104] A rendszerváltás azonban ténylegesen akkor lesz lezárható, ha a mindenkori politikai, egyben alkotmányozó többség interiorizálja, magáévá teszi az alkotmányosság lényegét. Azt az Alkotmánybíróság által kimondott tételt, amely szerint „demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs” [elsőként: 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABK 1995, 138, 142.], amely tétel a döntéseinek, a mindennapjainak a részévé válik tehát. Akkor mondhatjuk el, hogy „rendszert váltottunk”, ha az alkotmányos kultúra meggyökeresedett Magyarországon, a hazánkban.
- [105] „Az utolsó szó jogán azt kérem, hogy az alkotmányosság eszméjét, az alkotmány fogalmait, a struktúrákat tanítsák. Hogy mi az alkotmányosság, mi értelme van annak, hogy van egy alkotmány, amely a hatalomnak korlátot állít, és hogy ez az önkorlátozás az önkény kizárása érdekében szükséges, másrészt a társadalom közös alapjait biztosítja” (Sólyom László: Normahierarchia az Alkotmányban, székfoglaló, Magyar Tudományos Akadémia, 2014, https://real-eod.mtak.hu/9773/1/Solyom_PRESS.pdf).

Budapest, 2026. augusztus 17.

*Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett*

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [106] 1. Az Alkotmánybíróság végzése vonatkozásában indokoltnak tartom párhuzamosan, további – alkotmánybírói – álláspontom megfogalmazását [Abtv. 66. § (3) bekezdés].
- [107] 2. Álláspontom szerint az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlés az Alaptörvény kizárólagos joghatósága. (Magyarország – Alaptörvényben rögzített – nemzetközi jogállásából fakadó kötelezettségeiből adódó, levezetett következményei az Alaptörvény szövegének csorbítása nélkül érvényesíthetők és értelmezhetők.) Ehhez képest az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlés ebbéli hatásköre sem kérdőjelezhető meg, csupán az Alaptörvény megalkotásához, vagy módosításához vezető döntéshozatali eljárásnak, illetve a meghozott döntés okirati hűségének eljárási követelményei tehetők vita tárgyává. A meghozott döntés tartalmi helyénvalósága viszont nem.
- [108] Az Alkotmánybíróság kezdettől tartózkodott, elzárkózott attól, hogy törvényjavaslat tárgyában, az Országgyűlés döntéshozatali eljárása közben határozatával „tanácsadói” feladatot végezzen, s kezdettől tartózkodott, elzárkózott attól, hogy alkotmányszöveg, illetve Alaptörvény szövegének tartalmi helyénvalósága tárgyában felülbírálatot végezzen. (Értelemszerűen ezen kívüleső az arra jogosultak indítványára történő alkotmányértelmezés.)
- [109] Lényegében az Alkotmánybíróság a rendeltetésének és feladatának „önértelmezését” e két elzárkózással cövekelte ki.
- [110] 3. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányszöveg-hűség és érinthetetlenség melletti következetes felfogása a 61/2011. (VII. 13.), a 45/2012. (XII. 29.) és a 12/2013. (V. 24.) AB határozatok alapján kétségtelen. Figyelmes olvasattal megállapítható, hogy ebben a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat sem jelentett megbicsaklást, mivel az aszerinti „megsemmisítő” rendelkezés valójában nem az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlés döntésének tartalmi helyénvalóságának felülbírálatán alapuló volt. Az Alkotmánybíróság általi megsemmisítés oka abban gyökerező volt, hogy az adott norma nem tett eleget az (ekkor megfogalmazott) ún. beépülési parancsnak. Másként szólva a támadott norma a megtámadásakor és az alkotmánybírói eljárás idején nem képezte

az Alaptörvény testét. (Megemlítem, hogy a „beépülési parancs” álláspontom szerint – értelemszerűen – változatlanul beletartozó része az Alaptörvény S) cikke szerinti alkotmányos eljárási követelményeknek. Jelen esetben pedig ennek megsértéséről sincs szó.)

- [111] 4. Ezt követően az alkotmányozó hatalom pedig az Alaptörvény negyedik módosításával valójában – alkotmányos értelemben – ezt az „alkotmányszöveghűség és érinthetlenség” felfogást tette egyértelművé. (Ami alkotmánybírói gondolkodás, felfogás szempontjából lehet a textualizmus melletti indoktrináció, s mint ilyen az ún. *judicial restraint* felfogásához képest más alkotmánybírói felfogások, gondolkodások részéről, felől vita tárgya, viszont átértelmezésre, átlényegítésére – álláspontom szerint – nincs lehetőség. S megemlítem, hogy alkotmánybírói gondolkodással, felfogással egyébként ez egyező is.)
- [112] 5. Kétségtelen továbbá, hogy az Alaptörvény kezdettől nem, s a negyedik módosítással egyidőben sem, és azóta sem gondoskodott önmaga védelméről, hanem a védelmére az Alkotmánybíróságot rendelte (amint a korábbi alkotmány is).
- [113] Vagyis az alkotmányozó hatalom az „alkotmányszöveghűség és érinthetlenség” melletti alkotmányos indoktrinációjával egyidejűleg nem állított fel önmagára szóló alkotmányos korlátokat, tilalmakat („mérce”) az Alaptörvényben. Ennek lehetősége – értelemszerűen – a mindenkor alkotmányozó hatalom belátásán múlik. Kétségtelen, hogy eddig nem volt ilyen, és ma sincs ilyen. (Ekképpen az Alaptörvényben lévő egyik rendelkezés sem alkotmányosabb a másikinál. S ez nem az ún. „alkotmányellenes alkotmány” kérdése, ami valójában álláspontom szerint fogalmi képtelenség, hanem – az imént említettek szerint – az alkotmányozó hatalom belátásának kérdése.)
- [114] Márpedig ennek lehetősége az alkotmányos gondolkodás területén nem ismeretlen. Bővebb kifejtést mellőzve kétségtelen ilyen az ún. örökkévalósági klauzula, ami azonban nem alkotmánybírói kiértelmezés útján lesz azzá, hanem akként, hogy az alkotmányozó hatalom ekként fogalmazza bele az alkotmányba.
- [115] A másik ilyen az ún. *bill of attainder* (*act of attainder*) rendelkezés tilalma (vö.: Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya I. cikk 9. szakasz 3. mondat). Ami nem a visszahatályú törvény kérdésének vonzatában álló, illetve arra korlátozó értelmű, hanem önmagában álló tilalom. (S felfogásom szerint nem csupán büntetőjogi természetű tilalom.) Miáltal az ún. „önvégrehajtó”, s ekként jogfosztást eredményező törvény kizárt az ilyen tilalmat kifejezetten hordozó alkotmányos jogállapotban. Az ilyen „sommás” döntés ugyanis – függetlenül annak címzettjének (érintettjének) mivoltától – valójában kikerüli a hatalmi ágak megosztásából és a méltányos (tisztességes) bírói eljáráshoz fűződő jogból fakadó általános érvényű követelményeket. S ebből a szempontból közömbös, hogy annak címzettje egyénjogi avagy közjogi jogviszonyban álló-e. {Alapvetően azonos gyökerű a „nem a jogalkotó büntet, hanem a bíró” tétellel, vö. 1001/2026. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [79]}.
- [116] Megemlítem, hogy az „önvégrehajtó” („parlamentari ítélező”) rendelkezés tilalmának kérdése – értelemszerűen – a fennálló jogviszonyba az érintett hátrányára beavatkozó vektora folytán válhat alkotmányos tilalom részévé. Míg a jogviszonyba „kedvező” vektorral, vagyis mást nem sértő és az érintett javára szóló ilyen beavatkozás – nyilvánvalóan – nem vet fel alkotmányos problémát.
- [117] 6. A végzés azon az alapvető tétele alapszik, miszerint „az Alkotmánybíróság nem alkothatja és nem változtathatja meg az alkotmányt, az Alaptörvény szövegét, amelyet védeni hivatott” (vö. végzés, Indokolás [52]). Ez egyben az Alkotmánybíróság számára a népszuverenitáson alapuló képviselői demokrácia, s ekként az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom tiszteletben tartását is jelenti.
- [118] Az Alaptörvény pedig kifejezetten kizárja a népszuverenitás – népszavazás útján való – megnyilvánulásának a lehetőségét, ha az az Alaptörvény módosítására irányuló [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pont]. Ehhez képest – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság sem teheti azt meg, hogy alkotmányos rendeltetését (hatásköriségét) bárminemű felülértelmezéssel az Alaptörvény szövegének felülbírálatára, megsemmisítésére alkalmassá teszi.
- [119] 7. A kifejtettek egyben azt is jelentik, hogy az alkotmányosság és az Alaptörvény védelme tárgyában az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom és az Alkotmánybíróság felelőssége közös, ám nem azonos.

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

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [120] Egyetértek az indítvány visszautasításával: az Alaptörvény negyedik módosítása kijelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét, és elutasította az Alaptörvényt módosító törvények tartalmi felülvizsgálatának lehetőségét. Az Alaptörvényt módosító, az eljárási szabályok betartásával elfogadott norma tekintetben az Alkotmánybíróság eszköztelen. Ennek következtében az Alaptörvény módosítását támadó indítvány érdemi elbírálására nincs lehetőség, az Alkotmánybíróság csak visszautasító döntést hozhat. Az Alkotmánybíróság nem tehet különbséget az Alaptörvény részévé váló normatív és nem normatív rendelkezések között sem.
- [121] Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében az Alkotmány „ma még gyakran napi politikai érdekből” történő módosításait bírálva érvelt az alkotmányértelmezés szabadsága mellett, aminek köszönhetően az Alkotmánybíróság egy olyan „koherens tartalmat” adhat az Alkotmánynak és a benne foglalt jogoknak, ami az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál. Az alkotmányosság önmérsékletet kíván, napi hatalmi szempontok érvényesítése helyett hosszú távú elkötelezettséget. Az Alaptörvény negyedik módosításánál, 2013-ban hiányzó önmérséklet a tizenhetedik módosításnál, 2026-ban hiányzó önmérséklet kontrolljának lehetőségét is elvette. Az Alkotmánybíróság az alkotmányosság szellemiségével ellentétes alkotmányozói döntések tekintetében sem járhat el, kötik azok a rendelkezések, melyeket az Alaptörvény részévé válnak. Az alkotmányosság vélt vagy valós sérelmét az Alkotmánybíróság sem állíthatja helyre az Alaptörvény-nyel nyilvánvalóan ellentétes eszközökkel.
- [122] Álláspontom szerint a visszautasító végzésnek elég lett volna arra hivatkoznia, hogy az Alaptörvény módosításának (szűkre szabott) felülvizsgálati hatáskörei nem állnak fenn. Az ezen túlmutató szövegrészek, így különösen az indokolás 7. pontja, nem a döntés megalapozását szolgálja. Ugyanakkor a végzés igen részletes indokolása nem tér ki a normatív aktusba csomagolt egyedi döntés kérdésére. A törvényi formában megjelenő egyedi személyi döntésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak kiforrott gyakorlata van [7/2004. (III. 24.) AB határozat, 5/2007. (II. 27.) AB határozat, 183/2010. (X. 28.) AB határozat], amelyből egyértelműen az következik, hogy a jogszabályban megjelenő egyedi döntés nem eleve alkotmányellenes, csak ha sérti az Alaptörvény valamely tételes rendelkezését. Jelen esetben az egyedi döntés nem törvényben, hanem magában az alkotmányozó (alkotmány-módosító) hatalom aktusában jelent meg – hasonlóan az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 14. Pont (2) bekezdéséhez. Ugyanakkor a köztársasági elnök tekintetében még névleges államszervezeti változás sem volt, a megbízatás megszűnésének az 1946. évi I. törvényre visszamenő indokai és eljárása helyett az alkotmányozó egy politikai akarat közvetlen és egyedi érvényesítését végezte el. A rendelkezés Magyarország közbiztonsági hagyományaitól és az alkotmányos kultúrától idegen, vizsgálatát azonban az Alaptörvény nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára.
- [123] Ahogy a köztársasági elnök az Alaptörvény 17. módosításával kapcsolatban megállapította: „A köztársasági elnök a törvényhozóval szemben az alkotmányos rendet az Alaptörvényben biztosított hatáskörében eljárva védelmezheti és köteles védelmezni. Az alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalommal szemben azonban az Alaptörvény sem a köztársasági elnököt sem az Alkotmánybíróságot nem jogosítja fel ilyen védelemre. (...) Az alkotmányozó hatalom így szabadon dönt a magyar alkotmány, az Alaptörvény tartalmi kérdéseiről, a magyar és európai alkotmányos értékek melletti kiállásról vagy azok elutasításáról is.”
- [124] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróság tagjai döntéseiket csak szakmai szempontokra alapíthatják, közéleti események még akkor sem befolyásolhatják a döntéshozatalt, ha azok magát az Alkotmánybíróságot is érintik.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Sonnevend Pál alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [125] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése, összhangban az S cikk (3) bekezdésével három konjunktív feltétellel határozza meg azoknak a szabályoknak a körét, melyek az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény módosításával kapcsolatos vizsgálati hatáskörét kijelölik. Ezek a következők:
- Alaptörvényben foglalt követelmény megsértése vizsgálható csak;
 - a követelmény eljárási követelmény kell, hogy legyen;
 - az eljárási követelmény az Alaptörvény vagy az Alaptörvény-módosítás megalkotására és kihirdetésére kell, hogy irányuljon.
- [126] Az Alaptörvény S cikk (3) bekezdését az Alaptörvény negyedik módosítása 2. cikke, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdését az Alaptörvény negyedik módosítása 12. cikk (3) bekezdése módosította, megállapítva a jelenleg hatályos szöveget. Az Alaptörvény negyedik módosítása egyebek mellett az Alkotmánybíróság korábbi, 45/2012. (XII. 29.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh1.) reagálva született, felülírva az Abh1.-ben foglaltakat. Ezt a tényt az Alaptörvény negyedik módosítása általános indokolása is leszögezi. Mi több, az Alkotmánybíróság 12/2013. (V. 24.) AB határozata (a továbbiakban: Abh2.) az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény-módosítás vizsgálatára vonatkozó hatáskörei kapcsán kifejezetten kimondta, hogy „[a]z Alaptörvény azonban a közjogi érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti” (Abh2., Indokolás [30]).
- [127] Ennek megfelelően az Abh1. nem vehető alapul az Alaptörvény S cikk (3) bekezdése és 24. cikk (5) bekezdése értelmezésénél, abból hatáskör ezen rendelkezések keretein túl nem vezethető le.
- [128] 2. Az Alaptörvény-módosítás közjogi érvényességnek vizsgálata során az Abh2. alapján „az Alaptörvény »megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények« fordulat értelemszerűen magába foglalja a javaslatot előterjesztők körét, a kétharmados elfogadást, a megjelölést tartalmazó előírásokat, az aláírás és a kihirdetés szabályait, vagyis az Alaptörvény S cikkében foglalt rendelkezések betartását. Az Alaptörvény megalkotásának folyamata értelemszerűen az országgyűlési képviselők tevékenységének eredménye, így az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében az alkotmányosság szempontjából az országgyűlési képviselők jogait és kötelességeit szabályozó 4. cikk is irányadó” (Abh2., Indokolás [30]).
- [129] Az indítvány szerint a formai kérések között kell értékelni, hogy a jogalkotó nem lépte-e túl a hatáskörét, amikor *pro forma* alkotmányos normát alkotott ugyan, de az – tartalmát tekintve – túllép az Alaptörvény adta kereten. Az indítvány szerint jelen esetben a jogalkotó olyan egyedi személyi döntést foglalt jogi normába, amely túlmutat a jogalkotás és jogalkalmazás kereteit biztosító Alaptörvényen, ezért túllépett a hatáskörén, így a támadott rendelkezés közjogilag érvénytelen.
- [130] Ezek a vizsgálati szempontok egyértelműen tartalmi jellegűek. Annak vizsgálata ugyanis, hogy az Alaptörvény-módosítás szövege mire irányul, mi a joghatása, egyedi döntés vagy normatív szabály-e, csakis tartalmi vizsgálattal dönthető el.
- [131] 3. A fentiek szerint az Alkotmánybíróság vizsgálata kizárólag az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény-módosításának a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértésére terjedhet ki. Amennyiben az Alkotmánybíróság az indítványt követve azt állapította volna meg, hogy a 17. módosítás megalkotására vonatkozó eljárási szabályokat nem tartották meg, ez a megállapítás fogalmilag csak az elfogadott Alaptörvény-módosítás egészére vonatkozhatott volna: A jogalkotási eljárás hibája nem tud csak egyes rendelkezéseket érinteni, csak az egész jogszabályt (illetve esetünkben alaptörvénymódosítást). Az Alkotmánybíróságnak tehát nincs lehetősége arra, hogy válogasson a jogszabály(módosítás) rendelkezései között, akkor sem, ha az indítványozók kérelme erre irányul [lásd pl. 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, 164/2011. (XII. 20.) AB határozat].
- [132] 4. Ezen túlmenően fontos leszögezni, hogy az Alaptörvény és annak módosítása megalkotására vonatkozó hatáskör kérdése nem keverhető össze az Alaptörvény által az egyes állami szerveknek adott hatáskör megosztásának kérdésével. Az előbbi az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) kérdése, az utóbbi az alkotmány által létrehozott hatalomé (*pouvoir constitué*). Az alkotmányozó hatalom megléte valóban olyan kérdés, amit az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján vizsgálhat, ugyanakkor az alkotmány által létrehozott hatalom mikénti elosztása már az egyébként meglévő alkotmányozó hatalom tartalmi gyakorlása, amit nem köt az alkotmányozó hatalom korábbi, hatáskörmegosztásra vonatkozó döntése.
- [133] Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdése a) pontja az alkotmányozó hatalom gyakorlására az Országgyűlést jelöli ki, az S cikk (2) bekezdése alapján kétharmados többséggel. Amennyiben tehát az Alaptörvény-módosítást az Országgyűlés a megfelelő többséggel fogadja el, úgy az Alaptörvény-módosítás elfogadására vonatkozó hatás-

kör nem kérdőjelezhető meg. Minden egyéb megfontolás (így a normatív és egyedi döntések meghozatalára vonatkozó hatáskör megosztása is) az alkotmány által létrehozott hatalom mikénti kialakításának kérdése. Ez szélsőséges esetben felvetheti az alkotmányellenes alkotmány kérdését. Ez azonban tartalmi kérdés, és nem az alkotmányozó hatalom meglétének vagy hiányának kérdése. Megjegyzendő emellett, hogy – ahogyan azt dr. Schanda Balázs alkotmánybíró úr párhuzamos indokolása is kimutatja – az Alkotmánybíróság egyedi döntések jogszabályba foglalásával kapcsolatos gyakorlata alapvetően megengedő, az Alkotmánybíróság még az Alaptörvény alatti jogszabályok normakontrollja esetén sem tartja kivételt nem ismerő, abszolút szabálynak az egyedi döntések jogszabályba foglalásának tilalmát.

- [134] 5. Az alkotmányellenes alkotmány koncepciója nem ismeretlen a külföldi alkotmányjogokban. Ehhez azonban egyrészt olyan mércék kellenek, melyek egyes alkotmányos rendelkezéseket rangban a többi alkotmányi szabály fölé emelnek (mint amilyen például a német Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése), másrészt az Alkotmánybíróság hatáskörét nem zárhatják ki kifejezett alaptörvényi rendelkezések.
- [135] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában mutatkoznak kezdemények egyfajta – kifejezett normatív alap nélküli – örökkévalósági szabályrendszer meghatározására. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat számos lehetséges irányt jelölt ki, amelyeket követve meghatározható lehet „egy „alkotmány feletti” állandó és sérthetetlen mércé”. (ABH 2011, 290, 319-321.) Egy tekintetben ugyanakkor a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat egyértelműen és kivételt nem engedő módon rögzít állandó és az alkotmányozó hatalom által sem sérthető mércét. Eszerint „a *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmány módosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen.”
- [136] A 12/2013. (V. 24.) AB határozat tovább bővíti az Alaptörvény örökkévalósági szabályrendszerét, amikor kimondja, hogy: „[...] a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkor törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek” (Indokolás [46]).
- [137] Feltűnő, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény változtathatatlan magját a nemzetközi jog és az Európai Unió joga segítségével kívánja meghatározni. A jövő értelmezési feladata lehet annak meghatározása, hogy a nemzetközi *ius cogens*-en túl a nemzetközi jog mely általánosan elismert szabályai és az uniós jog mely értékei vagy elvei tartoznak még az „alkotmány feletti” állandó és sérthetetlen mércék körébe. Ennek az értelmezési feladatnak a végrehajtásához azonban mindenekelőtt az lenne szükséges, hogy megszűnjön a jelenlegi hatásköri korlát.
- [138] Amíg ez a korlát fennáll, az Alaptörvény-módosításai tartalmi szempontból nem vizsgálhatóak. Így egyebek mellett az a meghatározó szempont sem vizsgálható, mi a szerepe az alkotmányos helyreállítás kontextusának az egyes támadott alaptörvényi rendelkezések megítélésénél. Az Alaptörvény által felállított egyértelmű és szigorú hatásköri korlát ugyanakkor nem kerülhető meg úgy, hogy az alkotmányellenes alkotmány koncepciója helyett a nemlétező alkotmány koncepcióját próbáljuk meghonosítani.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Sonnevend Pál s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [139] Az indítvány visszautasításával egyetértettem, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiakat megjegyezni.
- [140] 1. Az ügy alapkérdése: van-e az Alkotmánybíróságnak hatásköre a jogalkotási eljárási szabályok megtartásán túlmenően az Alaptörvény-módosítás vizsgálatára. A kérdésre a válasz egyértelműen nem, még akkor sem, ha az indítvány logikáját követve azt kellene vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy a módosítás megfelel-e az alkotmányos normák természetének. Az Alaptörvény-módosítás összevetése az Alaptörvény egyéb alapvető rendelkezéseivel – így a B) cikk (1) bekezdésével, illetve nemzetközi normákkal – túlmutat a jogalkotás eljárási szabályainak megtartására szorítkozó formai vizsgálaton akkor is, ha egyébként a jogkövetkezmény mindegyik esetben közjogi érvénytelenség lenne.

- [141] Fontosnak tartom továbbá megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság nem lépheti át az Alaptörvény által megszabott kereteket, egy esetlegesen alaptörvény-ellenes helyzet alaptörvény-ellenes hatáskör-kiterjesztéssel történő kezelése nem szolgálna sem a jogbiztonságot, sem az Alkotmánybíróságba vetett bizalmat.
- [142] Az Alaptörvényben foglalt ezen hatásköri korlát felismerése és tiszteletben tartása ugyanakkor az Alkotmánybíróság részéről nem jelenti annak megállapítását, hogy a támadott Alaptörvény-módosítás egyébként összhangban van akár az Alaptörvénnyel, akár az uniós joggal vagy az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatával, ahogy annak ellenkezőjét sem jelenti. Az Alkotmánybíróság csupán annyit állapíthat meg, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása egyértelműen és félreérthetetlenül éppen az Alaptörvény-módosítás jogalkotási eljárási szabályok megtartásán túli vizsgálatát zárta ki – s tette mindezt egy olyan alkotmánybírósági határozatra adott reakcióként, amely az Alkotmánybíróság egy, az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezőkben foglalt szabály alaptörvény-ellenességét állapította meg.
- [143] 2. Az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott S) cikk (3) bekezdéséhez fűzött indokolás szerint ez az Alkotmánybíróság hatáskörét kibővítő módosítás volt (ahogy a jogalkotói indokolás fogalmazott: „A törvény a 2. és 11. cikkel összhangban tovább bővíti az Alkotmánybíróság hatáskörét, amikor megállapítja, hogy a jogrendszer alapjául szolgáló norma és annak módosítása tekintetében az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartása vizsgálatára a testület hatáskörrel rendelkezik. [...]”). Ez annyiban igaz is, hogy korábban semmilyen szabály nem volt az Alaptörvényben arra nézve, hogy a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata esetén az Alaptörvény módosításainak vizsgálatára mi vonatkozik.
- [144] Ám ez azt is jelentette, hogy a negyedik módosítást megelőzően az Alkotmánybíróságnak volt mozgástere abban, hogy – más jogszabályokhoz hasonlóan, ugyanakkor a jogforrási szint sajátosságára tekintettel bizonyos megszorítások mellett – a jogrendszer alapját képező normát módosító norma is alkotmányossági vizsgálat tárgya legyen. Az Alkotmánybíróság maga is elismerte ezt a lehetőséget korábbi gyakorlatában.
- [145] Az Alaptörvény negyedik módosítása ehhez képest ténylegesen megkötötte az Alkotmánybíróság kezét, és kizárta mozgásterét az Alaptörvényt érintő módosítások alkotmányossági vizsgálatára, a jogalkotási eljárási szabályok megtartására korlátozva azt. Ezt húzza alá az a tény is, hogy számos Alaptörvény-módosítás – hasonlóan a negyedik módosításhoz – az Alkotmánybíróság egyes döntéseinek felülvizsgálatát célozta.
- [146] Ebben a kontextusban értelmezendő tehát az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdése, amely ily módon eszköz nélkül hagyta az Alkotmánybíróságot az olyan esetekre nézve, amikor az Alaptörvény módosítása egyébként elemi alkotmányossági problémát vet fel (mint például egyedi határozat normába foglalása, amelyet az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány hatálya alatt született gyakorlata – amelynek alkalmazását az Alaptörvény hatályba lépésével szintén kizárta az alkotmányozó – csak nagyon szigorú feltételek mellett ismert el alkotmányosnak). Itt jegyzem meg: az absztrakt utólagos normakontroll hatáskörnek Alaptörvénnyel történt korlátozásával az Alkotmánybíróság számos Alkotmány alatt született döntése nem tudott precedensként hatni az Alaptörvény hatályba lépését követően. Különösen igaz ez a jogállamiság-jogbiztonság körébe tartozó alkotmányossági kérdésekre, ami az egész jogrendszer alapját képező jogelvek számonkérését tette korábban lehetővé (jogforrási hierarchia megtartása, jogalkotási felhatalmazás körének megtartása – „*ultra vires*” –, de ebbe a körbe tartozik az említett egyedi határozatokat normába foglaló jogalkotás vizsgálata is).
- [147] Az Alkotmánybíróság hatályos Alaptörvényben foglalt hatásköri korlátja szempontjából éppen ezért nem bír jelentőséggel, hogy az Alaptörvény-módosításnak mi a tartalma, vagy hogy az Alaptörvény-módosítás egyedi döntésről rendelkezik: ettől a kérdéstől függetlenül a korlát fennáll. Az Alaptörvény-módosításban foglalt döntés normatív jellegének megítélése nem előkérdése a jogalkotási eljárási szabályok megtartásának, épp ellenkezőleg: a norma tartalmának (egyedi vagy normatív jellegének) jogállamiság-jogbiztonság elvével való összevetése feltételezi, hogy a vizsgált norma a jogalkotási eljárási szabályok megtartásával jött létre – tehát eljárási hibában nem szenved.
- [148] 3. Nem értek egyet az indokolás [65] bekezdésében foglaltakkal, mivel olyan megállapításokat tartalmaz, amelyek messze túlmutatnak a hatályos Alaptörvény szövegének alkalmazásán: egy még nem is létező normaszöveget illetően előre megkötik az Alkotmánybíróság értelmezési mozgásterét, amivel túllép mind az utólagos normakontroll hatáskörön, mind a visszautasítás keretein [„A magyar Alaptörvénynek pedig nincsenek olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlanul tartott rendelkezései, amelyek alkotmányos mérceként kötelezően figyelembe veendőek lennének az Országgyűlés hatásköri korlátjaként, akár a hatályos Alaptörvény, módosításának, akár egy új alkotmány elfogadásának esetén (s ilyen mércét a korábbi Alkotmány sem tartalmazott)“].

- [149] Tartalmilag nézve egyik ellenpéldaként hozható fel az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése, ami által a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak részét képező *ius cogens* normák az Alaptörvény számára is feltétlen alkalmazást igénylő normákká lépnek elő, így igenis korlátot képeznek az alkotmányozó hatalommal szemben.
- [150] Az alkotmányozó mozgástere nem teljesen korlátlan akkor sem, ha egyébként az Alaptörvény nem nevez meg kifejezetten alkotmánymódosítás alól kivont rendelkezéseket (örökkévalósági klauzulát), illetve ha ezek jogalkotón való számonkérését kizárja vagy egyébként ellehetetleníti az Alkotmánybíróság számára.
- [151] Ezzel összefüggésben jegyzem meg: sajnálatosnak tartom, hogy az elmúlt két évtized során kialakult egy olyan gyakorlat, amikor a jogalkotó – kifejezetten az alkotmányossági vizsgálat megkerülése érdekében – Alkotmányba/Alaptörvénybe helyez bizonyos szabályokat vagy egyéb döntéseket, elvi természetű megállapításokat. Ez erodálja a jogrendszer egészének alkotmányosságát és negatívan hat vissza az alkotmány tiszteletben tartására kötelezett intézményekbe vetett bizalomra is.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye

- [152] A visszautasító döntést nem támogatom. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania azt, hogy az Alaptörvény tizenhetedik módosítása 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pont alaptörvény-ellenes, és azt meg kellett volna semmisíteni.
- [153] 1. A görög–római joghagyományra épülő európai jogi kultúrában a mai időkig élő kérdés az, hogy a törvényhozói hatalom felhatalmazott-e arra, hogy egyedi, személyre szóló közhatalmi döntést hozzon. A jogállamiság mai fogalmába beleértendő az, hogy a törvénynek általánosnak és normatívnak, előre láthatónak kell lennie. Ha a jogi norma egyetlen ügyet vagy személyt rendez, az – kivételes esetektől eltekintve – valójában nem jogalkotás, hanem jogalkalmazás.
- [154] A támadott rendelkezés első mondata – az Alaptörvény 9–14. cikkének, a köztársasági elnök intézményére vonatkozó rendelkezéseit érintetlenül hagyva – a következőket rendeli: „Az Alaptörvény tizenhetedik módosításának hatálybalépését követő napon a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatása megszűnik.” A rendelkezés nem alkot a mindenkor köztársasági elnökre alkalmazandó új megszűnési jogcímet, hanem egyetlen alkalomra és egyetlen konkrét személyre szólóan, további állami döntés vagy felelősségi eljárás nélkül azonnali hatállyal megszünteti a hivatalban lévő elnök mandátumát.
- [155] Az indítvány alapján olyan új alkotmányjogi kérdésben kellett volna érdemi döntést hozni, amely az eddigi gyakorlat alapján nem merült fel az Alkotmánybíróság előtt. Az Alaptörvény S) cikkében szabályozott eljárás tárgya az Alaptörvény normatív tartalmának a megalkotása és a módosítása. Az indítványi kérdés lényege az, hogy ebben az eljárásban előterjesztésre és elfogadásra kerülhet-e olyan rendelkezés, amely jogi természeténél fogva kívül esik az alkotmánymódosítás tárgyi körén.
- [156] A kérdés alkotmányos jelentősége így összegeezhető: Ha az eljárási kontroll nem terjedhetne ki arra, hogy az elfogadott aktus egyáltalán az S) cikkben meghatározott normának minősül-e, akkor az Országgyűlés a kétharmados többség és az alaptörvényi forma alkalmazásával saját maga határozhatná meg alkotmánymódosító hatáskörének korlátlan tárgyi terjedelmét. Az eljárási kontroll ebben az esetben nem nyújtana védelmet azzal szemben, hogy egyedi személyi döntést, konkrét jogviszony megszüntetését és múltbeli tényekhez kapcsolt egyszeri joghátrányt az Alaptörvény szövegébe foglaljanak. Ez esetben megtörténhetne az, hogy az Alaptörvény rendelkezésében bármely közjogi tisztséget viselő, de akár bármely más név szerint beazonosítható természetes személyt, a tisztességes eljárás garanciája nélkül – és anélkül, hogy az egy állami intézmény átalakításának lenne következménye – egyszeri alkalommal, magában foglalt végrehajtással, egy büntetéssel felérő joghátránnyal sújtson az alkotmányozói (törvényhozói) hatalom.
- [157] 2. Összefoglalóan a következőkről van szó:
- [158] 2.1. 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 pozitivistá 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.

- [159] 2.2. 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 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.
- [160] 2.3. Az ellenérvek szerint ez a formai vizsgálat már „tartalmi” vizsgálat volna. Ez egy fogalmi kavalkádra mutat rá, amely az alkotmánybíróági 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 eljárásjogi 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.
- [161] 2.4. A szöveghű értelmezés esetén is nyilvánvalónak kell lennie, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése nem a „tartalmi” vizsgálatot zárja ki, hanem az „eljárási követelményeknek” való megfelelés vizsgálatát engedi meg. Innentől kezdve 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 rendelkezések ennek a mércének megfelelnek-e.
- [162] 3. Az Alkotmánybíróságnak érdemben kellett volna vizsgálnia azt, hogy a vitatott alaptörvényi rendelkezés jogi természete beleértendő-e az eljárási követelményekbe. Erre adott igenlő válasz esetén tisztázandó, hogy mi a normativitás mércéje, majd ezután vizsgálandó az, hogy a támadott rendelkezések ennek a mércének megfelelnek-e.
- [163] Az első kérdés megválaszolásához azt kell tisztázni, hogy mi értendő az „Alaptörvénybe foglalt eljárási követelmények” alatt.

- [164] 3.1. Az első kérdés megválaszolhatóságához az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és módosításainak felülvizsgálatával kapcsolatos gyakorlatát szükséges áttekinteni. Előzetesen fel kell idézni a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot, amely az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontját értelmezve a következőket állapította meg: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányos összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét érintő kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásba történő beillesztése” [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [165] 3.1.1. Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény egyes cikkeivel szemben előterjesztett indítványok elutasításáról és visszautasításáról döntött az utólagos normakontroll eljárásban. A határozat áttekintette az ún. európai típusú alkotmánybíráskodási modellt követő országok alkotmánybírási gyakorlatát. Eszerint néhány országban az alkotmány kifejezetten rendelkezik az alkotmány (módosítás) rendelkezéseinek meghatározott esetekben való felülvizsgálatáról, többnyire azonban erre vonatkozó kifejezett rendelkezés nincsen. Utóbbi országokban előfordult, hogy az alkotmányvédő szerv kiterjesztette a hatáskörét az alkotmány felülvizsgálatára. Ezek után az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát tekintette át [293/B/1994. AB végzés, 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, 1338/E/1996. AB végzés, 613/B/2004. AB végzés, 290/B/2002. AB végzés]. A 1260/B/1997. AB határozat az előbbieken alapján is megerősítette azt a gyakorlatát, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány részévé vált alkotmányi rendelkezések felülvizsgálatára nem jogosult. Érvelése szerint: „az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a hatálybaléptető rendelkezések alkotmányosságát, mert ez azt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, a felülvizsgálata során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségyszerűen minősítené.” A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat annyival lépett túl a korábbi gyakorlaton, hogy bizonyos feltételek fennállása esetére kilátásba helyezte az Alkotmány, illetve annak módosításának felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróság itt megállapította a hatáskörét arra az esetre, ha az alkotmánymódosítás közjogi érvényessége vitatott: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanoknak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna” (ABH 2011, 290, 317.).
- [166] 3.1.2. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII.29.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) a Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései (a továbbiakban: Ár.) egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről rendelkezett. Az utólagos normakontroll eljárást közjogi érvénytelenségre hivatkozva kezdeményezte az alapvető jogok biztosa. Itt az Alaptörvény felhatalmazása alapján az alkotmányozói eljárás keretében elfogadott – de az Alaptörvénytől különálló – Átmeneti rendelkezéseket vizsgálta az Alkotmánybíróság. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatra hivatkozva rögzítette, hogy „nem kizárt az Alkotmány felülvizsgálata akkor, ha akár az Alkotmány valamely rendelkezésének, vagy alkotmánymódosító törvénynek közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg.” Ezek után azt vizsgálta, hogy az Ár. része-e az Alaptörvénynek, illetve, hogy az Ár. az Alaptörvény módosításának vagy kiegészítésének minősül-e. Ebben a körben vizsgálta az Ár. anyagi és alaki jogforrási jellegét, azt, hogy megfelel-e az alaptörvényi felhatalmazásnak a tekintetben, hogy átmeneti vagy egyéb rendelkezéseket is tartalmaz. Erre alapított megállapítása szerint az Ár. jogforrási helye bizonytalan, megtiltja az Alaptörvény egységességének elvét, az abból következő ún. beépítési parancsot.
- [167] Érvelésében elvi megállapításokat tett a jogállami követelményekről, és az Alkotmánybíróság alkotmányos rendeltetéséről. A hatáskörét illetően a következőket rögzítette: „Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy nincs indok arra, hogy eltérjen az eddig folytatott gyakorlatától [kiemelten ld. a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat] abban a kérdésben, hogy van-e hatásköre az Alaptörvény, annak rendelkezései és módosításai formai szempontú felülvizsgálatára, közjogi érvényesség alapján.” Ehhez kapcsolódnak azok az elvi megállapítások, amelyek az alkotmányos legalitás mibenlétére vonatkoznak: „Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben kiemelten jelentőséget tulajdonított az alkotmányos legalitás követelményének, amely akkor is irányadó, ha az Országgyűlés az Alaptörvény felhatalmazása alapján, alkotmányozó hatalomként jár el jogalkotó hatáskörében. [...] Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a

töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja. Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszíthet szigorából.”

- [168] 3.1.3. Közbevetőleg itt szükséges kitérni a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítására (2013. március 25.), amelynek 2. cikke beiktatta az Alaptörvénybe az S) cikk (3) bekezdésének jelenleg hatályos szövegét. Indokolása szerint: „A törvény megteremti a jogrend alapjául szolgáló norma és annak módosítása előzetes, az ezek megalkotásra vonatkozó, Alaptörvényben meghatározott eljárási szabályok megtartására szorító alkotmánybírósági kontroll lehetőségét. Az előzetes normakontrollt a hagyományoknak megfelelően a köztársasági elnök indítványozhatja.” Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítására (2013. március 25.), amelynek 12. cikkének (3) és (4) bekezdése iktatta be az Alaptörvénybe a jelenleg hatályos 24. cikk (5) és (6) bekezdését. Indokolása szerint: „A törvény a 2. és 11. cikkel összhangban tovább bővíti az Alkotmánybíróság hatáskörét, amikor megállapítja, hogy a jogrendszer alapjául szolgáló norma és annak módosítás a tekintetében az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartása vizsgálatára a testület hatáskörrel rendelkezik. [...] Természetesen a testület e körben tartalmi vizsgálatot nem folytathat, hatásköre csak az eljárási követelmények megtartásának vizsgálatára terjed ki. Ha a testület előzetes vizsgálat körében mondja ki az eljárási követelmények megsértését, a normát az Országgyűlés újra köteles megtárgyalni (ezt követően nincs kizárva a köztársasági elnök újbóli alkotmánybírósághoz fordulása sem). Utólagos vizsgálat esetén a testület a vizsgált normát megsemmisítheti, ha úgy ítéli meg, hogy az a norma megalkotására és kihirdetésére e vonatkozó szabályok megsértésével született.” Az Alaptörvény negyedik módosításának általános indokolása hivatkozik az Abh1-re is.
- [169] 3.1.4. Az Alkotmánybíróság a 12/2013. (V. 24.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) a Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítása (2013. március 25.) egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasította, illetve elutasította. Az utólagos normakontroll eljárást már az Alaptörvénybe iktatott 24. cikk (5) bekezdése alapján indítványozta az alapjogi biztos. Egyes rendelkezések kapcsán a Házaszályra is hivatkozó eljárási kifogásokat (módosító indítványok plenáris vitája stb.) emelt, mások tekintetében a módosításokkal – bizonyos alapjogok viszonylatában – keletkező koherenciazavart kifogásolta. Előbbi illetően az Alkotmánybíróság az eljárás menetének megfelelőségét feltárva érdemben vizsgálódott. Az utóbbi tekintetben az Alkotmánybíróság fenntartotta és megerősítette álláspontjára hivatkozott, és azt a következőképpen foglalta össze: „Az Alkotmánybíróság hatáskörének az alkotmány (és az alkotmány-módosítás) felülvizsgálatára való kiterjesztése ellen szóló egyik legfontosabb érv változatlanul az, hogy az Alkotmánybíróság nem alkothatja, és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az alkotmány, annak módosításai és egyes rendelkezései vizsgálatától. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az alkotmányt és az azt módosító új normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül” (Indokolás [37]). Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdését úgy értelmezi, hogy az az alaptörvény-módosítás vizsgálatát csak szűk körben engedi meg. Érvelése szerint: „Abban az esetben ugyanis, ha a közjogi érvénytelenséget állító indítvány valóban formai szempontból támadja az Alaptörvény módosítását, akkor az Alkotmánybíróságnak van hatásköre annak elbírálására, amennyiben azonban a kérelem a módosítás tartalmi szempontú vizsgálatra irányul, akkor az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján – a hatáskörének hiányát kell, hogy megállapítsa” (Indokolás [40]). A határozat – szignalizációs jelleggel – hangsúlyozza ugyanakkor az uniós jog jelentőségét: „[...] ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkor törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek” (Indokolás [45]).
- [170] 3.2. Amikor az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az alkotmányos eljárási követelményekbe beleértendő-e az adott normának a jogi természete, az értelmezése során több jogelvre kell tekintettel lennie. A kérdés meg-

válaszolásához át kell tekinteni azt, hogy az Alaptörvénynek mi a helye a jogrendben, milyen elvek érvényesülnek az Alaptörvény értelmezésére, mi az Alkotmánybíróság rendeltetése, mit jelent a jogállamiság és a hatalom-megosztás a jogalkotás viszonylatában, végül azt, hogy a személyre szabott közhatalmi döntés normának minősülhet-e. Itt vissza kell utalni a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra, amely szerint az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányos összefüggéseket.

- [171] 3.2.1. Az Alaptörvény rendeltetéséről – Az Alaptörvény a rendeltetését maga határozza meg. A Nemzeti Hitvallás szerint: „Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akarát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.” Az Alapvetések között az R) cikk (1) bekezdése szerint „Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.” A (2) bekezdés szerint „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezők.”
- [172] 3.2.2. Az Alaptörvény értelmezéséről – Az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó lényegi rendelkezést ugyancsak maga az Alaptörvény határozza meg. Az Alaptörvény R) cikke szerint „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Az Alaptörvény értelmezése így módon alapvetően az adott rendelkezés értelmezését jelenti, ez azonban a legtöbb esetben az Alaptörvény más rendelkezésével egybevetetten történhet meg. Az értelmezési tartománynak nem csupán az Alaptörvény szövege a része, hanem ez a tartomány – az R) cikkből következően is – túlnyúlhat ezen. Erre az Alkotmánybíróság döntései élő példával szolgálnak, hiszen éppen az Alaptörvény értelmezésének eredményeként olvastotta ki az Alkotmánybíróság az egyes alapjogokba értendő részjogosítványok sokaságát, valamint az alkotmányos értékek (pl.: jogállam) részelemeinek a tartalmát. Azzal, hogy a jogrend alapjaként működő törvény magát Alaptörvénynek nevezi, azt is kifejezésre juttatja, hogy az alkotmányosság horizontális és vertikális irányba is értelmezési tartománnyal bír. (Ez úgy is érthető, hogy ebben az egykori alkotmánybírósági gyakorlatban megjelent ún. láthatatlan alkotmány gondolata ölt testet.) Az Alkotmánybírósági gyakorlat azt is mutatja, hogy az adott szöveg értelmezésén túl rendszeresen visszanyúl a korábbi döntésekben kialakított jogelvekhez, és nehéz kérdésekben az R) cikk rendelkezésének második mondatrészére is hivatkozva szélesíti, vagy mélyíti az értelmezési tartományt.
- [173] Bár az R) cikk (2) bekezdéséből, valamint a T) cikk (2) bekezdéséből következően az Alaptörvény önmagát kiemeli a jogforrási hierarchiát megjelenítő jogszabályok közül, de önmagát jognak tekinti. Másként nem is lehetne a jogrendszer alapja. Ehhez adalékul szolgál az is, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. § (3) bekezdése szerint a IV. fejezet rendelkezéseit az Alaptörvény és módosítása előkészítésére is alkalmazni kell. Az ott olvasható 16. § (1) bekezdése szerint a jogszabály előkészítőjének feladata – a 2. § (4) bekezdésében foglalt követelmények figyelembevételével – a jogszabály szakmai tartalmának alakítása. A 4. § (2) bekezdése a követelményként nevesíti a következőket: megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.
- [174] Mivel az Alaptörvény maga is jog, ezért természetsszerűleg alkalmazottak az értelmezése során a joghagyományból, jogirodalomból ismert klasszikus értelmezési módszerek is: nyelvtani értelmezés, logikai értelmezés, rendszertani értelmezés, történeti értelmezés, teleológiai értelmezés.
- [175] 3.2.3. Az Alkotmánybíróság rendeltetéséről – Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének a legfőbb szerve.” Az indoklás szerint: Alkotmányos jogállamban az Alaptörvény értékrendjének át kell hatnia a teljes jogrendszernek. Az Alkotmánybíróság az a szerv, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás – mind az eljárást, mind pedig eredményét tekintve – az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg.” Itt érdemes visszatekinteni az Alkotmány 32/A. §-ára, amelynek (1) bekezdése mindössze ennyit rendelt: „Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.” A régi Abtv. preambuluma volt az, amely – bár az Alkotmánybíróságáról szóló 1989. évi XXXII. törvényt vezette be – előbbinél tartalmasabban határozta meg az Alkotmánybíróság rendeltetését is: „Az Országgyűlés a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése, az alkotmányvédelem legfőbb szervének felállítás érdekében [...]”. Az Alaptörvény mai rendelkezése lényegében erre, és a rendszerváltással indult Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított önképre vezethető vissza. Az Alkotmánybíróság kezdetektől úgy értelmezte létét és működését, hogy az a jogállam legfontosabb intéz-

ményes garanciája. Ennek, valamint ehhez kapcsoltan a jogállamiság jelentőségét, és kereteit elsőként a 11/1992. (III. 5.) AB határozat bontotta ki részletesen.

- [176] Az Alaptörvény 24. cikk (2), (5) és (6) bekezdései a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatra építve határozták meg az Alkotmánybíróság főbb hatásköreit, a lehetséges eljárásokat.
- [177] 3.2.4. A jogállam alkotmányos értékéről – A Nemzeti Hitvallás szerint „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.” Ez a vállalás az Alaptörvény több rendelkezéshez is hozzákapcsolható. Ezek egyike az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése, mely szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Az Alkotmánybíróság az elmúlt évtizedekben a döntéseiben bontotta ki a jogállam fogalmát. Annak legfontosabb elemeiként a jog uralmát, a jogbiztonságot, a szerzett jogok védelmét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, a hatalommegosztást, a bíróságok függetlenségét, a tisztességes eljárást, és az alapjogok védelmét azonosította.
- [178] A jogállamiság mint alkotmányos érték (elv) első és máig ható meghatározására a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban került sor. Ennek mai napokig idézett tételmondata, hogy „Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani.”
- [179] 3.2.5. A hatalommegosztás alkotmányos értékéről – A Nemzeti Hitvallás szerint „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan és részrehajlás nélkül intézi.” Ez a vállalás az Alaptörvény több rendelkezéshez is hozzákapcsolható. Többek között az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséhez is kapcsolódik, mely szerint „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén működik.” Ide kell idézni a C) cikk (2) bekezdését is, mely szerint „Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.” A hatalommegosztásra vonatkozó államszervezési jogelvet az Alkotmány szövege még nem tartalmazta, mégis az Alkotmánybíróság – a jogállamiság követelményéből levezetve – már kezdeti határozataiban kinyilvánította ezt. Részletes kifejtését tartalmazta a 45/2005. (XI. 14.) AB határozat: „A hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztásának elvét az Alkotmánybíróság a jogállam önállóan érvényesülő tartalmi elemének tekinti. [...] Az államhatalmi ágak elválasztása a demokratikus jogállamban az állam legjelentősebb funkcióinak szervezeti, hatásköri és működési elkülönülését jelenti. A hatalmi ágak közötti közjogi viszony egyrészt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványát, másrészt azt is, hogy a demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az elv lényeges elemeinek rendeltetése a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlás megelőzése, a hatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és szabályozott együttműködése.” Más, jogirodalmi megközelítések ennek az elvnek a jogállamiságból eredeztethető normatív jellegét emelik ki, hogy ez az állam közhatalmi tevékenységének korlátait rögzíti, amely szerint az állami beavatkozás mértékét a jog határozza meg. Másképpen: a hatalommegosztás nemcsak az államszervezés rendező elve, hanem alkotmányos mércéje is a tételes jogi szabályoknak. A hatalommegosztás klasszikus hármassága a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalom.
- [180] Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése szerint a közhatalom forrása a nép, és a nép – a (4) bekezdése szerint – a hatalmát a választott képviselői útján gyakorolja. Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.” A (2) bekezdés sorolja fel az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntéseket. Ide tartozik Magyarország Alaptörvényének a megalkotása és módosítása, a törvények alkotása stb. A két jogkör közötti különbségek ellenére az alkotmánymódosító és a törvényalkotási jogkör formális megjelenésében hasonlóság van, hiszen mindkettő normatív jogforrás. Az Alkotmánybíróság ezt emelte a vizsgálódása és döntése középpontjába a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában, amelyben kiemelt jelentőséget tulajdonított „az alkotmányos legalitás követelményének, amely akkor is irányadó, ha az Országgyűlés az Alaptörvény felhatalmazása alapján, alkotmányozó hatalomként jár el jogalkotó hatáskörében.” Az Alkotmánybíróság ott a vizsgálatot az alkotmányos legalitás eljárásjogi, formai és közjogi érvényességére, és nem a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeire vonatkozóan folytatta le. Összefoglalóan állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z Alaptörvény elfogadása, az Alaptörvény módosítása, kiegészítése, a sarkalatos törvények meghozatala (az alkotmányozó hatalom előírása szerint) szigorú kötöttségekhez, előírásokhoz, a felhatalmazás tartalmához, tárgyához és a felhatalmazás terjedelméhez kötött szabályok alapján történhet csak.”

- [181] 3.2.6. A személyre szabott jogalkotás tilalmáról – Ebben a körben annak a joghagyománynak és alkotmánybírósi gyakorlatnak van jelentősége, amely az érvényesség szempontjából foglalkozott a jogi norma természetével.
- [182] 3.2.6.1. A jogtörténeti előzmények az európai joghagyomány eredetéig, az antikvitásig nyúlnak vissza. A probléma gyökerei az athéni demokráciáig vezetnek, a kérdés az volt, hogy dönthet-e a népgyűlés egyedi ügyekben. Az arginuszi hadvezérek ügyében a népgyűlés döntött. Szókratész, aki akkor az ügyrendi bizottság tagja volt végül egyedül maradván, de következetesen tiltakozott azzal szemben, hogy az ügyben nem az erre rendeltetett bíróság dönt, hogy megtiltották az ügyek egyenkénti vizsgálatát, és ehelyett egyetlen szavazással döntöttek róluk. Platón Szókratész peréből is vonta le azt a következtetést, hogy nem embereknek, hanem törvényeknek kell uralkodniuk: ahol a törvény az uralkodó, ott van remény az állam fennmaradására, ahol az emberek a törvény fölé kerülnek, ott pusztulás várható. Arisztotelész hasonlóképpen fogalmazott a kérdésben, s ő volt az, aki a dolog természetét vizsgálva arra jutott, hogy a törvény általánosságban beszél, s az egyedi esetben bíróra van szükség. A római jog alapjának tekinthető XII. táblás törvények egyik rendelkezése volt a „*Privilegia ne irroganto*”, ami arra vonatkozott, hogy törvények privilégiumot ne rendeljenek el. Akkori értelmében a privilégium nem csupán a személyre szóló kiváltságot, hanem a személyre szóló hátrányt is jelentette. Cicero ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozott, s arra jutott, hogy az egyetlen emberre szabott törvény sérti a méltanyosságot és az egyenlőséget. Ezek a jogelvek közvetlenül hatottak az amerikai alapító atyákra, amikor az USA alkotmányába foglalták a *bill of attainder* tilalmát.
- [183] Az antikvitást követő idők filozófusai és jogtudósai közül többen foglalkoztak ezzel a kérdéssel. Montesquieu azt mondta, hogy ha a törvényhozó egyedi ügyben dönt, akkor már nem törvényt alkot, hanem bíraskodik. A történeti jogi iskola (Savigny) szerint a törvény a jog általános kifejeződése, s az egyedi jogviszonyok eldöntése a bíró feladata. A pozitivistá jogszemlélet meghatározó jogtudósa, Kelsen a jog alkotásának menetére helyezte a hangsúlyt, s nem tekintette a normativitást a jog fogalmi feltételének. Ezzel szemben a harmadik birodalom jogrendjének következményeivel szembesülő jogtudósok ettől a szemlélettől elléptek. Carl Schmitt különbséget tett a *Gesetz* (norma) és a *Massnahme* (intézkedés) között, s szerinte a modern állam válságának a jele, amikor a törvényhozás normák helyett konkrét intézkedéseket hoz. Az ilyen „*Massnahmengesetz*” látszólag törvény, de a jogállami törvényfogalom szerint valójában nem törvény. A kérdéssel ugyancsak sokat foglalkozó német jogtudós, Böckenförde szerint a törvény lényegéhez tartozik az általánosság, az absztraktság és az egyenlő alkalmazhatóság. A kérdést a jogállami törvényfogalom alkotmányos követelménye felől közelítette meg.
- [184] Kérdésként merül fel, hogy mindezen gondolatok, jogelvek milyen közvetlen hatással voltak az írott alkotmányok szövegezésére. Az írott alkotmányba foglalt megjelenése ennek a jogelvnek elsőként az USA alkotmányában történt. Az angol birodalomtól függetlenné váló észak-amerikai államok számára különösen fontos volt az angol jogban használatos *bill of attainder* tilalma. Ezek a *bill of attainder* törvények olyan parlamenti törvények voltak, amelyek bírósági eljárás nélkül nyilvánítottak valakit bűnösnek, és ezzel együtt a büntetést is kiszabták. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya kifejezetten rendelkezik arról, hogy *bill of attainder* vagy visszaható hatályú büntetőtörvény nem alkotható. Ugyanezt a tagállamok számára is tiltja.
- [185] A német Alaptörvény 79. cikke – éppen a múltbeli tapasztalatok okán – egy örökkévalósági klauzulát is tartalmaz. E szerint az alaptörvény bizonyos alapelvei – különösen az emberi méltóság, a demokratikus, jogállami, szövetségi állami berendezkedés – még alaptörvény módosítással sem módosíthatók. Az alapjogok korlátozhatóságáról szóló 19. cikk (1) bekezdése kifejezetten rendelkezik arról, hogy a törvénynek általános érvényűnek kell lennie, és nem vonatkozhat csak egyedi esetekre. A német Alkotmánybíróság – az elsőként idézett rendelkezés érvényesítése végett – rendelkezik hatáskörrel az alkotmánymódosítás felülvizsgálatára is, és az ilyen módon elé került ügyekben az örökkévalósági klauzulát anyagi jogi korlátként értelmezték. Ezen lehetőség miatt, az alaptörvényt illetően jellemzően nem merült fel annak a konkrét vizsgálata, hogy az adott alkotmánymódosítás egyáltalán jogi normának tekinthető-e.
- [186] 3.2.6.2. Az Alkotmánybíróság elé a kezdetektől érkeztek olyan utólagos normakontroll ügyek, amelyben a személyre szabott jogalkotás kérdése felmerült. Az ilyen tárgyú határozatokban az Alaptörvény értelmezési keretében is helytálló jogelveket fogalmaztak meg. Ezek közül kiemelhető az 5/2007. (II. 27.) AB határozat: „a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben [...] egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli

meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. [...] egyedi esetre szabott, jogszabályi formába öltöztetett döntés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvének szerves részét képező jogbiztonságot.” Ebben a határozatban és más határozataiban (pl: 7/2004. (III. 24.) AB határozat) az Alkotmánybíróság következetesen érvényre juttatta, hogy a jogalkotó nem használhatja a törvényhozást vezető állami tisztviselők tisztségükből való elmozdítására, mert az önkényes közhatalom-gyakorlást jelentene. Az Alkotmánybíróság határozatai az európai joghagyományokban jelenlévő jogelvet tükrözték vissza. Ilyen, hogy a törvénynek normának kell lennie, azaz a törvény nem egyszeri politikai döntés, hanem általános szabály. A jogállamiság nem csupán igazságos célokat jelent, hanem eljárási és szerkezeti garanciákat, amelyek hiányozhatnak, ha a törvény egyetlen személy, vagy személy szerint beazonosítható több személy sorsát rendezi. A harmadik fontos tétel a normativitás követelménye és az önkény tilalma. Ha a jogalkotó egyetlen ügyre szabott törvényt alkot, akkor fennáll annak a veszélye, hogy nem általános, hanem egy konkrét politikai vagy személyi döntést emel törvényi szintre.

- [187] Az utólagos normakontroll eljárásokban alakította ki az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenség fogalmát. Ez összefoglalóan úgy jellemezhető, hogy ide a jogalkotási hibából eredő okok sorolhatók, amelyek okán az adott jogszabály, norma nem lehet alkalmas joghatás kiváltására. A közjogi érvényesség követelményeit a jogállamiság követelményéből vezették le, s az annak egyik elemeként azonosított jogbiztonság követelményéhez kapcsolatosan azonosítottak olyan hibákat, mint ami a normavilágosság hiánya, a jogforrási hierarchiával és a jog előterjesztésével, elfogadásával, kihirdetésével kapcsolatos elvárásokat sértő hiba, a visszamenőleges hatály tilalmának átlépése, vagy a felkészülési idő hiánya, a személyre szabott döntés. A 30/2000. (X. 11.) AB határozat mondta ki, hogy nem minden eljárási hiba vezet érvénytelenséghez: azt, hogy egy szabálysértés súlyossága eléri-e az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróság eseti mérlegeléssel dönti el – ez a teszt máig áll [megerősítve pl. a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatban]. Az Alkotmánybíróság a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatban (Indokolás [32]) már megerősítette a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában foglaltakat, amelyben a demokratikus jogállamból következő, a törvényhozással szembeni követelményrendszert állított fel. Leszögezte: a demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. E határozat a demokratikus jogállam megvalósulásának feltételeként említi az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok létét és betartását, valamint kifejezetten nevesíti a törvényhozó hatalom érdemi korlátozását a köztársasági elnök törvényvisszaküldési jogával összefüggésben (Alkotmány 26. §-a), amely a határozat szerint a hatalommegosztás elvének érvényesülését biztosítja (ABH 2003, 637, 647.). E határozatok kifejezetten az eljárási hibáról írtak, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban összefoglaló megjelölésként jellemzően a közjogi érvénytelenség fogalmát használták.
- [188] Ezt a fogalmat alkalmazta az Abh1. is, amely – az alkotmánybíróságnak az alkotmánymódosítás anyagi jogi felülvizsgálatától való tartózkodás kötelezettségét megerősítette – mégis az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság rendeltetéséből, valamint alkotmányos legalitás követelményéből levezetve az alkotmányozói folyamatnak látszólag megfelelő alaptörvényi, alaptörvény-módosító rendelkezések alkotmányos felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság hatáskörébe vonta: „[A] közjogi érvényességhez szükséges Alaptörvényben előírt formai (eljárási) szabályok maradéktalan betartása az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlésre is kötelező” (Indokolás [124]). Ki kell emelni, hogy ebben a tekintetben az Abh2. sem jelent eltérést. Ott az Alkotmánybíróság a jogalkotási eljárás folyamatára vonatkozó indítvány-elem tekintetében érdemi vizsgálatot folytatott, és a visszautasításra olyan indítvány-elem vonatkozásában került sor, amely az alkotmánymódosítással beiktatott rendelkezéseknek az anyagi jogi vizsgálatát (vallásszabadság, állam és egyház elválasztása stb.) igényelte. Indítványát itt arra alapította, hogy az új rendelkezésekkel belső ellentmondás („belső, elemi koherenzia-zavar”) keletkezik az Alaptörvényben. Ez ugyanis „objektív mérce szerint megítélhető”, „tartalomsemleges kérdés”. Ez az, amit az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy kívül esik az eljárási követelmények vizsgálatán.
- [189] Az eljárási követelmény lényegét illetően szükséges felidézni az Abh1.-nek a felülvizsgálati hatáskörét magyarázó érvelését: „Az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlatának megfelelően – a jelen ügyben is mérlegelte a közjogi érvénytelenség jogkövetkezményének a meghatározása során az eljárási szabályszegés súlyát. Ennek során figyelembe vette azt, hogy az Alaptörvény megalkotására és annak módosítására vonatkozó jogalkotás a legmagasabb szintű jogalkotói tevékenység, amelynek az eljárási szabályait maga az Alaptörvény határozza meg. Kiemelten fontos alkotmányos követelmény ezért az, hogy amennyiben az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként végez jogalkotást, akkor maradéktalanul betartsa azokat az eljárási szabályokat, amelyeket számára az Alaptörvény meghatároz. Az alkotmányozó kiemelt jelentőséget tulajdonított a törvényalkotási eljárás Alaptörvényben foglalt szabályai betartásának. Az Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdésében már a törvényalkotási eljárás folyamatában jelezte: az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények betartása a törvényalkotás során megkerülhetetlen. ... Az Alaptörvényben foglalt, a törvényalkotási eljárásra vonatkozó rendelkezések betartását

az alkotmányozó még olyan törvények esetében is feltétlen érvényesülést kívánó követelményként határozta meg, amelyek felülvizsgálatára az Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróság korlátozott hatáskörrel rendelkezik. [...] Az Alaptörvény rendelkezései, az abban foglalt jogszabályok megalkotására vonatkozó eljárási követelmények betartása minden jogalkotó szerv, így az Országgyűlés számára is kötelező. Ezen alaptörvényi követelmények megsértése nemcsak a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt törvények esetében, hanem valamennyi, az Országgyűlés által megalkotott törvény esetében is a törvény korlátozás nélküli megsemmisítését vonhatja maga után. Az eljárási követelmények maradéktalan betartása alaptörvényi kötelezettsége az Országgyűlésnek akkor is, ha alkotmányozó hatalomként magát az Alaptörvényt kívánja módosítani, és akkor is, ha az Alaptörvényhez kapcsolódó, de külön törvénybe foglalt átmeneti rendelkezéseket kíván megalkotni. Az eljárási követelmények megsértésének mindkét esetben ugyanaz lehet az alkotmányos jogkövetkezménye: közjogi érvénytelenség miatt a törvény az Alkotmánybíróság által megsemmisíthető.”

- [190] 3.2.6.3. Az Abh2. szignalizációs jelleggel rögzítette azt, hogy az alkotmányossági kérdés elbírálása kapcsán is „tekintetbe veszi Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket, mivel mindezen szabályok olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül” {Abh2., Indokolás [48]}.
- [191] Az alapvető jogok, az emberi jogok megközelítéséből szemlélve egy adott jogkérdést az Emberi Jogok Európai Egyezménye, és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek lehet az alkotmányos értelmezési tartománya ható jelentősége. Ami a jogállamisággal kapcsolatos alapelveket illeti, ott az EUSZ 2. cikke bír ilyen jelentőséggel. Az uniós jogban a személyre szabott jogalkotás problémája nem elsődlegesen alapjogvédelmi, hanem eljárásjogi-kereshetőségi (*locus standi*) kérdésként jelenik meg: az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése szerint a címzettként nem megjelölt természetes vagy jogi személy csak akkor támadhat meg közvetlenül egy uniós jogi aktust, ha az őt „közvetlenül és személyében” érinti. A Bíróság az egyéni érintettség (*individual concern*) mércejét a *Plaumann kontra Bizottság* ügyben (1963) alkotta meg: a felperest a szóban lévő aktusnak „sajátos tulajdonságai, illetve olyan ténybeli helyzet alapján kell érintenie, amely minden más személytől megkülönbözteti, és ezáltal egyéniesíti, mint egy határozat címzettjét” (C-25/62. sz. ügy, *Plaumann kontra Bizottság*, a Bíróság 1963. július 15-i ítélete, EBHT 1963., 197.). A *Plaumann*-teszt legdirektebb funkcionális analógiája a magyar és német egyedi törvény jelenséghez a Bíróságnak azon gyakorlata, amely szerint egy formálisan általános hatályú rendelet is minősülhet ténylegesen egyéni érintettséget megalapozó, „határozat jellegű” aktusnak, ha egy meghatározott gazdasági szereplőt sajátos tulajdonságai miatt különösen érint. A *Codorniu kontra Tanács* ügyben (1994) egy uniós rendelet a „*crémant*” elnevezés használatát a francia és luxemburgi termelők számára tartotta fenn; az Európai Unió Bírósága elfogadta a spanyol felperes – egy korábban bejegyzett védjegy jogosultja – keresetét, mert a rendelet, jóllehet formálisan általános hatályú jogalkotási aktus, a felperest „sajátos tulajdonságai miatt, minden más gazdasági szereplőtől megkülönböztetve” érintette (C-309/89. sz. ügy, *Codorniu kontra Tanács*, a Bíróság 1994. május 18-i ítélete, EBHT 1994., I-1853.). Hasonlóan, az *Extramet Industrie kontra Tanács* ügyben (1991) egy dömpingellenes rendelet legnagyobb importőrjét/végfelhasználóját egyedi piaci helyzete – mint az érintett termék legnagyobb közösségi importőre és egyben feldolgozója – alapján a Bíróság egyénileg érintettnek találta (C-358/89. sz. ügy, *Extramet Industrie kontra Tanács*, a Bíróság 1991. május 16-i ítélete, EBHT 1991., I-2501.). E két ügy azt mutatja, hogy az uniós jog – formális kiindulópontja ellenére – funkcionálisan hasonló eredményre jut. Egy, formájában általános norma tartalmilag egyetlen jogalanyra szabott hatást fejthet ki, és ez esetben a rendes jogorvoslati út – itt: a közvetlen megsemmisítési kereset – nem zárható el.
- [192] Az európai alkotmányos jogelvek áttekintéseként az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testületének, a Velencei Bizottságnak a véleményeire is érdemes figyelemmel lenni. A Velencei Bizottság állásfoglalásait az Európai Unió intézményei is hivatkozás alapnak tekintik. A Velencei Bizottság *Rule of Law Checklist*-je (a 106. plenáris ülésen, 2016. március 11–12-én elfogadott CDL-AD(2016)007) rögzíti, hogy a törvénynek „világos és érthető módon kell megfogalmazottnak lennie, és általános jellegűnek kell lennie, hogy nem alkalmazandó egyes egyénekre vagy csoportokra (ad hominem jogalkotás).” A *Checklist* a korlátlan hatalmat az abszolutista rendszerek jellemzőjeként írja le: „A végrehajtó hatalom korlátlan hatalma – akár *de jure*, akár *de facto* – az abszolutista és diktatórikus rendszerek központi jellemzője. A modern konstitucionalizmus ezekkel szemben épült fel” (44., illetve 49. bekezdés). A jogbiztonság körében a *Checklist* rögzíti a visszaható hatály tilalmát és a jogos várakozások védelmét: „A polgári és közigazgatási jogban a visszaható hatály hátrányosan érintheti a jogokat és jogi érdekeket. A büntetőjogon kívül azonban az egyének jogainak visszaható korlátozása vagy új kötelezettségek kirovása megengedhető lehet, de csak akkor, ha közérdekű és összhangban van az arányossággal”

elvével (időbeli értelemben is)” (62. bekezdés). A stabilitás követelménye szerint „a jog megváltoztatható, de nyilvános vitával és előzetes értesítéssel, a jogos várakozások hátrányos érintése nélkül” (60. bekezdés). A *Checklist* 2025 decemberében frissített változata (a 2025. december 12–13-i plenáris ülésen fogadták el, két új fejezettel a fékek és ellensúlyokról, illetve az alkotmánybíráskodásról) tovább erősíti e keretet.

- [193] A Velencei Bizottság kialakította az ún. „*compelling reasons*” (kényszerítő ok) tesztet. A Velencei Bizottság 2012-es véleménye (CDL-AD(2012)001-a) következő önálló teszteket alkalmazta:
- látszólag általános, valójában egyedi hatás (114. bekezdés);
 - korábbi saját kormányzati vállalás megszegése (111. bekezdés);
 - egyenlőtlen bánásmód meggyőző indokolás nélkül (114. bekezdés);
 - magas tisztségből való visszaható hatályú eltávolítás (113. bekezdés);
 - dermesztő hatás (*chilling effect*), amelynél nem kell bizonyítani a szándékot (115. bekezdés).
- [194] A Velencei Bizottság 2011-es, Magyarország új Alaptörvényéről szóló véleményének 140. bekezdése tartalmazza azt a korai figyelmeztetést, amely szerint az alkotmányos szabályozást nem szabad „egy adott tisztség betöltésének megszüntetésére” felhasználni [Velencei Bizottság, CDL-AD(2011)016-e, Vélemény Magyarország új Alaptörvényéről].
- [195] 3.3. Az Alkotmánybíróságnak a fenti alapvetések alapján – követve az Abh1-nek az érvelését – azt kellett volna megállapítania, hogy az Alaptörvény 24. § (5) bekezdésébe beleértendő az, hogy az Alaptörvény S) cikke szerinti eljárás tárgya rendelkezik-e a normativitás alkotmányos követelményével. A jogi norma jogdogmatikai nézőpontból, vagy jogforrási szempontból is többféleképpen írható le. Az azonban bizonyos, hogy a jogi normába foglalt egyedi döntés esetén alappal merül fel a kétség abban a tekintetben, hogy valódi normáról (törvényről) van-e szó. Ez a kérdés nem a normának az Alaptörvény egyéb, az alapjogokra vagy akár általános alkotmányos értékekre vonatkozó rendelkezéseivel való összhangját firtatja, hanem csupán azt, hogy a normativitás formális követelményének megfelel-e. Ilyen megközelítésben az eljárási kontroll a norma szűk és objektívizálható vizsgálatát jelenti, amely nem jár az Alaptörvény-módosítás anyagi felülvizsgálatával. A jelen ügy indítványa a rendelkezés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatát arra alapítva is kéri, hogy az alkotmányozó folyamatnak is van tárgyi kötöttsége, ami azt jelenti, hogy ebben a különleges eljárásban alkotmányos normát, nem pedig az alkotmány-módosító folyamatba vitt egyedi, személyi döntést alkothat az Országgyűlés.
- [196] A jogalkotó formai szabadsága nem korlátlan: ha egy „törvény” vagy jogi aktus tartalmilag egyetlen jogalkalmazói döntést takar, és ezáltal kivonja azt a rendes jogorvoslat alól, annak az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése is korlátot szab.
- [197] 3.4. A normatív aktus és az egyedi döntés közötti különbség nem kizárólag a szöveg nyelvtani általánosságán alapul. Ami ilyenkor vizsgálendő az a következő:
- a címzetti kör nyitottsága vagy zártsága;
 - a rendelkezés ismételt alkalmazhatósága;
 - a joghatás bekövetkezéséhez szükséges-e további jogalkalmazói döntés;
 - a rendelkezés alkalmazását követően fennmaradó önálló, jövőbeli tartalom;
 - a személyi joghatás valamely általános intézményi változás következménye.
- [198] A norma címzettjének személyszerinti beazonosíthatóságán túl annak is jelentősége van, hogy a joghatás alapja és iránya miként azonosítható. Ebben a körben vissza kell utalni a jogalkotót korlátok mögé szorító 11/1992. (III. 5) AB határozatra, mely szerint „a jogalkotó a hatálybalépést megelőző jogszerűen kialakult helyzeteket ne minősítse utólag joghátrány alapjává.” A joghatás tekintetében annak is jelentősége van, hogy az joghátrányként azonosítható-e, azaz akár olyan hátrányként, amely valamely – akár létező – anyagi jogi rendelkezés alapján egyébként egy hatósági, bírósági vagy ilyen jellegű eljárásban az adott személyre kiszabható „büntetésként” azonosítható. A joghátrány megállapításának az sem feltétele, hogy a rendelkezés büntetőjogi szankciót vagy akár klasszikus alapjogi korlátozást tartalmazzon, de az ilyenhez való hasonlóságnak a mértéke a normativitás hiányát és az egyedi döntésként való azonosíthatóságot igazolja. Lényeges az is, hogy az adott rendelkezés jellegének megállapításakor a mögötte álló cél mibenléte (valódi célja bizonyos személyek „megbüntetése” volt, vagy az másban megjelölt) sokadlagos jelentőséggel bír. A rendelkezés formális minősége elsődlegesen a rendelkezés objektív szerkezetén, címzetti körén, időbeli hatásán és a jogkövetkezményen alapul.
- [199] Ezeknek az ismérveknek a vizsgálata mentén értékelhető az, hogy az adott norma hordozza-e a normativitás jellemzőit, vagy eme körülmények tekintetében sokkal inkább egy személyre szabott döntésről, semmint egy valódi normáról van szó. Ezeket értékelve válaszolható az meg, hogy a feltárt hiányosság olyan súlyú-e, amely akár az adott rendelkezés megsemmisítését is indokolja. E tekintetben jelentősége van annak is, hogy a több

rendelkezést érintő alkotmánymódosítás esetén, egy-egy önmagában valóan is elkülöníthető rendelkezés normatív jellegének a hibája nem vonja maga után az ilyen hibától nem szenvedő rendelkezések érintettségét.

- [200] 3.5. Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései közé beiktatott 34. pont közvetlenül és azonnali hatállyal, egyszeri alkalommal, egy név szerint beazonosítható személyre szab ki büntetéssel felérő joghátrányt, anélkül, hogy a tisztességes eljárás feltételeit biztosítaná. A személyre szabott közhatalmi döntés (ítélet) jogi jellegét nem teszi normatívvá az, hogy e döntést az alkotmány-módosításra megszabott folyamatban fogadták el. Az a kivételes helyzet sem áll fenn, hogy a konkrét személyt érintő rendelkezésre, valamely intézményi átalakítás következményeként kellett sort keríteni. A rendelkezés személyre szabott, büntető jellegét csak erősíti az, hogy az Alaptörvény – az alkotmányos kezdetekre visszanyúlóan tartalmazza a megfosztás jogintézményét – az alkotmányozó hatalom lényegében ezt az eljárást váltotta ki az egy mondatos döntésével.
- [201] 4. Az a rendelkezés, hogy „[a]z Alaptörvény tizenhetedik módosításának hatálybalépését követő napon a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatás megszűnik”, nyilvánvalóan nem felel meg a jogi norma minimális eljárási, formai követelményeinek. Ezért – ideértve a rendelkezés ezzel szorosan összefüggő második mondatát is – a 34. pont alaptörvény-ellenes, azt a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisíteni.
- [202] Klasszikus jogelméleti megfogalmazás, hogy a „bíró a törvény szája”. A konkrét jogvitában eljáró bírót az érdeklődés, hogy mit kell alkalmazni ebben az ügyben a hatályos jogszabályok alapján? A bírónak azonban itt is van értelmezési felelőssége és szabadsága a jogszöveget illetően (lásd Alaptörvény 28. cikk). Ezen túlmenően a bírói kétség esetére biztosított az adott jogszabály értelmezését illetően az Alkotmánybírósághoz, vagy az Európai Unió Bíróságához való fordulás lehetősége. A „bíró a törvény szája” felfogásban a bírót a törvény alkalmazója. Az alkotmánybíró azonban éppen azt vizsgálja, hogy a törvény – jelen esetben az Alaptörvénybe illesztett új rendelkezés – összhangban van-e az Alaptörvénnyel.
- [203] Csatlakozva dr. Polt Péter különvéleményéhez, abból kiemelendő az Alkotmánybíróság felelősségének kérdése. Egyrészt az, hogy a köztársasági elnök korábbi, az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó indítványának a megválaszolását – a határozatképtelenség előidézésével – megakadályozta. Másrészt az, hogy jelen ügyben az Alkotmánybíróság megkerülte az Alaptörvény alapvető szerkezetét, az alkotmányozó hatalom természetét és az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepét illető alkotmányos kérdések megválaszolását. Csatlakozva továbbá dr. Horváth Attila különvéleményéhez, abból kiemelendő, hogy az Alaptörvény valamennyi rendelkezésének értelmezése során olyan alkotmányos mércék is irányadók, amelyek a mindenkor törvényhozói (alkotmányozói) hatalom korlátjaként is érvényesülnek.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [204] Az ügyben készült visszautasító végzést nem támogattam.
- [205] Szakmai álláspontom szerint az indítvány érdemi elbírálásának és a támadott rendelkezés megsemmisítésének lett volna helye. A dr. Horváth Attila és dr. Polt Péter alkotmánybírók különvéleményeiben megfogalmazott szakmai érvekkel és indokokkal értek egyet, ezért mind a két különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró különvéleménye

- [206] Nem szavaztam meg a visszautasítást, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben kihirdetésére visszaható hatállyal meg kellett volna semmisítenie a tizenhetedik alaptörvény-módosítással az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései közé emelt, a köztársasági elnök mandátumát megszüntető 34. pontot.
- [207] Mindenekelőtt szükségesnek tartom az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján – amely az Alkotmánybíróság minden eljárásában kötelezettségi szintre emeli az Alaptörvény valamennyi rendelkezésének értelmezése során

azok céljának, a benne foglalt Nemzeti hitvallásnak és a történeti alkotmányunk vívmányainak figyelembevételét – rávilágítani arra, hogy a történeti alkotmány vívmányának minősül, hogy Magyarországon a köztársasági elnök személye sérthetetlen, politikai felelősséggel nem tartozik, jogi felelőssége pedig csak kivételes esetekben, szigorú feltételek mellett áll fenn, az államfő a nemzet egységét testesíti meg és őrködik a demokratikus működés felett.

- [208] Mindennek ellenére a magyar történelemben sajnálatos módon négy példa is van arra, hogy az államfők eltávolítása a XX. század kritikus pillanataiban sokszor nem a jog által szabályozott felelősségi mechanizmusokon keresztül történt, hanem nyers politikai vagy katonai erő, illetve zsarolás révén.
- [209] A négy történet közös pontja, hogy egyik esetben sem rendes közjogi felelősségi mechanizmus vezetett az államfő távozásához:
- [210] Károlyi Mihály 1919. január 11-től 1919. március 21-ig volt az első magyar népköztársaság államfője, eljárási kegyelemben részesítette Kun Bélát és társait, akik a Vix jegyzék okozta válságot kihasználva kikényszerítették lemondását. Károlyi a hatalmat a szociáldemokratáknak kívánta átadni, ehelyett a kommunisták puccsszerűen kikiáltották a Tanácsköztársaságot, proletárdiktatúrát vezettek be.
- [211] Horthy Miklós – aki 1920. március 1-jétől 1944. október közepéig volt a Magyar Királyság kormányzója – lemondása járt a legközvetlenebb fizikai kényszerrel: az 1944. október 15-i kiugrási kísérlet idején a németek elrabolták fiát, hogy Horthyt a németbarát hatalomátadás elfogadására kényszerítsék. Október 16-án aláírta lemondását, Szálasit bízva meg kormányalakítással.
- [212] Tildy Zoltán 1946. február 1-jétől 1948. július 31-ig volt Magyarország köztársasági elnöke, eltávolítása a kommunista hatalomátvételt tipikus technikáját mutatta: nem nyílt alkotmányos eljárással, hanem egy közeli családtagja elleni büntetőeljárással kényszerítették lemondásra.
- [213] Szakasits Árpád 1948. augusztus 3-tól 1949. augusztus 23-ig volt köztársasági elnök, majd 1950-ig az Elnöki Tanács elnöke politikailag terhessé vált, ezért Rákosi félreállította és letartóztatta. Az '50-es években koncepciós perben háborús bűntettel, kémkedéssel, hűtlenséggel és államellenes szervezkedéssel vádolták – a sztálinista büntetőjog tipikus, megfélemlítést célzó vádpontjaival.
- [214] Mindezen történelmi előzményekre tekintettel különösen aggodalomra okot adónak tartom, hogy a mai modernkori Országgyűlés az Alaptörvény tizenhetedik módosításának megszavazásával negligálta az Alaptörvényben foglalt, a köztársasági elnökre vonatkozó közjogi felelősségi mechanizmus szabályrendszerét.
- [215] Aggodalomra okot adónak tartom továbbá azt is, hogy az Országgyűlés úgy választott új köztársasági elnököt 2026. augusztus 11-én, hogy nem várta meg az Alkotmánybíróság e tárgykörben hozott döntését. Felhívom a figyelmet arra, hogy a fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) rendszerében az Alkotmánybíróság a törvényhozó hatalom feletti alkotmányos kontroll legfontosabb intézménye, amely nem a hatalommegosztás negyedik ágaként, hanem az egész rendszer felett álló, azt védő és kikényszerítő szervként funkcionál: biztosítja, hogy a három hatalmi ág (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) ne léphesse túl az Alaptörvényben meghatározott kereteket, és hogy a fékek és ellensúlyok rendszere ténylegesen érvényesüljön.
- [216] A visszautasítással alapvetően két okból nem értettem egyet: egyrészt az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján jogosult vizsgálni az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, mivel ez eljárási követelménynek minősül; másrészt elvi szinten vitatom azt az indokolást, hogy nem léteznének az Országgyűlés hatáskörét korlátozó, kötelezően figyelembe veendő alkotmányos mércék.
- [217] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 5. cikk (3) bekezdésében, 24. cikk (5) bekezdésében, valamint az Abtv. 24/A. § (1) bekezdésében szabályozott, az Alaptörvény módosítását felülvizsgáló normakontroll eljárásában tartalmi vizsgálatot nem végez, az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. Ebben az eljárásban csak az Alaptörvényből eredő eljárási követelmények vizsgálhatók, ám ezek taxatív listáját sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem határozza meg.
- [218] A 12/2013. (V. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Alaptörvény-módosítás vizsgálatát alapvetően a közjogi érvénytelenség égisze alatt végzi, és megállapította, hogy hatásköre nem zárható ki az alkotmányt módosító rendelkezéseknek e szempontból való felülvizsgálatára [12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [24]–[25]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közjogi érvénytelenség a jogszabály formai – a jogalkotási eljárás hibáiból eredő – alkotmányellenessége, szemben a norma tartalmi (materiális) alkotmányellenességével. A közjogi érvénytelenség alaptételét a 11/1992. (III. 5.) AB határozat fektette le, amikor a Zétényi-Takács-féle törvény előzetes normakontrollja során az Alkotmánybíróság kimondta: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvé-

nyes jogszabály.” Ez a tétel a közjogi érvénytelenség doktrínájának kiindulópontja, amelyre a későbbi határozatok szinte kivétel nélkül hivatkoznak.

- [219] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a jogalkotói hatáskör túllépése nem önálló kategória, hanem a közjogi érvénytelenség egyik megjelenési formája; már a korai gyakorlatban rögzítésre került, hogy a felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.; 467/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2526.]. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat továbbfejlesztette ezt, lehetővé téve az Alkotmány módosításának felülvizsgálatát is, ha közjogi érvényessége volt vitatott.
- [220] Álláspontom szerint a negyedik Alaptörvény-módosítás előtt született 45/2012. (XII. 29.) AB határozat megállapításai a formai eljárási követelmények tekintetében a módosítás után is fenntarthatók.
- [221] Az „Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények” tartalmának, hatókörének, egyes elemeinek a meghatározása kétségtelenül az Alaptörvény rendszerszintű értelmezését igényli. Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alaptörvény-módosításra vonatkozó azon eljárási szabályok teljeskörű felsorolása, amelyek közjogi érvénytelenséget eredményeznek, önmagában az Alaptörvény normaszövege alapján nem, csak esetről esetre történő alkotmányossági vizsgálat alapján állapítható meg. Ennek alapján nézetem szerint léteznek olyan Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények, amelyek *prima facie*, egyszerű mechanikus vizsgálattal azonosíthatók és értékelhetők, példának okáért e körbe tartozik az Országgyűlés határozatképessége, az előterjesztő személye, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, a házelnök, illetve a köztársasági elnök aláírása, valamint az Alaptörvény módosításának a kihirdetés során történő megjelölése, míg más eljárási követelmények azonosítása és vizsgálata a mechanikus vizsgálaton túlmutat és alkotmányossági mérlegelést igényel, amely körbe tartozik például a közjogi érvénytelenség keretében az alkotmányozó hatalom alkotmányozási hatáskörének vizsgálata akár olyan szempontból, hogy az Alaptörvény-módosításban szabályozott kérdésben fennáll-e az Országgyűlés alkotmányozó hatásköre, azaz maga az Alaptörvény nem zárja-e ki, vagy nem szűkíti-e egy adott intézmény, szabályozási tárgykör vonatkozásában az Országgyűlés hatáskörét, illetve nem olyan tárgykörrel ellentétes-e, amelyben példának okáért az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerint érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.
- [222] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a fenti eljárásban bármely Alaptörvényben foglalt eljárási követelményt vizsgálat tárgyává tehet, anélkül, hogy ez az Alaptörvény-módosítás tartalmi értékelését jelentené.
- [223] Álláspontom szerint a jelen ügyben a *prima facie* eljárási követelmények nem sérültek, azonban a mérlegelést igénylők közül az Országgyűlés alkotmánymódosítási hatásköre – mint a közjogi érvénytelenség speciális esete – részletes vizsgálatot igényelt volna, amelyre az Alkotmánybíróságnak lehetősége lett volna a jelen ügyben.
- [224] A Nemzeti hitvallás az Alaptörvényt a jogrend alapjának minősíti; az R) cikk (1) bekezdése és a T) cikk szerint az Alaptörvény nem egyszerűen a jogforrási hierarchia csúcsán álló norma, hanem a teljes jogrendszer érvényességének forrása. Az Alkotmánybíróság már az Alkotmány alapján fennálló gyakorlatában is a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom gyakorlásának – ideértve a jogalkotást is – korlátait [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.]. Az 56/1991. (XI. 8.) AB határozat szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye a közhatalmi szervezetek jog által meghatározott, kiszámítható korlátok között végzett tevékenysége (ABH 1991, 454, 456.). A felhatalmazás túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.], és a formai alkotmányellenesség egyúttal a jogállamiság sérelmét is megvalósítja [27/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 127–128; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 409, 414.].
- [225] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[...] a demokratikus jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] és a népszuverenitás [B] cikk (3) bekezdés] elve egymásra vonatkoztatott értelmezésével dolgozta ki a demokratikus legitimitáció érvényesíthetőségének szempontjait. [...] Ennek értelmében a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor [16/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146]. Ezen túlmenően a demokratikus legitimitáció alkotmánybíróági értelmezése összekapcsolja a jogállam fogalmát a szövegben előtte álló demokratikus jelzővel, alapjában véve a demokratikus jelző tartalommal való kitöltéséhez is hozzájárul. A demokratikus legitimitáció követelményeit később kibontó, tovább fejlesztő döntések alapján azonban egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság e követelményeket nemcsak a klasszikus hatalmi ágak, illetve nemcsak az alkotmányos szervek működésére nézve kérte számon, hanem a demokratikus legitimitáció követelményét minden olyan szervvel szemben érvényesítette, amely közhatalmat, közhatalmi jellegű jogosítványt gyakorol” [3224/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [9]–[10]].

- [226] Következésképpen az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Országgyűlés alkotmánymódosítási hatáskörével összefüggésben is vizsgálta a demokratikus legitimitás és a jogállam-fogalomból eredő eljárási követelményeket.
- [227] Az Alkotmánybíróság több határozatában hivatkozott Magyar Zoltán – a modern magyar közigazgatás-tudomány egyik megalapítójának – jogtudományi eredményeire [pl. 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [60]; 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás [28]; 4/2006. (II. 15.) AB határozat], köztük legismertebb megkülönböztetésére, a hatáskör és illetékesség fogalmi szétválasztására: „A hatáskörök közt tehát minőségi, az illetékességek közt csak mennyiségi különbség van” [Magyar Zoltán: Magyar közigazgatás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942]. Azaz a hatáskör azt jelenti, hogy „milyen fajta ügyet” intézhet egy szerv, az illetékesség pedig azt, hogy a hasonló jogosítványú szervek közül melyik jár el – ez a megkülönböztetés a magyar eljárásjogok közös, jogágakon átívelő alapszerkezetévé, egyik legalapvetőbb eljárási követelményévé vált. Az alkotmányjogban ez a minőségi elhatárolás alkotmányos szintre emelt formában jelenik meg: a hatalmi ágak elválasztása az állami szervek hatáskörének pontos és kizárólagos meghatározásán keresztül érvényesül, a hatalmi ágak közötti egyensúly technikai alapjaként. A hatáskör megsértése valamennyi jogágban eljárási jogsértésként jelenik meg, mivel nem a döntés tartalmát, hanem az eljáró szerv jogosultságát határozza meg.
- [228] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat; 551/B/1993. AB határozat], és egyúttal a jogállamiság követelményének sérelmét is megvalósítja [27/1997. (IV. 29.) AB határozat; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat]. Bár formai jellegű, jogkövetkezménye súlyos: a hatáskör hiányában hozott aktus érvénytelenné válhat, tartalmától függetlenül – ez a közjogi érvénytelenség egyik tipikus esete, szemben a tartalmi/anyagi alkotmányellenességgel.
- [229] Mindezekre tekintettel a közjogi érvénytelenség keretében – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság az S) cikk (3) bekezdése és a 24. cikk (5) bekezdése alapján jogosult vizsgálni, hogy az Országgyűlés rendelkezett-e alkotmányozói hatáskörrel egy adott alaptörvényi rendelkezés megállapítására, mivel e hatáskör vizsgálata az Alaptörvényben foglalt eljárási követelménynek minősül.
- [230] A személyre szabott vagy egyedi (*ad hominem*, *ad hoc*) jogalkotás – amikor a törvényhozó formálisan általános normát fogad el, tartalmilag azonban egyetlen azonosítható jogalanyra szabott rendelkezést hoz – a jogállamiság visszatérő dogmatikai problémája, amely felveti a hatalommegosztás, a jogegyenlőség és a tisztességes eljáráshoz való jog kérdését is.
- [231] A személyre szabott jogalkotás tilalma a jogállamiság egyik alapvető követelménye. A jogszabály általános, elvont normát jelent, nyílt címzetti körre vonatkozik, szemben az egyedi aktusok zárt körével. Személyre szabott jogalkotásról akkor beszélhetünk, ha a norma formailag általánosnak látszik, de valójában egyetlen személy vagy rendkívül szűk kör helyzetének rendezésére irányul. Az Alkotmánybíróság már az Alkotmány alapján érvényesülő gyakorlatában is kimondta, hogy a jogalkotó nem használhatja a törvényhozást vezető állami tisztviselők elmozdítására, mert ez önkényes közhatalom-gyakorlást jelentene [ld. 7/2004. (III. 24.) AB határozat, 5/2007. (II. 27.) AB határozat, 183/2010. (X. 28.) AB határozat].
- [232] Álláspontom szerint a konkrét esetre szóló alaptörvény-módosítás nem határozatlan számú személyre és esetre, hanem egyetlen személyre vagy egyedi tényállásra szabott, ami ellentmond a jogállamiság absztrakciót megkövetelő elvének, amennyiben a szűkítés objektíven nem indokolt. Mindazonáltal nem minden, a gyakorlatban csak egyetlen esetet érintő Alaptörvény-módosítási szabály automatikusan alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság a 3224/2019. (X. 11.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „akkor állapították meg az alkotmányellenességet, ha az egyedi döntés alapjogot korlátozott [lásd: ABH 2004, 98, 114, 121, hivatkozva: 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [20] és [22]]” [3224/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [63]].
- [233] A vizsgált Alaptörvény-módosítás 34. pontjának azon fordulata, hogy „a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatása megszűnik”, a hatálybalépés pillanatában egyetlen, pontosan beazonosítható személyt érint: nem jövőre nézve nyitott szabály, hanem az akkor hivatalban lévő államfő mandátumának lezárása. A jogkövetkezmény automatikusan bekövetkezik, a rendelkezés maga hajtja végre az egyedi döntést, keretrendelkezést nem tartalmaz, és a megbízatás megszüntetésével kimerül. Az intézkedés nem a köztársasági elnöki tisztség átalakításából fakad, mivel a pozíció tartalmát a módosítás egyébként változatlanul hagyja. A 34. ponthoz fűzött jogalkotói indokolás sem jelöl meg olyan intézményi kényszerhelyzetet, amely szükségszerűvé tenné az elnök eltávolítását; a szabály kizárólag személyi változást eszközöl. A Záró és vegyes rendelkezések közé illesztés sem változtat azon, hogy egyetlen fennálló közjogi jogviszonyt zár le: címzettje meghatározható, hatása egyszeri és önmagát kimerítő.
- [234] Álláspontom szerint egy konkrét közjogi tisztségviselő megbízatásának megszüntetése funkcionálisan egyedi közhatalmi döntés, még ha az Alaptörvény szövegébe illesztik is – az alaptörvényi elhelyezés nem teszi normatívvá azt, ami funkciója szerint egyedi. Az egyediség megítélésénél a döntő mérce a dominancia: nem az, hogy

a rendelkezés jár-e egyedi következménnyel, hanem az, hogy az egyedi joghatás uralja-e a rendelkezés alkotmányos funkcióját. E mérce objektív: a tényleges, elsődleges joghatást vizsgálja, nem a jogalkotó szándékát. A személyre szabott, *ad hominem* jogalkotás – ideértve az Alaptörvény-módosítást is – ezzel összeegyeztethetetlen, mert konkrét személyek státuszának rendezésére használja az alkotmány szintjét, és dermedtő hatása révén azt üzeni, hogy az Alaptörvény szabályai utólag is hozzáigazíthatók a politikai elvárásokhoz.

- [235] Mindezek alapján a vizsgált Alaptörvény-módosítás 34. pontja személyi-döntési tartalmú, *ad hominem* aktus. Ennek megítéléséhez álláspontom szerint azt kell tisztázni, hogyan viszonyul ez a rendelkezés az Alaptörvény 12–13. cikkében szabályozott, az elnöki megbízatás idő előtti megszüntetésére vonatkozó rendes eljáráshoz.
- [236] Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint az Alaptörvény megalkotása és módosítása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, e jogosítvány gyakorlásának feltételeit az S) cikk bontja ki. Ebből következik, hogy a törvényhozás Alaptörvény-módosítás során nem korlátlan közhatalmat testesít meg, hanem kizárólag az e szabályok által keretezett jogkört gyakorolhatja. Az S) cikk eljárási elemek sorát rendezi (előterjesztő, döntő testület, szavazati arány, a házelnök és a köztársasági elnök szerepe, alkotmánybírói felülvizsgálat), és kijelöli, hogy a hatáskör kizárólag az Alaptörvény elfogadására és módosítására irányulhat, nem más jogalkotási cél elérésére. Ebből következően önmagában nem elegendő, hogy az Országgyűlés valamely aktust formálisan Alaptörvény-módosításnak nevez és megszerzi a kétharmados többség támogatását – szükség van a tárgyi rendeltetésnek való hatásköri megfelelésre is.
- [237] Az Alkotmánybíróság hatásköreit a 24. cikk (2) bekezdése sorolja fel az a)–g) pontokban. A 12. cikk (3) bekezdése taxatívén meghatározza a köztársasági elnöki megbízatás megszűnésének okait, g) pontja tartalmazza a megfosztást. A 13. cikk (5) bekezdése a megfosztási eljárást az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörébe utalja, amelyet kontradiktórius, kérelemre induló, megállapító jellegű eljárásnak minősít, egyébiránt a testületet rendes bírósághoz hasonló szerepbe helyezi. Az eljárást soron kívül kell lefolytatni, kötelező az elnök meghallgatása, a döntés a teljes ülés kétharmados többségével történik.
- [238] Az Országgyűlés hatásköreit az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a)–k) pontjai tartalmazzák, valamint a megfosztási eljárás tekintetében az országgyűlési képviselők egyötöde számára biztosít eljáráskezdményezési hatáskört a 13. cikk (2) bekezdése.
- [239] Az Országgyűlés demokratikus legitimációjával összefüggésben hangsúlyozandó, hogy az 1989–1990. évi rendszerváltás óta felálló parlamentek felhatalmazása ugyanabból a forrásból – a választópolgárok döntéséből – táplálkozik, és az Alaptörvény nem hoz létre köztük rangsort. A köztársasági elnök mandátuma is népszuverenitásból levezethető legitimáción alapul, amelynek a parlamenti ciklusokon túlnyúlása biztosítja az államfő politikai megfosztásának korlátozottságát.
- [240] Az Alaptörvény elválasztja a jogalkotói, végrehajtói és bírói funkciókat; az egyedi ügyek eldöntése a közigazgatás és a bíróságok feladata. Ha az Alaptörvénybe egyedi döntések kerülnek, a törvényhozó bírói jellegű döntéseket emel alkotmányi szintre, felborítja a hatalmi ágak elválasztását. Az S) cikk normaalkotó, nem egyedi döntéshozó hatáskört ad az Országgyűlésnek: a módosító hatáskör az Alaptörvény jövőre irányuló keretének alakítására szól. Ha a módosító hatalom egyedi döntéseket hozhatna alaptörvényi formában, a szabályalkotás és szabályalkalmazás különbsége az alkotmány szintjén szűnne meg: az Országgyűlés bármely egyedi ügyet „alkotmányozóként” dönthetne el, minden kontroll alól kivonva azt. Ez tehát nem a hatalom korlátozása, hanem annak tisztázása, hogy a hatáskör a keretalakításra szól, nem egyedi döntésekre.
- [241] A támadott 34. pont ugyanahhoz a személyi konzekvenciához vezet, mint amely a 13. cikk szerinti megfosztási eljárás nyomán állhatna elő: a hivatalban lévő államfő az ötéves ciklus lejárta előtt véglegesen elveszíti pozícióját, ami új köztársasági elnök megválasztását vonja maga után. Ezt a kifogásolt rendelkezés úgy éri el, hogy a köztársasági elnök terhére semmilyen 13. cikk szerinti jogsértést nem ró fel, a képviselők egyötöde nem élt a megfosztási eljárás kezdeményezési jogával, és az indoklás sem jelöl meg konkrét magatartást, amely az államfői kötelezettségek megszegésével összefüggésbe hozható lenne. A szabály a 13. cikk szerinti eljárás záró joghatását produkálja, miközben mellőzi a hozzá kapcsolódó garanciákat: nem az Országgyűlés kezdeményezi az egyedi felelősségi eljárást, hanem maga a törvényhozás hozza meg – a módosítás elfogadásával – azt a döntést, amely a tisztség elvesztését eredményezi, kiváltva azt a döntést, amelynek meghozatala a 13. cikk alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.
- [242] Mindazonáltal nem vitatom, hogy az Országgyűlés kétharmados többségének jogában áll az S) cikk szerint átalakítani a köztársasági elnök közjogi felelősségének feltételrendszerét, a megfosztási eljárást is beleértve. A 34. pont azonban a hatásköri szabályokat érintetlenül hagyta, így a megfosztás továbbra is az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, az Országgyűlést csak eljáráskezdményezési hatáskör illeti meg, amely nem azonos a döntési hatáskörrel.

- [243] Az, hogy az Országgyűlés ezen *ad hominem* döntését a Záró és vegyes rendelkezések közé illesztette, nem alakítja normatívvá annak jellegét – a jogforrási forma nem írhatja felül azt a tényt, hogy az aktus egy konkrét személy fennálló mandátumát szünteti meg közvetlenül és automatikusan. Ez ellentétben áll a hatalmi ágak megosztásának elvi gyökerét képező, római jogi eredetű latin maximával (*brocardum*) is, amely szerint „*nemo simul actor et iudex*”, azaz „senki sem lehet egyszerre felperes/fél és bíró”.
- [244] Mindezek alapján álláspontom szerint az Alaptörvény-módosítás 34. pontja *ad hominem* jogalkotásként tiltott hatáskörtúllépésnek minősül, ezért e rendelkezés közjogi érvénytelenségét eredményezi, ezáltal sértve az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdésében, 24. cikk (5) bekezdésében foglalt, az Alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményt.
- [245] 2. Nem értek egyet a többségi határozat indokolásának azon elemével sem, hogy az Alaptörvény rendszerében nem értelmezhetők olyan kötelező alkotmányos mércék, amelyek az Országgyűlés hatásköri korlátjaként érvényesülnének. E tekintetben is utalok az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére.
- [246] Kiemelem, hogy a Nemzeti Hitvallás kifejezetten a Szent Korona tanra utal, amikor a következőképpen fogalmaz „[t]iszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország állami folytonosságát és a nemzet egységét.”
- [247] A Szent Korona tan a magyar közjog alapfogalma: Magyarország főhatalma a Szent Koronában mint elvont jogi személyben összpontosul. A XIII–XV. században fejlődött ki (az Aranybulla már tartalmazta az ellenállási jogot), klasszikus megfogalmazója Werbőczy István volt, aki a Hármaskönyvben kodifikálta az elveket. A Szent Korona tan élő közjogi érvként működött az osztrák abszolutizmus elleni küzdelemben (pl. Deák Ferenc is hivatkozott rá), majd az 1867-es kiegyezésben is szerepet játszott.
- [248] Eszerint Magyarország folyamatosan létező állam, amelynek identitása nem kötődik egy adott alkotmányszöveghez vagy korszakhoz. Legfontosabb következménye a *continuitas*, amelynek értelmében Magyarország alkotmányos rendje – még ha a történelem során több alkalommal is ténylegesen megszakadt, felfüggesztésre került – jogilag soha nem szűnt meg. A Szent Korona tan szerint a főhatalom – mivel a koronában összpontosul, nem pedig a mindenkorai törvényhozóban – nem idegeníthető el.
- [249] Másodsorban utalok az Alkotmánybíróság gyakorlatára, amelyből különösen az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában foglalt megállapításokat emelem ki:
- [250] „[...] Magyarország területén a közhatalom bármely gyakorlása (legyen az akár a többi tagállammal közös hatáskörgyakorlás) alapjogilag kötött” [22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [47]].
- [251] „Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik” [22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65]].
- [252] „[...] Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot” [22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [67]].
- [253] Mindezek alapján álláspontom szerint az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdéséből és a Szent Korona tanból, valamint az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából az következik, hogy az Alaptörvény valamennyi rendelkezésének értelmezése során olyan alkotmányos mércék is irányadók, ekként a mindenkorai törvényhozás alkotmányos hatásköri korlátjaként érvényesülnek, amelyek Magyarország alkotmányos rendjének alapját jelentik és olyan értékatalógust képeznek, amelyek létezése nem az alkotmány pillanatnyi állapot szerinti szövegéből eredeztethető. Bernhard Windscheid – német jogtudós, a XIX. századi pandektisztika legjelentősebb, iskolateremtő alakja – szavaival élve „[a] jog nem szűnik meg jog lenni azáltal, ha érvényesítése bizonyos időben és mostoha viszonyok között hajótörést szenved.” Következésképpen a jog és annak kikényszeríthetősége két külön fogalom, ekként a magyar közjogi rend történelme során ugyan időnként megszakadt vagy sérült – háborúk, megszállások, politikai válságok, hódítások miatt –, ám ez a tényleges megszakítás nem jelentette a jog megszűnését, tényleges „hajótörése” nem egyenlő a jog jogi értelemben vett megszűnésével sem.
- [254] 3. Végezetül utalok arra, hogy álláspontom szerint a tizenhetedik Alaptörvény-módosítás a jogállamiság terén érvényesülő kettős mérce iskolapéldája, amely önkéntelenül is George Orwell 1984 című regényét juttatja eszembe.

- [255] Orwell vizionált társadalmában egy újfajta nyelv, az ún. „újbeszél” (newspeak) bevezetésével ellehetetlenítették a hatalomnak nem tetsző gondolatok kifejezését, illetve az ún. „duplagondolkodás” (doublethink) megkövetelésével elérték, hogy valaki egyszerre tartson fenn két, egymásnak ellentmondó meggyőződést, és mindkettőt igaznak fogadja el. A jelen ügyben alkalmazott, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései közé beékelte, a köztársasági elnök mandátumát bármiféle közjogi felelősségi mechanizmus alkalmazása nélküli megszüntetése sokkal inkább illik az „újbeszél” nyelven megfogalmazott „duplagondolkodás” logikájába, mint egy több mint ezeréves alkotmányos jogfejlődés eredményeként létrejött jogállam Alaptörvényébe.

Budapest, 2026. augusztus 17.

*Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró*

- [256] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

- [257] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Polt Péter alkotmánybíró különvéleménye

- [258] A döntést nem támogatom. Álláspontom szerint az indítvány érdemi elbírálása lett volna szükséges az alábbi indokok alapján.
- [259] 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.
- [260] 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.
- [261] 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 rendelkezések tartalmilag felülvizsgálhatók-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.
- [262] 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.

- [263] 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.
- [264] Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése előírja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a Nemzeti hitvallással 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.
- [265] Ebből következően önmagában az a körülmény, hogy az Országgyűlés valamely aktust Alaptörvény-módosításként fogadott el, még nem teszi szükségtelemmé 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.
- [266] 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.
- [267] 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.
- [268] 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.
- [269] 3. Különös jelentőséget tulajdonítok annak, hogy az Alkotmánybíróság korábban nem bírálta el érdemben a köztársasági elnök Alaptörvény-értelmezésre irányuló indítványát, amely arra kérdezett rá, hogy egy egyedi, meghatározott közjogi tisztségviselőt érintő helyzet rendezésére szolgáló rendelkezés alkotmánymódosításnak minősül-e. Ez az eljárás – függetlenül attól, hogy érdemben milyen választ adott volna a feltett kérdésre – lehetőséget teremtett volna arra, hogy a testület egy konkrét normakontrollt megelőző, absztrakt alkotmányértelmezés keretében tárja fel az alkotmányozó hatalom gyakorlásának ismérveit. Ha erre sor kerül, a jelen ügyben vizsgált rendelkezések megítélése is világos lett volna: egyértelmű mérce állt volna rendelkezésre arra nézve, hogy egy egyedi személyi vagy intézményi helyzetet rendező, alaptörvényi formába öntött szabály alkotmánymódosításnak tekinthető-e. E kérdés megválaszolását lényegében a döntés is mellőzi.
- [270] 4. 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 elegendőek. 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.
- [271] 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 ismétlése, hanem az azok mögött álló alkotmányvédelmi szemlélet továbbgondolása jelenthette volna az Alaptörvénnyel összhangban álló megoldást.

- [272] 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 tisztázni kell. Ez különösen igaz akkor, amikor saját hatáskörének terjedelme is e fogalmak értelmezésétől függ.
- [273] 5. 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.
- [274] 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, illetve miért nem indokolt más alkotmányos vagy uniós jogi eljárási eszköz (így különösen az előzetes döntéshozatali eljárás) igénybevétele. Ez a feladat nem jelent hatáskörbővítést, hanem az Alaptörvény védelmének legfőbb szervétől elvárható alkotmányos indokolási kötelezettség része.
- [275] 6. Az Alaptörvény tizenhetedik módosítása kapcsán az Alaptörvény alapvető szerkezetét, az alkotmányozó hatalom természetét és az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepét érintő alkotmányos kérdések merültek fel. Az ilyen történeti jelentőségű alkotmányos helyzetek sajátossága, hogy az Alaptörvény értelmezéséből fakadó bizonytalanságot a rendes alkotmányos működés keretei között más állami szerv nem képes feloldani.
- [276] 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 elvégeztetlenül.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

- [277] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

- [278] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

[279] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1984/2026.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1386/2026. (VIII. 17.) AB VÉGZÉSE

Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása (2026. július 13.) 1. cikkével megállapított XXIII. cikk (1) bekezdésének „– (2) bekezdésében foglalt kivétellel –” szövegrésze és XXIII. cikk (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 6. cikk (2) bekezdésével megállapított 39. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Patyi András és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Handó Tünde, dr. Horváth Attila 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 tizenhetedik módosítása (2026. július 13.) 1. cikkével megállapított XXIII. cikk (1) bekezdésének „– (2) bekezdésében foglalt kivétellel –” szövegrésze és XXIII. cikk (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 6. cikk (2) bekezdésével megállapított 39. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó országgyűlési képviselők az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24/A. § (1) bekezdése és 41. § (1a) bekezdése alapján kezdeményezték az Alaptörvénynek egyrészt a Magyarország Alaptörvénye tizenhetedik módosításának (2026. július 13., a továbbiakban tizenhetedik módosítás) 1. cikkével megállapított XXIII. cikk (1) bekezdése „– (2) bekezdésében foglalt kivétellel –” szövegrésze és XXIII. cikk (2) bekezdése, másrészt a tizenhetedik módosítás 6. cikk (2) bekezdésével megállapított Záró és vegyes rendelkezések 35. pontjának „– 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrésze, valamint 36. és 39. pontja megsemmisítését visszamenőleges hatállyal, mivel azok sértik az Alaptörvény S) cikkét.
- [2] 2. Az indítvánnyal támadott rendelkezések két elkülöníthető szabályozási körbe tartoznak.
- [3] 2.1. Az indítvánnyal támadott egyik szabályozási kör az Alaptörvény tizenhetedik módosítással megállapított XXIII. cikk (1)–(2) bekezdéseiben és a Záró és vegyes rendelkezések 39. pontjában szabályozott, az országgyűlési képviselői választásokhoz kapcsolódó passzív választójogi korlátozást foglalja magába. Az indítvánnyal támadott másik szabályozási kör az Alaptörvénynek a tizenhetedik módosítással megállapított Záró és vegyes rendelkezések 35–36. pontja, amely az alkotmánybírók megbízatásának 70 éves korhatár elérésével való megszűnését szabályozza.
- [4] 2.2. Az Alkotmánybíróság eljárása során 2026. július 28-án meghozott végzésével az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 34. § (4) bekezdése alapján elrendelte a második szabályozási kört érintő indítványi elemek elkülönítését, és azt külön eljárásban bírálta el. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban az indítványnak az Alaptörvény tizenhetedik módosításával megállapított XXIII. cikk (1)–(2) bekezdései és a Záró és vegyes rendelkezések 39. pontja alkotmányossági vizsgálatát kezdeményező elemeit bírálta el.
- [5] 2.3. A jelen eljárás tárgyát képező indítványi elem abból indul ki, hogy az Alaptörvény S) cikke szerinti alkotmánymódosítási eljárásban megalkotott szabály nem válik automatikusan alkotmányos normává, ha egyébként jogi természete – szabályozási tárgya – folytán nem alkalmas az alkotmányos normarend megváltoztatására. Az indítványozók szerint mivel az indítvány a támadott alaptörvény-módosítás normatív jellegét – ily módon érvényességét – vitatja, ezért az indítvány úgy értékelendő, mint ami az alaptörvény-módosítási eljárási szabályok megtartásának alkotmányossági vizsgálatát kéri, ugyanis az indítvány szerint „az eljárási kontrollt logikailag megelőző minősítési kérdés” az, hogy „az S) cikk szerinti különleges eljárásban elfogadott aktus valóban az Alaptörvény elfogadásának vagy módosításának minősül-e”. Az indítvány szerint az Alkotmánybíróság csak ezt

követően juthatna el annak kérdéséig, hogy egy érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás tartalma felülvizsgálható-e. Ha azonban az Országgyűlés az Alaptörvény módosítására fenntartott eljárást olyan aktus elfogadására használta, amely jogi természeténél fogva kívül esik az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén, akkor nem egy érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatáról, hanem a módosítás megalkotási érvényességének vizsgálatáról van szó. Ezzel összefüggésben utaltak a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglaltakra is.

- [6] Az indítványozók szerint az indítvánnyal támadott szabályozás nem tesz eleget az alaptörvény-módosítás Alaptörvény S) cikkéből levezethető követelményeinek, melyek a következők. Egyrészt az indítvány szerint a személyi hatályt illetően az vizsgálandó, hogy a megalkotás időpontjában fennálló történeti tények alapján az érintettek köre teljes körűen azonosítható, vagy a jövőben változó személyi körre terjed ki. Másrészt a rendelkezés általános, jövőben ismételten alkalmazható alkotmányos mércét állapít-e meg, vagy közvetlenül meghatározott személyek választhatóságát, mandátumát vagy fennálló közjogi jogviszonyát szünteti meg. Harmadrészt jelentősége van annak, hogy a norma a hatálybalépése előtt létrejött tényekhez, esetleg már lezárt jogviszonyokhoz kapcsol jogkövetkezményt, illetve ez esetben valódi felmenő rendszerű átmenetet biztosít-e a jogalanyok számára. Negyedrészt az indítvány szerint vizsgálandó, hogy a joghatás garanciális eljárás és egyedi mérlegelés eredményeként következik-e be, vagy közvetlenül és automatikusan az Alaptörvénymódosításból fakad. Ötödrészt az is vizsgálandó, hogy az átalakítás szervezeti átalakításhoz kapcsolódik, vagy az adott közjogi tisztséget érintő módosításra úgy kerül sor, hogy az intézmény lényegében változatlan marad. Végül megfelelő átmeneti szabályozás mellett kerül-e sor az átalakításra.
- [7] Az indítványozók szerint a támadott rendelkezések egyrészt azért vetik fel az Alaptörvény S) cikkének sérelmét, mert zárt személyi körre irányuló szabályozással ezen személyi kör jogállását változtatják meg. Az indítvány szerint ugyanis pontosan meghatározható a szabályozás alapján, hogy kikre vonatkozik. Az Alaptörvény S) cikke sérelmének másik indoka az indítvány szerint az, hogy múltbeli tényekhez kapcsol hátrányos következményt. Harmadrészt úgy véli – a Záró és vegyes rendelkezéseibe iktatott 39. pont kapcsán –, hogy az Alaptörvény S) cikkét sérti az is, hogy nem tartalmaz valódi átmeneti szabályt, mivel nemcsak olyan személyi körre rendeli alkalmazni a korlátozó szabályt, akik a hatálybalépést követően szereznek képviselői mandátumot, hanem azokra is, akik már a módosítás hatálybalépésekor is a korlátozó feltételek hatálya alá esnek.
- [8] Az indítványozók utaltak arra, hogy a passzív választójog az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jog, és egyúttal a képviseleti demokrácia egyik intézményi feltétele, amiből az is következik, hogy annak korlátozása (abból való kizárás) az érintettek politikai versenyből való kizárását is jelenti. Az indítvánnyal támadott átmeneti szabály alapján a módosítás a fennálló képviselői mandátumra ugyan nincs kihatással, azonban a korábbi mandátumok beszámítását írja elő, ezzel a következő országgyűlési választásokon induló jelölti kört szűkíti le a korábbi mandátumszerzésre tekintettel. Bár az indítványozók szerint önmagában a passzív választójog feltételekhez kötését nem zárja ki a választójog általánosságának elve, ugyanakkor a korlátozásnak előre megismerhetőnek kell lennie, a múltbeli megbízatáshoz fűzött negatív feltétel pedig az indítványozók szerint csak alkotmányos vagy intézményi szükséghelyzettel volna indokolható.
- [9] A konkrét ügyben az indítványozók annak megállapítását kérték, hogy a támadott alaptörvény-módosítás a hatálybalépése előtt lezárt tényekhez kapcsolódóan, átmeneti garancia nélkül vezetett be joghátrányt zárt személyi körre vonatkozóan intézményi átalakítás nélkül, és emiatt nem felel meg az alaptörvény-módosítás eljárási feltételeinek.
- [10] Az indítvány – lényegében felsorolásszerűen, de azok sérelmét nem állítva – hivatkozott az Alaptörvény B) cikkére, C) cikkére, R) cikk (1) bekezdésére és T) cikk (1) bekezdésére.
- [11] 2.4. Az indítványozók kezdeményezték azt is, hogy az Alkotmánybíróság az eljárást függessze fel, és a következő kérdést terjessze az Európai Unió Bírósága elé: „Úgy kell-e értelmezni az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt demokrácia és jogállamiság értékét, a 10. cikk (1)–(2) bekezdésében meghatározott képviseleti demokrácia elvét, a 12. cikkben elismert nemzeti parlamenti funkciókat, valamint a 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés követelményét, hogy e rendelkezések hatálya kiterjed az olyan tagállami alkotmánymódosításra, amely a módosítás hatálybalépését megelőzően jogszerűen betöltött nemzeti parlamenti képviselői megbízatásokat és lezajlott választásokat megfelelő felmenő rendszerű átmeneti szabály nélkül a jövőbeni választhatóságot kizáró körülménnyé minősíti, és ezáltal a módosítás elfogadásakor objektíve azonosítható személyi kört zár ki a nemzeti parlamenti választási versenyből?”
- [12] 2.5. Az eljárás során az Alkotmánybíróság megkereste az igazságügyi minisztert, aki jogalkotói állásfoglalásában fejtette ki az indítványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontját.

- [13] 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.
- [14] 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 Vagyonviszasszerzési és Vagyonvédelmi Hivatal elnöke vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.
- [15] 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.
- [16] 4. Jelen ügyben az utólagos normakontroll indítványt ötven országgyűlési képviselő írta alá 2026. július 22-én. Ennek alapján az országgyűlési képviselők egynegyede jegyzi a kérelmet, ezért az az indítványozásra jogosultak tekintetében megfelel az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában írt feltételnek.
- [17] 5. Az Alaptörvény tizenhetedik módosítását a Magyar Közlöny 2026. július 18-i számában hirdették ki, és az a 9. cikk (1) bekezdése szerint a következő napon, 2026. július 19-én lépett hatályba. Az indítványt 2026. július 22-én, tehát az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában írt feltételnek megfelelően a kihirdetéstől számított harminc napon belül nyújtották be.
- [18] 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.
- [19] Az Abtv. 52. § (1a) bekezdés b) és c) pontja azt a követelményt támasztja az indítvánnyal szemben, hogy egyértelműen jelölje meg azokat az Alaptörvény módosításának 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.
- [20] 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: Abh., amely szerint „az Alaptörvény módosítására 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).
- [21] Az indítványozók az Alaptörvény tizenhetedik 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 egyes rendelkezései elsősorban szabályozási tárgyukra tekintettel nem minősíthetők alaptörvény-módosításnak, ami az indítvány megítélése szerint szintén az Alaptörvény S) cikkét érintő eljárási kérdés.
- [22] 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.

- [23] Ennek érdekében a továbbiakban azt mérlegelte az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány az Alaptörvény módosítását ténylegesen eljárási okokból támadja-e. Az Alkotmánybíróság mérlegelése során támaszkodott az 1384/2026. (VIII. 14.) AB végzésben és a II/1984/2026. számú elfogadott döntésben kifejtett álláspontjára.
- [24] E két döntésben tett megállapításaiból az Alkotmánybíróság jelen ügyben az alábbiakat emeli ki, illetve az ott kifejtetteken túl az alábbiakat állapította meg eljárása során.
- [25] 7. Jelen ügyben is elsősorban arra utal az Alkotmánybíróság, hogy 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 Abh.-ban ismertetett korábbi gyakorlata szerint az alkotmányi rendelkezések megsemmisítésére, felülvizsgálatára alapvetően nincsen hatásköre. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani. Ellenkező esetben ugyanis az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, és a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené (Abh. Indokolás [39], [40] és [45]).
- [26] Az Alkotmánybíróság Alaptörvény negyedik módosítása előtti gyakorlata alapján kivételt az az eset képezett, amikor az alkotmány valamely rendelkezésének vagy az alkotmánymódosításnak a közjogi érvényessége kérdésjeleződik 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]}. További példa volt ebben a körben az átmeneti rendelkezések alkotmányossági vizsgálata, amelynek lehetőségét annak kvázi alaptörvényi szintje ellenére hatáskörébe tartozónak minősítette az Alkotmánybíróság (lásd: Abh.).
- [27] Az Abh. elfogadását követően az Országgyűlés az Alaptörvényen alapuló alkotmánymódosító hatáskörében eljárva Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával (2013. március 25.) beiktatta az Alaptörvény 24. cikk jelenleg is hatályos (5) bekezdését. E rendelkezés rögzítette azt az alkotmánybíróági gyakorlatot, miszerint az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása esetleges közjogi érvénytelenségének a vizsgálatára, azzal a korábbi gyakorlathoz képesti szűkítéssel, hogy a közjogi érvénytelenségi eseteken belül „csak” a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül azokat.
- [28] Az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott S) cikk (3) bekezdéséhez fűzött indokolás szerint ez az Alkotmánybíróság hatáskörét kibővítő módosítás volt (ahogy a jogalkotói indokolás fogalmazott: „A törvény a 2. és 11. cikkel összhangban tovább bővíti az Alkotmánybíróság hatáskörét, amikor megállapítja, hogy a jogrendszer alapjául szolgáló norma és annak módosítás a tekintetében az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartása vizsgálatára a testület hatáskörrel rendelkezik. [...]”). Korábban valóban nem tartalmazott az Alaptörvény szabályt arra nézve, hogy a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata esetén az Alaptörvény módosításainak vizsgálatára mi vonatkozik, ami azt is jelentette, hogy az Alkotmánybíróságnak volt mozgásterében abban, hogy a jogrendszer alapját képező norma és annak módosításai az általa meghatározott körben – a jogforrási szint sajátosságára tekintettel bizonyos megszorítások mellett – alkotmányossági vizsgálat tárgya legyenek. Az Alaptörvény negyedik módosítása ehhez képest ténylegesen megkötötte az Alkotmánybíróság kezét, és kizárta mozgásterét az Alaptörvényt érintő módosítások alkotmányossági vizsgálatára, a jogalkotási eljárási szabályok megtartására korlátozva azt.
- [29] Ez a módosítás tehát kifejezetten és egyértelműen, alaptörvényi szinten zárta ki az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és módosítása tartalmi felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét. Ezt elsőként a 12/2013. (V. 24.) AB határozat fejtette ki („Az Alaptörvény azonban a közjogi érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti.”, ld. 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30], illetve hasonlóan Indokolás [38]), s ezt az értelmezést erősítette meg az Alkotmánybíróság legutóbb a fent hivatkozott két ügyben is [1384/2026. (VIII. 14.) AB végzés és II/1984/2026.].
- [30] 8. Az Alkotmánybíróság az 1384/2026. (VIII. 14.) AB végzésben rámutatott arra is, hogy 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). A közjogi érvénytelenség megítélése szempontjából ezért főszabály szerint a norma létrejöttének módja bír jelentőséggel, a szabályozás tartalma önmagában nem.

- [31] Az eljárási szabályok megsértésével elfogadott norma sajátossága, hogy ha azt az előírt eljárási szabályok maradéktalan megtartásával ismét elfogadják, ugyanazon tartalmú szabályozás elvileg érvényesen létrejöhet. Ezzel szemben tartalmi alkotmányellenesség esetén az eljárás pusztán 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]).
- [32] Ahogy az Alkotmánybíróság rámutatott az 1384/2026. (VIII. 14.) AB végzésben: 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, azaz tartalmi kontrollt gyakorolna az alkotmánymódosító hatalom döntése fölött. Ez ellentétes lenne az Alaptörvény negyedik módosításával megállapított 24. cikk (5) bekezdésével.
- [33] Jelen ügyben az indítványozók maguk is kifejtették, hogy az alaptörvény-módosítási eljárásnak a szabályszerűségét illetően nem kívánnak alkotmányossági kifogást emelni. Éppen ellenkezőleg: az indítvány abból indult ki, hogy az eljárás minden tekintetben megfelelt az Alaptörvény előírásainak, az alaptörvény-módosítás formailag (a jogalkotási eljárás szabályainak megtartásával) érvényesen létrejött.
- [34] Az indítvány érvelésének központi eleme az, hogy az eljárásilag hibátlanul létrejött norma egyéb okokból szenved hibában, és az indítvány annak igazolására irányul, hogy ezek az egyéb okok is kvázi beleértendők a jogalkotási eljárási követelményekbe, pontosabban azok előkérdéseként indokolt ezeket figyelembe venni az alkotmányossági vizsgálat során. Az indítvány érveléséből is világossá válik ugyanakkor, hogy az általa hivatkozott egyéb okokat maga sem tekinti *ab ovo* a jogalkotási eljárási szabályok részének, hiszen az eljárási szabályok vitatása az indítványban fel sem vetődik: az indítvány érvelésének lényege a norma természetére hivatkozva a vizsgálati sorrend megfordítása. Az indítványban felvetettek a norma által szabályozott tárgykör, személyi és időbeli hatály, átmeneti rendelkezések vizsgálatára irányulnak, amelyek azonban – az indítvány értékelése szerint is – túlmutatnak a jogalkotás eljárási szabályok megtartására szorítkozó formai vizsgálaton. Annak eldöntése ugyanis, hogy egy alkotmányi rendelkezés általános, normatív jellegű-e, avagy egyedi, konkrét – esetleg joghátrányt tartalmazó – döntést testesít meg, szükségképpen tartalmi minősítést vár el az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság megerősíti jelen ügyben is: az eljárási követelmények az alkotmányozási (alkotmánymódosítási) folyamat szabályszerűségére – így különösen az elfogadás rendjére, az előírt szavazati arányra és egyéb formai feltételekre – vonatkoznak.
- [35] Az Alkotmánybíróság hatályos Alaptörvényben foglalt hatásköri korlátja szempontjából éppen ezért nem bír jelentőséggel, hogy az alaptörvény-módosításnak mi a tartalma, tárgya, funkciója vagy időbeli hatálya: a korlát ettől a kérdéstől függetlenül fennáll. Az alaptörvény-módosításban foglalt döntés normatív jellegének megítélése nem előkérdése a jogalkotási eljárási szabályok megtartásának, épp ellenkezőleg: a norma tartalmának jogállamiság-jogbiztonság elvével való összevetése feltételezi, hogy a vizsgált norma a jogalkotási eljárási szabályok megtartásával jött létre – tehát eljárási hibában nem szenved.
- [36] 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.
- [37] Az Alaptörvényben foglalt ezen hatásköri korlát felismerése és tiszteletben tartása ugyanakkor az Alkotmánybíróság részéről nem jelenti annak megállapítását, hogy a támadott Alaptörvény-módosítás egyébként összhangban van akár az Alaptörvénnyel, akár az uniós joggal vagy az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatával, ahogy annak ellenkezőjét sem. Az Alkotmánybíróság csupán annyit állapíthat meg, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása egyértelműen és félreérthetetlenül éppen az Alaptörvény-módosítás jogalkotási eljárási szabályok megtartásán túli vizsgálatát zárta ki.
- [38] 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.

- [39] 9. Az indítvány felvetette az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szükségességét az EUMSZ 267. cikke alapján. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hivatkozik a II/1984/2026. számú ügyben kifejtett álláspontjára, az ott kifejtetteket jelen ügyben is irányadónak tekinti és utal arra, hogy az Abtv. rendelkezéseiből következően előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló kérelem előterjesztésére az indítványozóknak nincs jogosultsága. Jelen ügyben az Alaptörvény-módosítás Alaptörvényben foglalt eljárási szabályoknak való megfelelése kérdésében nem merül fel sem a Szerződések értelmezése, sem az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése. Ezért az indítványozók által megválaszolni kért kérdések eldöntése az Alkotmánybíróság döntésének meghozatalához nem voltak szükségesek. Az Alkotmánybíróság ezért azt állapította meg, hogy jelen ügyben nem állnak fenn az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének EUMSZ 267. cikkében rögzített feltételei [3048/2024. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [30]; 3047/2025. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [48]–[49]].
- [40] 10. A fentiek alapján az ügyben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése és az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése alapján hatásköre hiányát állapította meg, illetve azt, hogy az indítvány a törvényi feltételeknek nem felel meg, ezért az indítványt az Abtv. 64. § a) és d) pontjai alapján a rendelkező részben foglaltak szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sonnevend Pál s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [41] Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a következő megállapításokat rögzítette:
- [42] „A 2011. december 31-éig hatályban volt Alkotmány módosítására 2011-ben összesen tíz alkalommal került sor, többnyire egyéni képviselői indítványok alapján. [...] [E]gyéni képviselői indítvány alapján olyan jelentős alkotmánymódosításokra került sor, mint például az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése, az öt évre visszamenőlegesen kivethető különadó bevezethetősége, az országgyűlési képviselők számának csökkentése, a Nemze-

ti Média és Hírközlési Hatóság alkotmányi szintre emelése. Több esetben olyan rendelkezések kerültek be az Alkotmányba, amelyek a szabályozási tárgyuknál fogva nem az Alkotmányba valók (pl.: végkielégítések utólagosan megállapított adókötelezettsége). Az Alkotmányba rövid időn belül nagyszámú, és nem az Alkotmány szabályozási tárgykörébe tartozó rendelkezés került be, a gyakori módosítások megnehezítették az Alkotmány hatályos normaszövegének a követését és megállapítását. Az említett módosításokkal a közjogi hagyományoktól és gyakorlattól gyökeresen eltérő olyan új alkotmánymódosítási gyakorlat alakult ki, amely veszélyeztette az Alkotmány stabilitását és időtállóságát, ezen keresztül az alkotmányos jogállam elveit és követelményeit” (Indokolás [48]–[49]).

- [43] Az új parlamenti többség a korábbihoz hasonló lendülettel kezdte meg alkotmányozói működését, amikor elfogadta az Alaptörvény tizenhatodik és tizenhetedik módosítását. Annak részeként pedig – egyebek mellett – a köztársasági elnök mandátumának megszüntetését elrendelő, a passzív választójog tartalmi kibővítését, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványi modell átalakítását érintő, avagy az alkotmánybírói mandátum elé életkori korlátot állító új szabályokat illesztett az Alaptörvény érdemi és záró rendelkezései közé. Egyetértek a többségi végzés rendelkező részében foglaltakkal, az Alkotmánybíróság számára hatásköri korlátot jelent az Állam című fejezet 24. cikk (5) bekezdése az alaptörvény-módosítás alkotmányosságának elbírálása-kor.
- [44] Mégis fontosnak ítélem annak hangsúlyozását, hogy az alkotmányozó többség korlátjának az Alkotmánybíróság döntései, a nemzetközi jog, a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai („*ius cogens*”) csupán biztosítékai. Az igazi korlátot önmagában az alkotmányos kultúra jelenti.
- [45] „A parlamentáris demokrácia, mint e társadalmak kulturális és szellemi színvonalának egyetlen legitim hatalmi formációja, a népszuverenitás és a korlátozott hatalom elképzelésére épül. A demokrácia fogalma fedi a népszuverenitás igényét, míg az alkotmányosság a hatalom korlátozásának biztosítéka.”
- [46] „A mai viszonyok között is igaznak tűnik az a demokráciákat éltető hagyományos politikai filozófiai belátás, hogy nem létezik alkotmányos demokrácia a vonatkozó politikai közösség támogatása nélkül. Ahhoz tehát, hogy élővé váljon az egyébként ígéretes alkotmányos gyakorlat Magyarországon, meggyőződésem szerint arra van szükség, hogy a politikának sikerüljön artikulálni egy olyan értékrendet, melyet a most magát a másikkal szembenállóként meghatározó két tábor többsége egyaránt el tud fogadni közös *minimumként* (kiemelés tőlem). Egy ilyen minimum, amit a baloldal nevezhet liberális minimumnak, a jobboldal pedig nemzeti minimumnak vagy történeti alkotmánynak, nyilvánvalóan [...] hasznos és szükséges.”
- [47] „Ha a liberális vagy nemzeti minimum megfogalmazásának szükségességét be tudjuk látni, akkor világossá válhat, hogy nincs igaza Sólyom Lászlónak, Majtényi Lászlónak és másoknak, akik szerint a rendszerváltás befejeződött. Lehet, hogy a jogi-gazdasági és a politikai-mentális rendszerváltás eltérő dinamikát mutat, de úgy tűnik, politikai-filozófiai értelemben a rendszerváltás alapozása elmaradt. E fogyatékoságot tehát orvosolni kell, s az erre irányuló erőfeszítés még most sem késő. A rendszerváltás még befejezetlen, viszont befejezhető, mi több, befejezendő. Ehhez arra van szükség, hogy a rendszerváltást irányító eszméket (így a szabadság vagy nemzeti függetlenség, az önrendelkezés vagy nemzeti szuverenitás, a jogállam és joguralom, a társadalmi és történelmi igazságosság, a törvény előtti egyenlőség és a társadalmi szolidaritás, az emberi és alkotmányos jogok, valamint az állampolgári kötelezettségek eszméit) politikai érvénnyel tételesen megfogalmazzák és kimondják. Ez sürgető politikai feladat, melyhez meg kell nyerni a lakosság politikailag érdeklődő részének egyetértését is. Vagyis e feladat nem tekinthető a politikai osztály belső ügyének, hanem a nyilvánosság előtt zajló, az állampolgárok legszélesebb rétegeit bevonó erőfeszítésre van szükség” (Horkay Hörcher Ferenc: Az értékhiányos rendszerváltás, Fundamentum, 2003/1., 62–72. o., <https://fundamentum.hu/sites/default/files/03-1-07.pdf>).
- [48] A fenti, 2003-ban íródott, de úgy tűnik, a mai nap is aktuális részletéből az a tétel körvonalazódik, hogy szükséges meghúzni azt az *alkotmányos és európai szintű minimumot*, amelyet a parlamenti többség – legyen az bármely összetételű – akkor sem lép át, ha arra az alapidokumentum egyébként lehetőséget ad(na).
- [49] A 2010-től kezdődő időszak (is) jelentős lépést tett a magyar alkotmányosság formálása, a valódi rendszerváltás lezárásának irányába. Az Alaptörvény a történeti alkotmány dimenzióinak feltárásával, az állam és az egyén közötti kapcsolat újszerű megfogalmazásával, a környezet védelmének európai színvonalú rendelkezéseivel (stb.) valóban új utakat nyitott.
- [50] A rendszerváltás azonban ténylegesen akkor lesz lezárható, ha a mindenkor politikai, egyben alkotmányozó többség interiorizálja, magáévá teszi az alkotmányosság lényegét. Azt az Alkotmánybíróság által kimondott tételt, amely szerint „demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs” [elsőként: 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABK 1995, 138, 142.], amely tétel a döntéseinek, a mindennapjainak a részévé válik tehát. Akkor mondhatjuk el, hogy „rendszert váltottunk”, ha az alkotmányos kultúra meggyökeresedett Magyarországon, a hazánkban.

- [51] „Az utolsó szó jogán azt kérem, hogy az alkotmányosság eszméjét, az alkotmány fogalmait, a struktúrákat tanítsák. Hogy mi az alkotmányosság, mi értelme van annak, hogy van egy alkotmány, amely a hatalomnak korlátot állít, és hogy ez az önkorlátozás az önkény kizárása érdekében szükséges, másrészt a társadalom közös alapjait biztosítja” (Sólyom László: Normahierarchia az Alkotmányban, székfoglaló, Magyar Tudományos Akadémia 2014, https://real-eod.mtak.hu/9773/1/Solyom_PRESS.pdf).

Budapest, 2026. augusztus 17.

*Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett*

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

I.

- [52] Az indítványt visszautasító végzést támogattam; a végzéshez és az általam szintén támogatott indokoláshoz az alábbi részben kiegészítő, részben megerősítő gondolatokat foglaltam párhuzamos indokolásba.

II.

- [53] 1989-ben az Alkotmánybíróság létrehozatalakor a rendszerváltó törvényhozás a következőképpen határozta meg az újonnan felállítandó testület alapvető céljait. „Az Országgyűlés a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése, az alkotmányvédelem legfőbb szervének felállítása érdekében – az Alkotmány 32/A. §-a (6) bekezdésének végrehajtására – a következő törvényt alkotja (...)”. Amikor az Alkotmánybíróságnak több mint 35 évvel később az Alaptörvény tizenhetedik módosítása kapcsán hatásköreinek alapkérdéseiről kell állást foglaltatnia, ez a céltételezés adhatja meg az alapvető kiindulópontokat.
- [54] 1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos rend védelmében csak úgy járhat el, ahogyan és amire arra létének és működésének alapja, az Alaptörvény, illetve az annak szabályait leképező Abtv. felhatalmazza.
- [55] Az Alaptörvény módosításának alkotmánybíróági vizsgálata során ezeket a kereteket – amint azt a végzés indoklása is bemutatja – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése jelöli ki: az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E rendelkezésre tekintettel pedig az Alaptörvény tizenhetedik módosítása kapcsán előterjesztett indítványok több szempontból sem voltak alkalmasak érdemi alkotmányossági vizsgálatra.
- [56] Az eljárás tárgya az Alaptörvény módosítása. Az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásának az Alaptörvény S) cikk (1) bekezdéséből adódóan két formája lehetséges: az Alaptörvény elfogadása és az Alaptörvény módosítása. Ennél fogva – ahogyan az Alaptörvény maga – az Alaptörvény módosítása is egy normatív egységet alkot és a megfelelő eljárási követelmények megtartása esetén egy egységként épülnek be a benne foglalt rendelkezések az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény, illetve a módosítás egyes rendelkezéseinek külön-külön történő vizsgálatát az S) cikk (3) bekezdése és 24. cikk (5) bekezdése nem teszi lehetővé. Az indítványozók állítása szerint a 17. módosítás egyes rendelkezései (különböző okokból) nem minősülnek Alaptörvény-módosításnak, de ezzel megállapíthatatlanná válik az, hogy akkor mik ezek az Országgyűlés által elfogadott rendelkezések. Nem létezhet olyan norma a jogrendszerben, amelyről nem állapítható meg annak jellege, formai – tartalmi besorolása, ezzel ugyanis egyrészt teljesen kiszámíthatatlanná válna az alkotmánynorma tartalma, ami egyben el is válna az alkotmányozói akarattól, és így az amögötti demokratikus legitimitástól, másrészt az így Alaptörvény-módosításnak nem minősülő norma elhelyezhetetlen lenne a jogrendszer szerkezetében, a jogforrási hierarchiában, súlyos jogbizonytalanságot okozva.

- [57] 2. Az eljárás referenciapontja az Alaptörvény módosítása kapcsán a „megalkotásra és kihirdetésre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények”.
- [58] Az Alaptörvény egy rendkívül összetett szabály-együttes, de abból mindössze hét olyan követelmény vezethető le, amelyek az Alaptörvény módosításának megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeknek tekinthetők és amelyek megtartása esetén, annak eredményeként a módosítás (mely egyébként az Alaptörvény T) cikke szerint nem önálló jogforrás) az Alaptörvény részévé válik, beépül abba. Az indítványozók nem ezen szabályok megsértésére hivatkoznak, így indítványuk érdemi elbírálása már a vélt alaptörvény-ellenesség meghatározásánál fogva kizárt.
- [59] A fenti követelményekről elmondható az is, hogy azok olyan jellegűek, amelyeknek érvényesülése fogalmilag csak az egész módosítás esetében értelmezhető. Jelen esetben az indítványok az Alaptörvény tizenhetedik módosításának egy-egy elemét ragadják ki, ami így már magának a petitumnak a megfogalmazása nyilvánvalóvá teszi, hogy valójában tartalmi vizsgálatot kérnek az indítványozók; erre pedig – amint azt a többségi döntés is megállapítja – nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak.
- [60] Összességében tehát az Alaptörvény módosításának indítvány szerinti vizsgálata fogalmilag a fent nevesítetteken túlmenő tartalmi kérdésekre (vagy esetlegesen nem az Alaptörvényben tételesen rögzített eljárási követelményekre) vonatkozna, ami viszont önmagában átlépi az Alkotmánybíróságot terhelő, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdéséből fakadó hatásköri korlátozást (pontosabban átlépi a hatásköri lehetőségeket). Amennyiben az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta volna, maga idézett volna elő alaptörvényesítő helyzetet.
- [61] 3. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt védi, még akkor is, ha annak valamely rendelkezése kapcsán fogalmazódnak meg aggályok. Jelen esetben az indítványozók által felvetett tartalmi kérdések – mit tartalmazhat az Alaptörvény módosítása; egyedi élethelyzetek, státuszok rendezése megengedhető-e az Alaptörvényben, hogyan értékelhetők általános, jövőre vonatkoztatott alkotmányos rendelkezések utaló normák miatt egyedi jogi helyzetekben bekövetkezett hatásai – alapvető alkotmányossági relevanciával bírnak. Az sem vitás, hogy ezek megválaszolása alkotmánybírói normakontroll körébe tartozna, hiszen a jogállami értékek védelmével alapvetően összefüggő problémákat vetnek fel (visszaható hatály, egyedi életviszonyokba való beavatkozás stb.). Ugyanakkor a kérdés megválaszolhatóságát az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom – az Alaptörvény hatályos szövegében – eldöntötte.
- [62] Ez a döntés pedig nem most született meg: az Alaptörvény ma is, eleve is vegyes jellegű szabály-együttes; egyaránt tartalmaz normatív, deklaratív és egyedi jogviszonyokra vonatkozó rendelkezéseket. Ezért önmagában az a tény, hogy a módosítás hatásai egy jól azonosítható személyi kör vonatkozásában jelentkeznek vagy éppen átlépik a hatalommegosztás általános kereteit, sajnos nem atipikus az Alaptörvény rendszerében.
- [63] Álljon itt egy példa: az Alaptörvény negyedik módosítása 19. cikk (2) bekezdésével a Záró és vegyes rendelkezések közé beiktatott 5. pont szerint „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Ez az egyszerre egyedi és normatív rendelkezés súlyosan visszaható hatályú, egyedi (konkrét) bírói döntéseket bírál felül és helyezi azokat összességükben, de végeredményben mégis egyenként hatályon kívül, megbontja az Alaptörvényben foglalt hatásköri rendszert (hiszen az Országgyűlés döntött alkotmánybírói határozatok érvényességéről és szüntette meg azok kötelező erejét), ugyanakkor a korábbi, akár több évtizeddel korábban kiadott határozatok hatályának (voltaképpen érvényességének) megszüntetése kapcsán is tartalmaz rendelkezést. Itt nem csak arról van szó, hogy az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom maga helyezte hatályon kívül a független alkotmányvédelmi szerv, egyébként mindenkire, azaz a törvényhozó hatalomként az Alkotmánybíróság eljárásaiban elsődlegesen érintett Országgyűlésre magára kötelező erejű határozatait. A szabályozás az alkotmányvédelem addig elért eredményeit helyezte zárójelbe, korábban meghozott döntéseinek legitimitációját, tovább élő hatásait és így jogformáló erejét kérdőjelezte meg, illetve előírta az Alkotmánybíróságnak, hogy értékelje újra saját szerepét, joggyakorlatát, alapelveit. Nem kérdés, hogy ez a módosítás is megért volna egy tartalmi vizsgálatot az alkotmányosság alapértékei kapcsán. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Alaptörvényt védi, annak hibáival, hiányosságaival, úttörő megoldásaival vagy éppen megkérdőjelezhető döntéseivel együtt úgy, ahogy erre az Alaptörvény felhatalmazza.
- [64] 4. Az Alaptörvény tizenhetedik módosításába foglalt számos rendelkezés, így egyes, a módosítás kapcsán benyújtott indítványokban szereplő elemek összeegyeztethetőségét a jogállam alapértékével, jogtudósként magam is kétségesnek tartom. Az Alkotmánybíróság tagjaként azonban a jogállamot csak a jogállam keretei között és az Alkotmánybíróság számára az Alaptörvényben adott hatáskörökön belül védhetem.

- [65] Az Alkotmánybíróság nem tehet úgy, mintha a törvényhozó testületnek az alkotmányozó hatalomban osztozó második kamarája lenne. Az Alkotmánybíróság, az alkotmánybírák testülete nem „társalkotmányozó” szerv. Ha az Alkotmánybíróság tartalmilag vizsgálná az Alaptörvény módosítását, vagy legalábbis azt mondaná, hogy az Alaptörvény módosításaként elfogadott normaösszesség egyes elemei mégsem minősülnek alkotmánymódosításnak, és így nem épülnek be az Alaptörvénybe, azzal maga is az alkotmányozó hatalom részévé válna. Egyfajta negatív alkotmányozóként lépne fel, amihez sem felhatalmazása, sem legitimációja nincs. Ez pedig szintén a jogállam alapértékének súlyos sérelmével járna.
- [66] Hangsúlyozom: a jogállam értékéből fakadó tartalmi követelmények érvényesítése, a jogbiztonság fenntartása, az európai uniós együttműködés, az uniós és nemzetközi jogi kötelezettségek betartása és betartatása és különösen az alapvető jogok védelme – Magyarország jogrendjének egyik alapeleme.

III.

- [67] Mindezekre tekintettel az Alaptörvény tizenhetedik módosításának alkotmánybíróági vizsgálata kapcsán álláspontom szerint jelen alaptörvényi hatásköri környezetben csak az indítványok visszautasítása volt elfogadható döntés, mert: a) az Alaptörvény módosítása elfogadásával és kihirdetésével beépül az Alaptörvény szövegébe, így annak részévé válik; b) az Alkotmánybíróság nem léphet fel alkotmányozó hatalom igényével; az alkotmányozó által számára engedett körön túl az alkotmánynorma tartalmának alkotmányosságát nem vizsgálhatja; c) a hatáskörök kiterjesztő értelmezése, nem létező hatáskörök vindikálása aláásná az Alkotmánybíróság szerepét mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve; d) a jogállam védelmének igénye nem szolgálhat a jogállam követelményének a vizsgált helyzettel azonos vagy súlyosabb sérelméhez.
- [68] Az Alkotmánybíróság küldetését csak akkor tudja hitelesen ellátni, ha tiszteletben tartja működésének jogi alapjait, és az ezek jelentette keretek között következetesen és határozottan lép fel a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelme érdekében.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokolás II. 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [69] Egyetértek az indítvány visszautasításával: az Alaptörvény negyedik módosítása kijelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét, és elutasította az Alaptörvényt módosító törvények tartalmi felülvizsgálatának lehetőségét. Az Alaptörvényt módosító, az eljárási szabályok betartásával elfogadott norma tekintetében az Alkotmánybíróság eszköztelen. Ennek következtében az Alaptörvény módosítását támadó indítvány érdemi elbírálására nincs lehetőség, az Alkotmánybíróság csak visszautasító döntést hozhat. Az Alkotmánybíróság nem tehet különbséget az Alaptörvény részévé váló normatív és nem normatív rendelkezések között sem.
- [70] A parlamenti mandátum tekintetében a passzív választójog jelentős korlátozása a demokratikus jogrendszerekben szokatlan, súlyos alapjogkorlátozás, mely adott esetben nem pusztán eltérő mértékben érinti a demokrácia lényegéhez tartozó politikai verseny feltételeit, hanem jelen viszonyok között a politikai paletta egyik oldalát súlyosan érinti, míg a másikat egyáltalán nem. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény eljárási szabályoknak megfelelően megalkotott rendelkezéseit nem vizsgálhatja, így az adott indítványi elem tekintetében csak visszautasító döntést hozhatott.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye

- [71] A visszautasító döntést nem támogatom. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania azt, hogy az Alaptörvény tizenhetedik módosítása 1. cikkével a XXIII. cikk helyébe iktatott XXIII. cikk (1) bekezdésének „– a (2) bekezdésben foglalt kivétellel –” szövegrésze, valamint XXIII. cikk (2) bekezdése, és a 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 39. pontja alaptörvény-ellenes. Ezért azt meg kellett volna semmisíteni.
- [72] 1. Az egymással szorosan összefüggő rendelkezések szerint nem választható országgyűlési képviselővé az, aki országgyűlési képviselői megbízatást összesen legalább tizenkét évig már betöltött, vagy az, akit legalább három választáson országgyűlési képviselővé megválasztottak. Ez a kizárás azokra a személyekre is vonatkozik, akik a hatálybalépéskor már teljesítették a feltételt. Mentességet csak azoknak biztosít az átmeneti rendelkezés, akik a hatálybalépésekor éppen a mandátumukat töltik, és őket is csupán arra az időre, amíg a mandátumuk tart. Az indítvány érvelése szerint a rendelkezések „közvetlen és azonnali joghatása ugyanakkor már a hatálybalépésekor zárt, objektíve azonosítható személyi kört érint: azokat, akik korábbi képviselői megbízatásaik vagy megválasztásuk alapján a feltételeket már teljesítették. Az alkotmányossági probléma ezért nem önmagában az időkorlát bevezetése, hanem az, hogy az Országgyűlés a szabályt a korábbi választásokra és a hatálybalépés előtt jogszerűen betöltött megbízatásokra is kiterjesztette, és ezekhez megfelelő átmeneti garancia nélkül új, hátrányos közjogi következményt kapcsolt.” Az indítvány érvelése szerint „előre azonosítható volt, hogy az új rendelkezés közvetlenül mely személyek jogállását változtatja meg.” Ez nem valódi, jövőre irányuló alkotmányos szabály, hanem „a múlt lezárt tényei alapján meghatározható személyek közjogi helyzetének közvetlen megváltoztatására alkalmazta.”
- [73] 2. A görög–római joghagyományra épülő európai jogi kultúrában a mai időkig élő kérdés az, hogy a törvényhozói hatalom felhatalmazott-e arra, hogy egyedi, személyre szóló közhatalmi döntést hozzon. A jogállamiság mai fogalmába beleértendő az, hogy a törvénynek általánosnak és normatívnak, előre láthatónak kell lennie. Ha a jogi norma egyetlen ügyet vagy személyt rendez, az – kivételes esetektől eltekintve – valójában nem jogalkotás, hanem jogalkalmazás.
- [74] Az indítvány alapján olyan új alkotmányjogi kérdésben kellett volna érdemi döntést hozni, amely az eddigi gyakorlat alapján nem merült fel az Alkotmánybíróság előtt. Az Alaptörvény S) cikkében szabályozott eljárás tárgya az Alaptörvény normatív tartalmának a megalkotása és a módosítása. Az indítványi kérdés lényege az, hogy ebben az eljárásban előterjesztésre és elfogadásra kerülhet-e olyan rendelkezés, amely jogi természeténél fogva kívül esik az alkotmánymódosítás tárgyi körén.
- [75] A kérdés alkotmányos jelentősége így összegezhető: Ha az eljárási kontroll nem terjedhetne ki arra, hogy az elfogadott aktus egyáltalán az S) cikkben meghatározott normának minősül-e, akkor az Országgyűlés a kétharmados többség és az alaptörvényi forma alkalmazásával saját maga határozhatná meg alkotmánymódosító hatáskörének korlátlan tárgyi terjedelmét. Az eljárási kontroll ebben az esetben nem nyújtana védelmet azzal szemben, hogy egyedi személyi döntést, konkrét jogviszony megszüntetését és múltbeli tényekhez kapcsolt egyszeri joghátrányt az Alaptörvény szövegébe foglaljanak. Ez esetben megtörténhetne az, hogy az Alaptörvény rendelkezésében bármely közjogi tisztséget viselő, de akár bármely más név szerint beazonosítható természetes személyt, a tisztességes eljárás garanciája nélkül – és anélkül, hogy az egy állami intézmény átalakításának lenne következménye – egyszeri alkalommal, magában foglalt végrehajtással, egy büntetéssel felérő joghátránnyal sújtsa az alkotmányozói (törvényhozói) hatalom.
- [76] 3. Összefoglalóan a következőkről van szó:
- [77] 3.1. 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 pozitivistá 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 pozitivistá 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.

- [78] 3.2. 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 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.
- [79] 3.3. Az ellenérvek szerint ez a formai vizsgálat már „tartalmi” vizsgálat volna. Ez egy fogalmi kavalkádra mutat rá, amely az alkotmánybíróági 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.
- [80] 3.4. A szöveghű értelmezés esetén is nyilvánvalónak kell lennie, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése nem a „tartalmi” vizsgálatot zárja ki, hanem az „eljárási követelményeknek” való megfelelésség vizsgálatát engedi meg. Innentől kezdve 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 rendelkezések ennek a mércének megfelelnek-e.
- [81] 4. Az Alkotmánybíróságnak érdemben kellett volna vizsgálnia azt, hogy a vitatott alaptörvényi rendelkezés jogi természete beleértendő-e az eljárási követelményekbe. Erre adott igenlő válasz esetén tisztázandó, hogy mi a normativitás mércéje, majd ezután vizsgálandó az, hogy a támadott rendelkezések ennek a mércének megfelelnek-e.

- [82] 4.1. Az első kérdés megválaszolásához azt kell tisztázni, hogy mi értendő az „Alaptörvénybe foglalt eljárási követelmények” alatt. Ebben a körben – a 13/2013. (VI.17.) AB határozatra figyelemmel – áttekintendő az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány, illetve az alaptörvény és ezek módosításával összefüggő gyakorlata.
- [83] Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII.29.) AB határozatban (továbbiakban: Abh1) a Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései (Ár.) egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről rendelkezett. Az utólagos normakontroll eljárást közjogi érvénytelenségre hivatkozva kezdeményezte az alapvető jogok biztosa. Itt az Alaptörvény felhatalmazása alapján az alkotmányozói eljárás keretében elfogadott – de az Alaptörvénytől különálló – Átmeneti rendelkezéseket vizsgálta az Alkotmánybíróság. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatra hivatkozva rögzítette, hogy „nem kizárt az Alkotmány felülvizsgálata akkor, ha akár az Alkotmány valamely rendelkezésének, vagy alkotmánymódosító törvénynek közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg.” Ezek után azt vizsgálta, hogy az Ár. része-e az Alaptörvénynek, illetve, hogy az Ár. az Alaptörvény módosításának vagy kiegészítésének minősül-e. Ebben a körben vizsgálta az Ár. anyagi és alaki jogforrási jellegét, azt, hogy megfelel-e az alaptörvényi felhatalmazásnak a tekintetben, hogy átmeneti vagy egyéb rendelkezéseket is tartalmaz. Erre alapított megállapítása szerint az Ár. jogforrási helye bizonytalan, megtöri az Alaptörvény egységességének elvét, az abból következő ún. beépítési parancsot. Érvelésében elvi megállapításokat tett a jogállami követelményekről, és az Alkotmánybíróság alkotmányos rendeltetéséről. A hatáskörét illetően a következőket rögzítette: „Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy nincs indok arra, hogy eltérjen az eddig folytatott gyakorlatától [kiemelten ld. a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat] abban a kérdésben, hogy van-e hatásköre az Alaptörvény, annak rendelkezései és módosításai formai szempontú felülvizsgálatára, közjogi érvényesség alapján.”
- [84] Közbevetőleg itt szükséges kitérni a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítására (2013. március 25.), amelynek 2. cikke beiktatta az Alaptörvénybe az S) cikk (3) bekezdésének jelenleg hatályos szövegét. Indokolása szerint: „A törvény megteremti a jogrend alapjául szolgáló norma és annak módosítása előzetes, az ezek megalkotásra vonatkozó, Alaptörvényben meghatározott eljárási szabályok megtartására szorító alkotmánybírósági kontroll lehetőségét. Az előzetes normakontrollt a hagyományoknak megfelelően a köztársasági elnök indítványozhatja.” Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítására (2013. március 25.), amelynek 12. cikkének (3) és (4) bekezdése iktatta be az Alaptörvénybe a jelenleg hatályos 24. cikk (5) és (6) bekezdését. Indokolása szerint: „A törvény a 2. és 11. cikkel összhangban tovább bővíti az Alkotmánybíróság hatáskörét, amikor megállapítja, hogy a jogrendszer alapjául szolgáló norma és annak módosítás a tekintetben az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartása vizsgálatára a testület hatáskörrel rendelkezik. [...] Természetesen a testület e körben tartalmi vizsgálatot nem folytathat, hatásköre csak az eljárási követelmények megtartásának vizsgálatára terjed ki. Ha a testület előzetes vizsgálat körében mondja ki az eljárási követelmények megsértését, a normát az Országgyűlés újra köteles megtárgyalni (ezt követően nincs kizárva a köztársasági elnök újbóli alkotmánybírósághoz fordulása sem). Utólagos vizsgálat esetén a testület a vizsgált normát megsemmisítheti, ha úgy ítéli meg, hogy az a norma megalkotására és kihirdetésére vonatkozó szabályok megsértésével született.” Az Alaptörvény negyedik módosításának általános indokolása hivatkozik az Abh1-re is.
- [85] Az Alkotmánybíróság a 12/2013. (V. 24.) AB határozatában – már a negyedik Alaptörvenymódosításra tekintettel – megerősítette az Abh1-ben megfogalmazott jogelvet: „Abban az esetben ugyanis, ha a közjogi érvénytelenséget állító indítvány valóban formai szempontból támadja az Alaptörvény módosítását, akkor az Alkotmánybíróságnak van hatásköre annak elbírálására, amennyiben azonban a kérelem a módosítás tartalmi szempontú vizsgálatra irányul, akkor az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján – a hatáskörének hiányát kell, hogy megállapítsa” (Indokolás [40]). Ezen tételmondat értelmezésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ügybeli indítvány az Alaptörvény módosítás egyes rendelkezéseinek vizsgálatát a vallásszabadság érvényesülése, illetve az állam és egyház elválasztottsága okán – azaz az Alaptörvény anyagi jogi jellegű rendelkezéseinek viszonylatában – igényelte. Erre vonatkozott a tételmondat „tartalmi” jelzője.
- [86] 4.2. Amikor az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az alkotmányos eljárási követelményekbe beleértendő-e az adott normának a jogi természete, az értelmezése során több jogelvre kell tekintettel lennie. A kérdés megválaszolásához át kell tekinteni azt, hogy az Alaptörvénynek mi a helye a jogrendben, milyen elvek érvényesülnek az Alaptörvény értelmezésére, mi az Alkotmánybíróság rendeltetése, mit jelent a jogállamiság és a hatalom-megosztás a jogalkotás viszonylatában, végül azt, hogy a személyre szabott közhatalmi döntés normának minősülhet-e. Ezek a jogelvek a II/1984/2026. számú ügyben megfogalmazott különvéleményben részletesen bemutatásra kerültek.
- [87] Az Alkotmánybíróságnak ezen alapvetések alapján – követve az Abh1-nek az érvelését – azt kellett volna megállapítania, hogy az Alaptörvény 24. § (5) bekezdésébe beleértendő az, hogy az Alaptörvény S) cikke szerinti

eljárás tárgya rendelkezik-e a normativitás alkotmányos követelményével. A jogi norma jogdogmatikai nézőpontból, vagy jogforrási szempontból is többféleképpen írható le. Az azonban bizonyos, hogy a jogi normába foglalt egyedi döntés esetén alappal merül fel a kétség abban a tekintetben, hogy valódi normáról (törvényről) van-e szó. Ez a kérdés nem a normának az Alaptörvény egyéb, az alapjogokra vagy akár általános alkotmányos értékekre vonatkozó rendelkezéseivel való összhangját firtatja, hanem csupán azt, hogy a normativitás formális követelményének megfelel-e. Ilyen megközelítésben az eljárási kontroll a norma szűk és objektívizálható vizsgálatát jelenti, amely nem jár az Alaptörvény-módosítás anyagi felülvizsgálatával. A jelen ügy indítványa a rendelkezés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatát arra alapítva is kéri, hogy az alkotmányozó folyamatnak is van tárgyi kötöttsége, ami azt jelenti, hogy ebben a különleges eljárásban alkotmányos normát, nem pedig az alkotmány-módosító folyamatba vitt egyedi, személyi döntést alkothat az Országgyűlés.

- [88] A jogalkotó formai szabadsága nem korlátlan: ha egy „törvény” vagy jogi aktus tartalmilag egyetlen jogalkalmazói döntést takar, és ezáltal kivonja azt a rendes jogorvoslat alól, annak az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése is korlátot szab.
- [89] 4.3. A normatív aktus és az egyedi döntés közötti különbség nem kizárólag a szöveg nyelvtani általánosságán alapul. Ami ilyenkor vizsgálendő az a következő:
- a címzetti kör nyitottsága vagy zártsága;
 - a rendelkezés ismételt alkalmazhatósága;
 - a joghatás bekövetkezéséhez szükséges-e további jogalkalmazói döntés;
 - a rendelkezés alkalmazását követően fennmaradó önálló, jövőbeli tartalom;
 - a személyi joghatás valamely általános intézményi változás következménye.
- [90] 5. A normativitás, illetve a személyre szabott döntés fenti mércéje mentén vizsgálva a rendelkezéseket, azok az egymással való összekapcsoltságukban személyre szabott döntésnek minősülnek. Ezen rendelkezések lényegi funkciója, hogy bizonyos személyek a passzív választójogból kizártakká válnak. A demokratikus képviseleti megbízatás jogszerű alapját jelentő választási eredményeket utólag a politikai részvételből történő kizárás alapjává tesz. Itt szükséges azt megjegyezni, hogy mindeddig az Alaptörvény XXIII. cikkének (6) bekezdése a választójogból való kizárást bírói ítélethez kötötte: *„Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.”* Ez utóbbi nyilvánvalóan egy nyitott címzetti körnek szól.
- [91] A korábban elnyert mandátum időtartamához, és a három választáshoz kapcsolt választhatatlansági ok a rendelkezés személyileg zárt funkcióját és a visszaható hatályát is mutatja. A rendelkezés nem nevesíti azokat a személyeket, akikre a rendelkezés alkalmazandó, de ez éppen az Országgyűlés hatóköre miatt a ténylegesen és közvetlenül érintett személyek név szerint beazonosíthatók: minden érintett tudhatja magáról és mindenki más is tudhatja róla, hogy ő a címzetti körbe tartozó. A formális, nyelvtani általánosság ellenére a rendelkezés *ad hominem* és zárt személyi körre vonatkozó jellege nyilvánvaló. A korábban betöltött képviselői mandátumok időtartama, valamint a korábbi választásokon indulás ténye objektív adatok, s azok alapján az érintett személyek név szerint azonosíthatók. A rendelkezés alapján teljes bizonyossággal megállapítható, hogy kik azok a korábbi vagy hivatalban lévő országgyűlési képviselők, akik a tizenkét éves, illetve a három megválasztásra vonatkozó feltételt már teljesítették. E személyek esetén a rendelkezés nem jövőbeli, nyitott tényállást szabályoz: a kizáráshoz szükséges valamennyi történeti feltétel bekövetkezett. Kétségtelen, hogy a szabály jövőbeni – ma még nem ismert személyekre – is alkalmazandó. Ez nem változtat a rendelkezés lényegadó jellegén, hogy a címzetti kör személy szerint beazonosítható.
- [92] Ezen személyi kör tekintetében a rendelkezés ismételt alkalmazhatósága fel se merül, hiszen őket egyszer és mindenkorra megfosztották a passzív választói joguktól, azaz közjogi hátrányt szenvedtek el. A mandátumukat éppen töltő, vagy a most mandátummal nem rendelkező volt országgyűlési képviselők legfeljebb csak időleges haladékot kaptak a joghátrány tényleges beteljesedését illetően. A joghátrány bekövetkezéséhez nincs szükség külön bírósági, vagy hatósági eljárásra, hanem az közvetlenül – a tisztességes eljárás garanciái nélkül – sújtja közjogi joghátránnyal az egykor a demokratikus választásokon indult és mandátumot elnyert személyeket.
- [93] A rendelkezések – az eddig létező bíró által megállapítható kizárással azonos hatású – közjogi hátránnyal sújtják a név szerint már most beazonosítható személyeket. A közjogi joghátrány súlyát növeli, hogy az nem egyedi, garanciális eljárás eredményeként, hanem közvetlenül, automatikusan vagy az érintett érdemi meghallgatását és jogorvoslatát kizáró módon következik be. Az Alaptörvény-módosításának ezen rendelkezésiből közvetlenül fakad a joghátrány, annak beállításához nem szükséges olyan eljárás, amelyben vizsgálható lenne az egyedi helyzet, az intézkedés szükségessége vagy az érintett mandátum alkotmányos védelme. A rendelkezés

olyan joghátrányt idéz elő, amely – a belátási képesség bírói megállapításán túl – rendes esetben csak egy büntetőeljárás eredményeként állapítható meg: az érintetteket a közügyeket meghatározó legfőbb népképviselői szervből, az oda történő beválaszthatóság esélyétől véglegesen eltiltja. A rendelkezések mögött nincs intézményi átalakítás, amely egy személyre szabott norma létét akár igazolhatná is.

- [94] Ezek a rendelkezések nyilvánvalóan nem felelnek meg a jogi norma minimális eljárási, formai követelményeinek. Ezért e rendelkezések alaptörvény-ellenesek. Azokat a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisíteni.
- [95] 6. Klasszikus jogelméleti megfogalmazás, hogy a „bíró a törvény szája”. A konkrét jogvitában eljáró bíró azt kérdezi, hogy mit kell alkalmazni ebben az ügyben a hatályos jogszabályok alapján? A bírónak azonban itt is van értelmezési felelőssége és szabadsága a jogszöveget illetően (lásd Alaptörvény 28. cikk). Ezen túlmenően a bírói kétség esetére biztosított az adott jogszabály értelmezését illetően az Alkotmánybírósághoz, vagy az Európai Unió Bíróságához való fordulás lehetősége. A „bíró a törvény szája” felfogásban a bíró a törvény alkalmazója. Az alkotmánybíró azonban éppen azt vizsgálja, hogy a törvény – jelen esetben az Alaptörvénybe illesztett új rendelkezés – összhangban van-e az Alaptörvénnyel. Az Alaptörvénybe foglalt eljárási követelményekbe beleértendő, és így érdemben vizsgálándó, hogy az Alaptörvénybe beiktatott új rendelkezés egyáltalán normának tekinthető-e.
- [96] A jelen ügyben is felmerül az Alkotmánybíróság felelősségének, a rendeltetésének a kérdése. Egyrészt az, hogy a köztársasági elnök korábbi, az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó indítványának a megválaszolását – a határozatképtelenség előidézésével – megakadályozta. Másrészt az, hogy jelen ügyben az Alkotmánybíróság megkerülte az Alaptörvény alapvető szerkezetét, az alkotmányozó hatalom természetét és az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepét illető alkotmányos kérdések megválaszolását. Kiemelendő, hogy az Alaptörvény valamennyi rendelkezésének értelmezése során olyan alkotmányos mércék is irányadók, amelyek a mindenkor i törvényhozói (alkotmányozói) hatalom korlátjaként is érvényesülnek.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró különvéleménye

- [97] Nem szavaztam meg a visszautasítást, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben kihirdetésére visszaható hatállyal meg kellett volna semmisítenie a tizenhetedik Alaptörvény-módosítás 1. cikkével megállapított XXIII. cikk (1) bekezdésének „– (2) bekezdésében foglalt kivétellel –” szövegrészét és a XXIII. cikk (2) bekezdését, valamint az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 6. cikk (2) bekezdésével megállapított 39. pontját.
- [98] A visszautasítással alapvetően azon okból nem értettem egyet, hogy álláspontom szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján jogosult vizsgálni az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, mivel a hatáskör kérdése eljárási követelménynek minősül.
- [99] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdésében, 24. cikk (5) bekezdésében, valamint az Abtv. 24/A. § (1) bekezdésében szabályozott normakontroll eljárásban az Alaptörvény módosítását nem tartalmilag, hanem csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E követelmények taxatív listáját sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem határozza meg.
- [100] A negyedik Alaptörvény-módosítást követő 12/2013. (V. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a vizsgálatot a közjogi érvénytelenség égisze alatt végzi, és hatásköre kiterjed az alkotmánymódosító rendelkezések e szempontú felülvizsgálatára {12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás 24-25}. A közjogi érvénytelenség a jogalkotási eljárás hibáiból eredő formai alkotmányellenesség, szemben a norma tartalmi (materális) alkotmányellenességével.
- [101] A gyakorlat következetes abban, hogy a jogalkotói hatáskör túllépése a közjogi érvénytelenség egyik megjelenési formája; már korán rögzült, hogy a felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.; 467/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2526.]. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat ezt továbbfejlesztve az Alkotmány módosításának felülvizsgálatát is lehetővé tette, ha közjogi érvényessége vitatott volt.

- [102] Álláspontom szerint a negyedik Alaptörvény-módosítás előtt született 45/2012. (XII. 29.) AB határozat megállapításai a formai eljárási követelmények tekintetében a módosítás után is fenntarthatók.
- [103] Az „Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények” tartalma az Alaptörvény rendszerszintű értelmezését igényli, és teljeskörű felsorolásuk önmagában a normaszövegből nem, csak esetenkénti alkotmányossági vizsgálat alapján állapítható meg. Álláspontom szerint vannak *prima facie*, mechanikusan azonosítható követelmények – például az Országgyűlés határozatképessége, az előterjesztő személye, a kétharmados szavazat, a házelnök illetve a köztársasági elnök aláírása, valamint a módosítás kihirdetés során történő megjelölése –, és vannak olyanok, amelyek vizsgálata mérlegelést igényel, így az alkotmányozó hatalom hatáskörének vizsgálata, amely annak eljárási szempontú (és nem tartalmi) vizsgálatát jelenti, hogy fennáll-e az adott kérdésben az Országgyűlés alkotmányozó hatásköre, azaz nem zárja-e ki vagy szűkíti-e azt maga az Alaptörvény egy adott tárgykörben, illetve nem ellentétes-e olyan tárgykörrel, amelyben – az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerint – érvényes népszavazási döntés köti az Országgyűlést.
- [104] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a fenti eljárásban bármely Alaptörvényben foglalt eljárási követelményt vizsgálat tárgyává tehet, anélkül hogy ez az Alaptörvény-módosítás tartalmi értékelését jelentené.
- [105] Álláspontom szerint a jelen ügyben a *prima facie* eljárási követelmények nem sérültek, azonban a mérlegelést igénylők közül az Országgyűlés alkotmánymódosítási hatásköre – mint a közjogi érvénytelenség speciális esete – részletes vizsgálatot igényelt volna, amelyre az Alkotmánybíróságnak lehetősége lett volna a jelen ügyben.
- [106] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[...] a demokratikus jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] és a népszuverenitás [B] cikk (3) bekezdés] elve egymásra vonatkoztatott értelmezésével dolgozta ki a demokratikus legitimáció érvényesíthetőségének szempontjait. [...] a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor [16/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146]. [...] az Alkotmánybíróság e követelményeket nemcsak a klasszikus hatalmi ágak, illetve alkotmányos szervek működésére nézve kérte számon, hanem minden olyan szervvel szemben érvényesítette, amely közhatalmat gyakorol” [3224/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás 9–10].
- [107] Az Alkotmánybíróság több határozatában hivatkozott Magyar Zoltán jogtudományi eredményeire [pl. 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás 60; 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás 28; 4/2006. (II. 15.) AB határozat], köztük a hatáskör és illetékesség fogalmi szétválasztására: „A hatáskörök közt tehát minőségi, az illetékességek közt csak mennyiségi különbség van” [Magary Zoltán: Magyar közigazgatás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942]. A hatáskör azt jelenti, „milyen fajta ügyet” intézhet egy szerv, az illetékesség pedig azt, melyik szerv jár el a hasonlóak közül – ez vált a magyar eljárásjogok alapszerkezetévé. Alkotmányjogi szinten ez a hatalmi ágak elválasztásában jelenik meg az állami szervek hatáskörének kizárólagos meghatározásán keresztül; megsértése minden jogágban eljárási jogsértés, mert nem a döntés tartalmát, hanem az eljáró szerv jogosultságát érinti.
- [108] A felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat; 551/B/1993. AB határozat], és egyúttal a jogállamiság sérelmét is megvalósítja [27/1997. (IV. 29.) AB határozat; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat]. Bár formai jellegű, jogkövetkezménye súlyos: a hatáskör hiányában hozott aktus tartalmától függetlenül érvénytelenné válhat – ez a közjogi érvénytelenség egyik tipikus esete.
- [109] Ennek kapcsán utalok Kossuth Lajos gondolatára, mely szerint „[a] hatalom mindig terjeszkedésre törekszik. Ez természetében van, s ezért szükségesek ellenében fékező korlátok.” Kiemelendő, hogy az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése kimondja: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” Az 1949. évi XX. törvény (a korábbi Alkotmány) ezt expressis verbis nem tartalmazta — az Alkotmánybíróság a jogállamiság [B] cikk] követelményéből vezette le a hatalommegosztás elvét; az Alaptörvény ezt már tételes rendelkezésként rögzíti [11/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [20]]. A 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban kimunkált tétel szerint a hatalommegosztás nem pusztán annyit jelent, hogy egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is, hogy „a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs”. Ezt a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat pontosította: a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, el-lensúlyozzák, érdemben korlátozzák; hatásköreik gyakorlása során a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek, és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját [12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [51]].
- [110] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybíróság az S) cikk (3) bekezdése és a 24. cikk (5) bekezdése alapján jogosult vizsgálni, hogy az Országgyűlés rendelkezett-e alkotmányozói hatáskörrel egy adott alaptörvényi rendelkezés megállapítására, mivel e hatáskör vizsgálata az Alaptörvényben foglalt eljárási követelménynek minősül.

- [111] Ezen túlmenően megjegyzem, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak valamennyi eljárásában kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése során azok céljának, a benne foglalt Nemzeti hitvallásnak és a történeti alkotmányunk vívmányainak figyelembevétele, így módon az Alaptörvény XXIII. cikkét érintően – álláspontom szerint – a történeti alkotmány vívmányának minősül az országgyűlési követeknek népképviselőlet alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk, amely az egyik legfontosabb áprilisi törvényként felváltotta a rendi (nemesi) képviselőletet a népképviselőleti elvvel.
- [112] A törvénycikk 1. §-a értelmében: „Politikai jogélvezetet azoktól, kik annak eddig gyakorlatában voltak, elvenni, a jelen országgyűlés hivatásának nem érezhetvén, mindazok, kik a megyékben és szabad kerületekben az országgyűlési követek választásában eddig szavazattal birtak, e jog gyakorlatában ezennel meghagyatnak.” Ezen rendelkezés történelmi jelentőségét az adja, hogy a reformországgyűlés kifejezetten kimondta, hogy nem tekinti feladatának meglévő politikai jogok elvételét. Jogállami szempontból ezen rendelkezés a szerzett jogok tiszteletben tartásának klasszikus előfutárának minősül, hiszen a jogalkotó nem vont vissza már megszerzett, gyakorolt jogosultságokat visszamenőleg – ez rokon azzal a garanciális gondolattal, amelyet a mai Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogbiztonság és a visszaható hatályú jogalkotás tilalma kapcsán kifejtett.
- [113] Tartalmi szempontból releváns Moór Gyulának, a két világháború közötti magyar jogfilozófia meghatározó alakjának azon megállapítása is, amely szerint „[a] jogalkotó, aki helytelen jogot alkot, sokszor talán nagyobbát vétkezik a tételes jog ellen, mint a forradalmár aki a barikádokon harcol”, amely mondatával egy paradoxont fogalmaz meg a jog formai érvényessége és a jog tartalmi helyessége közötti viszonyról. Más szóval: a forradalmár a jog *formáját* sérti meg egyetlen, látható aktussal, míg a rossz jogot alkotó törvényhozó a jog *lényegét, igazolási alapját* korrumpálja belülről, a legalitás látszatát fenntartva — ezért „vétke” a tételes jog ellen valójaiban nagyobb, mint a nyílt forradalmi jogsértésé. Ez a gondolat rokon a kortárs (elsősorban Radbruch körüli) jogpozitivizmus-kritikákkal, amelyek szerint a törvényes formában elkövetett igazságtalanság veszélyesebb, mert aláaknázza magát a jogrendbe vetett bizalmat és legitimitást.
- [114] Ezen törvénycikk kapcsán kiemelendő továbbá, hogy a XIX. században az egyik legszélesebb korabeli európai jogkiterjesztésnek minősült, mivel a régi jogosultak megtartották jogukat és újak is beléptek, végeredményben Magyarország az egyik legszélesebb választói bázist hozta létre a kortárs Európában – szélesebbet, mint a „mintaországnak” számító Nyugat-Európa több állama. Ehhez képest a tizenhetedik Alaptörvény-módosítás jelentős visszalépésnek minősül a választójog szabályozása terén is, hiszen mindamellett, hogy a jogállamisággal ellentétes módon szerzett jogokat visszaható hatállyal, a demokrácia mozgásterét jelentősen szűkítve elvesz, szöges ellentétben áll a több mint ezeréves alkotmányos hagyományokkal rendelkező Magyarország történeti alkotmányának vívmányaival.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Polt Péter alkotmánybíró különvéleménye

- [115] A visszautasító végzést nem támogatom. Álláspontom szerint az indítvány érdemi elbírálása lett volna szükséges az alábbi indokok alapján.
- [116] 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.
- [117] 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 alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának körébe tartoznak-e. E kérdés megválaszolása határozható

ná meg, hogy az S) cikk és a 24. cikk (5) bekezdése szerinti hatásköri korlát a jelen ügyben egyáltalán alkalmazható-e.

- [118] Álláspontom szerint a végzés a hatáskör hiányát anélkül állapította meg, hogy e fogalmi előkérdés megválaszolásához szükséges alkotmányértelmezést elvégezte volna. Nem azt kellett volna eldöntenie, hogy a támadott rendelkezések tartalmilag felülvizsgálhatók-e, hanem azt kellett volna értelmeznie, hogy az Alaptörvény alapján milyen ismérvek alapján minősül valamely rendelkezés az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának. Csak e fogalmi értelmezés birtokában lehetett volna megalapozottan állást foglalni arról, hogy a hatásköri korlát a jelen ügyben alkalmazható-e. A végzés ezzel szemben e fogalmi előkérdés érdemi alkotmányos értelmezése nélkül állapította meg a hatáskör hiányát.
- [119] 2. Az Alkotmánybíróság saját hatáskörének megállapítása nem előzheti meg azon alkotmányjogi fogalmak értelmezését, amelyektől maga a hatáskör fennállása vagy annak hiánya függ. A jelen ügyben a hatásköri döntés az alkotmánymódosító hatalom fogalmának és határainak értelmezését kívánja meg.
- [120] 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 célszerűség mérlegelés, hanem az Alaptörvény értelmezésének körébe tartozó alkotmányjogi feladat.
- [121] Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése előírja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a Nemzeti hitvallással 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.
- [122] Ebből következően önmagában az a körülmény, hogy az Országgyűlés valamely aktust Alaptörvény-módosításként fogadott el, még nem teszi szükségtelemmé 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.
- [123] 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.
- [124] 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.
- [125] 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 normát megalkotó által adott minősítést automatikusan kötelezőnek tekint. Az S) cikkből és a 24. cikk (5) bekezdéséből álláspontom szerint nem következik, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri tilalom alkalmazásának előfeltételeit sem vizsgálhatja meg.
- [126] 3. Az indokolás tételesen felsorolja azokat az eljárási szabályokat, amelyeket az Alaptörvény módosítására és kihirdetésére vonatkozóan Alaptörvénybe foglaltak tekint – a javaslatételre jogosultak körét, a szavazati arányt, valamint az aláírásra és kihirdetésre vonatkozó formai követelményeket –, majd megállapítja, hogy az indítványozók nem ezek megsértésére hivatkoztak, ebből pedig azt a következtetést vonja le, hogy az indítvány tartalmi kontrollra irányul. Ezzel az érveléssel nem értek egyet. Ez a megközelítés úgy foglal állást abban, hogy mi tartozik az „eljárási követelmény” fogalmába, hogy előzetesen kizárja abból a minősítési kérdést. Maga az érvelés azonban abból indul ki, hogy az S) cikk szerinti eljárás tárgya „az Alaptörvény módosítása”. Éppen az vitatott a jelen ügyben, hogy a támadott rendelkezések e fogalom alá vonhatók-e. Az eljárási követelmények tételes felsorolása ezért önmagában nem ad választ arra a fogalmilag megelőző kérdésre, hogy a támadott rendelkezések jogi természetük szerint egyáltalán az Alaptörvény módosításának minősülnek-e. A felsorolás nem

helyettesítheti annak megindokolását, hogy e minősítési kérdés vizsgálata miért esne kívül az Alkotmánybíróság hatáskörén.

- [127] 4. A végzés a visszautasítást nemcsak az Abtv. 64. § a) pontja szerinti hatáskör hiányára, hanem egyúttal a d) pontja szerinti törvényi feltételek hiányára is alapítja, arra hivatkozva, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1a) bekezdés b)–c) pontja szerint nem jelölt meg Alaptörvényben foglalt, a megalkotásra vagy kihirdetésre vonatkozó eljárási követelményt. Ezzel az állásponttal sem értek egyet. Az indítványozók éppen az S) cikket jelölték meg mint megsértett eljárási követelményt, és részletes indokolást adtak arra, hogy a támadott rendelkezések elfogadása álláspontjuk szerint miért esik kívül az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén. Ha – a fentebb kifejtettek szerint – az S) cikk sérelme a minősítési előkérdés keretében érdemben vizsgálható, akkor nem állapítható meg egyidejűleg az is, hogy az indítvány e tekintetben határozatlan. Annak eldöntése, hogy az indítványozók S) cikkekre alapított érvelése megalapozott-e, az ügy érdemére tartozó kérdés, nem pedig a kérelem Abtv. 52. § (1a) bekezdése szerinti határozottságának hiánya.
- [128] 5. A végzés a minősítés és a tartalmi felülvizsgálat elhatárolásában abból indul ki, hogy annak eldöntése, hogy egy alkotmányi rendelkezés általános, normatív jellegű-e, avagy egyedi, konkrét döntést testesít meg, szükségképpen tartalmi minősítést vár el az Alkotmánybíróságtól, ezért az ilyen vizsgálat a 24. cikk (5) bekezdése által kizárt tartalmi kontroll körébe tartozik. Ezzel az állásponttal nem értek egyet. A jogi minősítés és a tartalmi alkotmányossági felülvizsgálat közötti különbséget nem az határozza meg, hogy a vizsgálat során szükséges-e a rendelkezés tartalmát figyelembe venni. Egy jogi aktus természetének meghatározása szükségképpen igényli annak tartalma, funkciója és joghatása figyelembevételét. Ettől azonban a vizsgálat még nem válik tartalmi alkotmányossági kontrollá.
- [129] A döntő különbség a vizsgálat tárgyában és mércéjében áll. Tartalmi felülvizsgálat esetén az Alkotmánybíróság egy kétséget kizáróan Alaptörvény-módosításnak minősülő rendelkezést valamely más alkotmányos mércéhez viszonyítana, és annak tartalmi megfelelőségéről döntene. A jelen ügyben felvetett minősítési kérdés ezzel szemben azt kívánja tisztázni, hogy a támadott rendelkezés jogi természeténél és funkciójánál fogva egyáltalán az „Alaptörvény módosítása” fogalma alá vonható-e. Az a körülmény, hogy ennek megállapításához a rendelkezés tartalmát is értelmezni kell, nem alakítja át ezt a fogalmi vizsgálatot tartalmi alkotmányossági kontrollá. Ellenkező értelmezés mellett valamely jogi aktus jogforrási vagy alkotmányjogi minősítése minden esetben lehetetlenné válna, ha ahhoz annak tartalmát is figyelembe kell venni. E jellemzők figyelembevételének mellőzése ezért nem egyszerűen a tartalmi kontroll tilalmának következetes érvényesítését jelenti, hanem egyúttal magának a hatásköri korlát alkalmazását logikailag megelőző minősítési vizsgálatnak a lehetőségét is kizárja. Álláspontom szerint azonban éppen ez a minősítés szükséges annak eldöntéséhez, hogy a 24. cikk (5) bekezdésében foglalt hatásköri korlát alkalmazásának előfeltétele – vagyis az, hogy a vizsgált aktus az Alaptörvény módosításának minősül – fennáll-e.
- [130] A végzés ezen túlmenően azt is állítja, hogy a normativitás megítélése nem előkérdése, hanem éppen ellenkezőleg, feltételezi a jogalkotási eljárási szabályok megtartását: a norma tartalmának vizsgálata csak azután végezhető el, hogy megállapítást nyert, a norma szabályszerű eljárásban jött létre. Ez a sorrend azonban pontosan megfordítja a jelen ügyben felvetett kérdést. Az indítványozók nem azt állítják, hogy egy szabályosan létrejött Alaptörvény-módosítás tartalma alkotmányellenes. Azt állítják, hogy a támadott rendelkezés – jogi természeténél fogva – nem tartozik azon aktusok körébe, amelyekre az S) cikk szerinti eljárás egyáltalán irányulhat. Ez utóbbi kérdés szükségképpen megelőzi azt, hogy a jogalkotási eljárás szabályszerűségét egyáltalán az adott aktusra vonatkoztatva lehessen vizsgálni: ha nem dől el, mi az, aminek szabályszerűségét vizsgáljuk, maga az eljárási vizsgálat tárgya marad tisztázatlan.
- [131] 6. A végzés a közjogi érvénytelenség és a tartalmi alkotmányellenesség elhatárolásának egyik próbájaként azt emeli ki, hogy az eljárási szabályok megsértésével elfogadott norma az eljárás szabályos megismétlésével elvileg érvényesen létrejöhet, míg tartalmi alkotmányellenesség esetén az eljárás megismétlése nem elegendő, ahhoz a tartalmat kell megváltoztatni. Ez az elhatárolási szempont azonban nem ad választ a jelen ügyben felvetett minősítési kérdésre. A minősítés során ugyanis nem azt kell vizsgálni, hogy a támadott rendelkezés tartalma valamely alkotmányossági mércéhez képest megfelelő-e, és ugyanazon tartalom szabályos eljárásban alkotmányossá válhatna-e. Ez valóban tartalmi kontroll volna. A kérdés ezt logikailag megelőzi: arra irányul, hogy az adott rendelkezés jogi természeténél fogva egyáltalán olyan aktusnak minősül-e, amelynek megalkotására az S) cikk szerinti eljárás szolgál. Az eljárás szabályos megismételhetősége ezért csak azt feltételezve lehet elhatáro-

lási szempont, hogy az adott aktus az Alaptörvény módosításának minősül; nem alkalmas viszont e minősítési előkérdés eldöntésére.

- [132] 7. A jelen ügyben a minősítési kérdés szempontjából annak van különös jelentősége, hogy a támadott szabályozás a jövőbeni választhatóságot a módosítás hatálybalépését megelőzően már betöltött országgyűlési képviselői mandátumokhoz, illetve már lezajlott választásokhoz kapcsolja. A XXIII. cikk módosított (2) bekezdése szerint nem választható, aki országgyűlési képviselői megbízatást összesen legalább tizenkét évig már betöltött, vagy akit legalább három választáson országgyűlési képviselővé megválasztottak. A módosítás nem korlátozza e feltételek alkalmazását a hatálybalépését követően betöltött mandátumokra vagy megtartott választásokra; a Záró és vegyes rendelkezések 39. pontja kizárólag a hatálybalépéskor fennálló képviselői megbízatás érintetlenségét biztosítja.
- [133] A támadott szabályozás ezért olyan, a hatálybalépést megelőzően már teljes egészében megvalósult tényekhez is kapcsol új, a jövőbeni választhatóságot érintő alkotmányjogi jogkövetkezményt, amelyek alapján az érintettek egy része már a módosítás hatálybalépésekor objektíve meghatározható, miközben a szabály a jövőben e feltételeket később teljesítő személyekre is alkalmazandó. Önmagában sem a múltbeli tényekhez kapcsolt jogkövetkezmény, sem az, hogy a szabály alapján az érintettek egy része már a hatálybalépéskor meghatározható, nem zárja ki valamely alkotmányi rendelkezés normatív természetét. E sajátosságok együttes fennállása azonban éppen annak vizsgálatát tette volna szükségessé, hogy a támadott rendelkezések jogi természetük és funkciójuk szerint általános, a jövőbeni alkotmányos rendet alakító normának minősülnek-e, vagy – legalább az érintettek e már meghatározható köre tekintetében – egy már kialakult közjogi helyzethez kapcsolnak közvetlenül új státuszkövetkezményt.
- [134] 8. Nem lehet a hatáskör hiányának önálló indoka az sem, hogy az Alaptörvény-módosítás megfelelő eljárásban történő elfogadásával és kihirdetésével beépül az Alaptörvénybe. Nem vitatható, hogy az érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás az Alaptörvény részévé válik, és annak tartalmi felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Az érvényes inkorporáció azonban nem lehet egyszerre a hatáskör hiányának indoka és annak vizsgálat nélkül elfogadott előfeltevése. Ha az indítvány éppen azt teszi vitássá, hogy a támadott rendelkezés az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körében jött-e létre, akkor e kérdés nem válaszolható meg pusztán arra hivatkozással, hogy a rendelkezést Alaptörvény-módosításként fogadták el és hirdették ki.
- [135] 9. Különös jelentőséget tulajdonítok annak, hogy az Alkotmánybíróság korábban nem bírálta el érdemben a köztársasági elnök Alaptörvény-értelmezésre irányuló indítványát, amely arra kérdezett rá, hogy egy egyedi, meghatározott közjogi tisztségviselőt érintő helyzet rendezésére szolgáló rendelkezés alkotmánymódosításnak minősül-e. Ez az eljárás – függetlenül attól, hogy érdemben milyen választ adott volna a feltett kérdésre – lehetőséget teremtett volna arra, hogy a testület egy konkrét normakontrollt megelőző, absztrakt alkotmányértelmezés keretében tárja fel az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának ismérveit. Ha erre sor kerül, a jelen ügyben vizsgált rendelkezések megítélése is világos lett volna: egyértelmű mérce állt volna rendelkezésre arra nézve, hogy egy egyedi személyi vagy intézményi helyzetet rendező, alaptörvényi formába öntött szabály alkotmánymódosításnak tekinthető-e. E kérdés megválaszolását lényegében a végzés is mellőzi.
- [136] 10. A jelen ügyben az indítványozók azt is kérték, hogy az Alkotmánybíróság kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bírósága előtt. A végzés ezt azzal utasítja el, hogy egyrészt az indítványozóknak az Abtv. rendelkezéseiből következően nincs jogosultságuk előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló kérelem előterjesztésére, másrészt mert az indítvány elbírálásához nem merül fel sem a Szerződések értelmezése, sem uniós jogi aktus érvényessége vagy értelmezése.
- [137] Az első indokkal kapcsolatban megjegyzem: az EUMSZ 267. cikke szerint az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről nem az indítványozók, hanem az eljáró nemzeti bíróság dönt; az indítványozói kezdeményezés ezért nem jogosultság kérdése, hanem az Alkotmánybíróság mérlegelésének felvetése, amelyet a testület akkor is figyelembe vehet, ha az indítványozóknak erre önálló eljárási jogosultsága nincs.
- [138] A második indok sem ad önálló választ arra, hogy az indítványban felvetett uniós jogi kérdés értelmezése szükséges lehet-e az Alkotmánybíróság döntéséhez, hanem ennek szükségességét az indítvány érdemi vizsgálata lehetőségének hiányából vezeti le.
- [139] Az EUMSZ 267. cikke szerinti szükségesség megítélése azonban nem alapítható olyan premisszára, amelynek helyessége maga is a jelen ügyben eldöntendő kérdés. Ha nyitott az a minősítési előkérdés, hogy a támadott

rendelkezések alkotmányjogi természetük szerint egyáltalán az Alaptörvény módosításának minősülnek-e, akkor annak megválaszolását megelőzően az uniós jog értelmezésének szükségessége nem zárható ki pusztán azon az alapon, hogy az ügy – e minősítési kérdés egyik lehetséges megválaszolása esetén – végül hatáskör hiányában visszautasítással zárulhat.

- [140] Mivel álláspontom szerint az indítvány érdemi vizsgálatának hatásköri akadálya nem állt fenn, az előzetes döntéshozatal szükségességének kizárását a fenti indokokra alapítottnak nem tudom elfogadni. Ebből önmagában nem következik, hogy az Alkotmánybíróságnak az indítványozó által megfogalmazott kérdést változatlan tartalommal az Európai Unió Bírósága elé kellett volna terjesztenie. Következik azonban az, hogy az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének szükségességét az ügy érdemi vizsgálatának keretében érdemben kellett volna megvizsgálni.
- [141] 11. 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.
- [142] 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 ismétlése, hanem az azok mögött álló alkotmányvédelmi szemlélet továbbgondolása jelenthette volna az Alaptörvénnyel összhangban álló megoldást.
- [143] 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.
- [144] 12. 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.
- [145] 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.
- [146] 13. A jelen ügyben nem az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító hatalom helyébe léphet-e, vagy az Alaptörvény módosításának tartalmát saját alkotmányossági felfogása alapján felülvizsgálhatja-e. Erre álláspontom szerint sincs hatásköre. A kérdés ennél korábbi: ki jogosult meghatározni, hogy valamely aktus az Alaptörvény alapján egyáltalán az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának minősül-e.

- [147] Ha e kérdésre az a válasz, hogy önmagában az Országgyűlés által választott jogi forma és az S) cikkben meghatározott eljárás megtartása véglegesen és az Alkotmánybíróságot is kötően eldönti a minősítést, akkor az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi határainak meghatározása végső soron magára az e hatáskört gyakorló szervre kerül. Az Alaptörvény S) cikkéből és 24. cikk (5) bekezdéséből ilyen következtetést nem tudok levezetni.
- [148] Mindezek alapján álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványt érdemben kellett volna vizsgálnia. Ennek keretében kellett volna állást foglalnia abban, hogy a támadott rendelkezések – különösen arra tekintettel, hogy a jövőbeni választhatósághoz olyan, a hatálybalépést megelőzően már teljes egészében megvalósult korábbi mandátumok és választások alapján is kapcsolnak új alkotmányjogi jogkövetkezményt, amelyek alapján az érintettek egy része már a módosítás hatálybalépésekor objektíve meghatározható – jogi természetük és funkciójuk szerint az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának körébe tartoznak-e. E vizsgálat keretében kellett volna érdemben állást foglalni az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szükségességéről is. E kérdések érdemi vizsgálata nélkül a hatáskör hiányának megállapítását és az arra alapított visszautasítást nem tudom támogatni.
- [149] 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 elvégeztetlenül.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1995/2026.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1387/2026. (VIII. 17.) AB VÉGGZÉSE

Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása (2026. július 13.) 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 35. pont „– 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrésze, valamint 36. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Patyi András és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde, dr. Horváth Attila 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 tizenhetedik módosítása (2026. július 13.) 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 35. pont „– 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrésze, valamint 36. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó országgyűlési képviselők az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés *b*) pontja alapján és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24/A. § (1) bekezdése alapján Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása (2026. július 13.) egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] 1.1. Az Alkotmánybíróság a 2026. július 28-án meghozott végzésével az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozat 34. § (4) bekezdése alapján elrendelte Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása 1. cikkével az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésbe iktatott „– (2) bekezdésében foglalt kivétellel –” szövegrésze és az Alaptörvény XXIII. cikkébe iktatott (2) bekezdése, Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 39. pontja felülvizsgálatára vonatkozó indítványtól Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása 6. cikk (2) bekezdésével beiktatott 35. pontjának „– 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrésze és 36. pontja felülvizsgálatára vonatkozó indítvány elkülönítését. Az elkülönítés indokai szerint az indítvány két tárgykört érint, egyrészt a passzív választójogot, másrészt az Alkotmánybíróság tagjai felső korhatára meghatározását. Célszerű az indítványnak ezt a két részét külön elbírálni, ezért az Alkotmánybíróság ennek érdekében elrendelte az indítvány-elemek elkülönítve történő elbírálását.
- [3] 1.2. A jelen eljárás tárgya az Alkotmánybíróság tagjai felső korhatára meghatározásának kérdése, és ezen eljárás keretében az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása 6. cikk (2) bekezdésével beiktatott 35. pontjának „– 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrésze és 36. pontja vonatkozásában vizsgálta az indítványban állított alaptörvény-ellenességet.
- [4] Az indítványozók e körben előadott indokai szerint Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosításának 2. cikke általános jelleggel úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása a hetvenedik életévének betöltésével megszűnik. Az indítványozók ezt a jövőben megválasztott alkotmánybírókra alkalmazandó általános életkori szabályt nem támadták. Utaltak arra, hogy az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 35. pont főszabályként maga is felmenő rendszerű alkalmazást ír elő: az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdésének új szabályait első alkalommal az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követően megválasztott tagokra rendeli alkalmazni.
- [5] Az indítványozók kifogásolták ugyanakkor, hogy e főszabály alól kivételt képez a 36. pont, amely az új életkori megszűnési okot valamennyi hivatalban lévő alkotmánybíróra kiterjeszti. Annak a tagnak, aki a hatálybalépés napján már betöltötte a hetvenedik életévét, rövid időn belül megszünteti a megbízatását; annak a hivatalban lévő tagnak pedig, aki a hetvenedik életévét később tölti be, az eredetileg meghatározott megbízatási idő lejártától függetlenül erre a jövőbeli időpontra helyezi a tisztsége megszűnését. Hangsúlyozták az indítványozók, hogy a 36. pont nem a később megválasztandó alkotmánybírók jogállását alakítja ki, hanem a módosítás ha-

tálybalépésekor hivatalban lévő, személy szerint és megbízási adataik alapján teljes körűen azonosítható tagok fennálló mandátumának időtartamát írja át. Az új szabály a megválasztásukkor irányadó jog alapján határozott időre létrejött megbízatásukhoz utólag új megszűnési okot kapcsol, és ezzel a testület személyi összetételét az eredeti mandátumok lejárta előtt megváltoztatja.

- [6] Az indítványozók előadták, hogy tudatában vannak annak: az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és annak módosítását kizárólag a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. Kifejtették ugyanakkor, hogy álláspontjuk szerint az Alaptörvény módosításának támadott rendelkezéseinek megalkotási hibája az Alaptörvény S) cikkének sérelmében áll. Érvelésük szerint az alkotmánymódosítási eljárást az Országgyűlés nem valódi, jövőre irányuló alkotmányos szabály megalkotására, hanem a múlt lezárt tényei alapján meghatározható személyek közjogi helyzetének közvetlen megváltoztatására alkalmazta. E körben utaltak még az Alaptörvény B) cikkére, C) cikkére és R) cikkére is mint „az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi terjedelmének értelmezési környezete”.
- [7] Az indítványozók érvelése szerint az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében biztosított eljárási kontroll nem szűkíthető kizárólag arra, hogy az arra jogosult terjesztette-e elő a javaslatot, létrejött-e a kétharmados szavazati arány, megtörtént-e az előírt aláírás, illetve sor került-e a kihirdetésre. Véleményük szerint az eljárási kontrollt logikailag megelőző minősítési kérdésként meg kell állapítani, hogy az S) cikk szerinti különleges eljárásban elfogadott aktus valóban az Alaptörvény elfogadásának vagy módosításának minősül-e. Az Alkotmánybíróság csak ezt követően juthatna el annak kérdéséig, hogy egy érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás tartalma felülvizsgálható-e. Ha azonban az Országgyűlés az Alaptörvény módosítására fenntartott eljárást olyan aktus elfogadására használta, amely jogi természeténél fogva kívül esik az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén, akkor nem egy érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatáról, hanem a módosítás megalkotási érvényességének vizsgálatáról van szó. Ezzel összefüggésben utaltak a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglaltakra is.
- [8] Az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény 35. pontjának támadott szövegrésze és a 36. pontja a hivatalban lévő, személy szerint azonosítható alkotmánybírák fennálló mandátumát utólag bevezetett megszűnési okkal rövidíti le. A rendelkezések zárt személyi körre vonatkoznak, alkalmazásuk egyszeri, valódi intézményi átalakítás nélkül változtatják meg a testület összetételét, és kizárólag e személyi joghatás érdekében törik át a módosítás saját felmenő rendszerű főszabályát. Az indítványozók szerint ezért az Alaptörvény-módosítás támadott rendelkezéseinek megalkotása kívül esik az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén.
- [9] Az indítványozók kifejtették azt is, hogy álláspontjuk szerint az alkotmánybírói mandátumok idő előtti megszüntetése az uniós jog hatékony érvényesülésének intézményi feltételeit közvetlenül is érinti. Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során uniós jogi kérdésekkel találkozhat, az uniós jog elsőbbségét, hatékony érvényesülését és az Európai Unió Bíróságával (a továbbiakban: EUB) fennálló bírói együttműködést érintő döntéseket hozhat. A tagállami alkotmánybíróság függetlensége és törvényes összetétele ezért az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikkében foglalt jogállamiság, valamint az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében előírt hatékony bírói jogvédelem szempontjából is jelentőséggel bír. Annak eldöntéséhez, hogy a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumát egy új életkori megszűnési ok azonnali alkalmazásával lerövidítő alkotmánymódosítás összeegyeztethető-e e követelményekkel, az EUB-nak az értelmezése szükséges.
- [10] Az indítványozók erre tekintettel indítványozták, hogy az Alkotmánybíróság az eljárását függessze fel, és az EUB elé a következő kérdést terjessze: „Úgy kell-e értelmezni az [EUSZ] 2. cikkében foglalt jogállamiság értékét és 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében meghatározott hatékony bírói jogvédelem, bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság követelményét, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami alkotmánymódosítás, amely a módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő alkotmánybírákra utólag új életkori megszűnési okot alkalmaz, és ennek következtében a megválasztásukkor meghatározott hivatali idő lejárta előtt, valódi intézményi átalakítás és egyedi jogorvoslati lehetőség nélkül megszünteti megbízatásukat?”
- [11] 1.3. Az eljárás során az Alkotmánybíróság megkeresésére az igazságügyi miniszter jogalkotói állásfoglalásában fejtette ki az indítványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontját.
- [12] 2. 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.
- [13] 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.

- [14] 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.
- [15] 2.1. Jelen ügyben az utólagos normakontroll indítványt ötven országgyűlési képviselő írta alá 2026. július 22-én. Ennek alapján az országgyűlési képviselők egynegyede jegyzi a kérelmet, ezért az az indítványozásra jogosultak tekintetében megfelel az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés *b)* pontjában írt feltételnek.
- [16] 2.2. Az Alaptörvény tizenhetedik módosítását a Magyar Közlöny 2026. július 18-i számában hirdették ki, és az a módosítás 9. cikk (1) bekezdése szerint a következő napon, 2026. július 19-án lépett hatályba. Az indítványt 2026. július 22-én, tehát az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés *b)* pontjában írt feltételnek megfelelően a kihirdetéstől számított harminc napon belül nyújtották be.
- [17] 2.3. 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.
- [18] 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.
- [19] 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: Abh., amely szerint „az Alaptörvény módosítására 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).
- [20] Az indítványozók az Alaptörvény tizenhetedik 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 támadott rendelkezései tárgya, funkciója és időbeli jellege miatt nem minősülhetnek alaptörvény-módosításnak, ami megítélésük szerint szintén az Alaptörvény S) cikkét érintő eljárási kérdés.
- [21] 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.
- [22] Ennek érdekében a továbbiakban azt mérlegelte az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány az Alaptörvény módosítását ténylegesen eljárási okokból támadja-e. Az Alkotmánybíróság a mérlegelés során támaszkodott az 1384/2026. (VIII. 14.) számú végzésben kifejtett érvekre.

- [23] 3. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban összefoglalva addigi gyakorlatát rámutatott, hogy korábbi töretlen gyakorlata az volt, hogy az alkotmányi rendelkezések megsemmisítésére, felülvizsgálatára nincsen hatásköre. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani. Ellenkező esetben ugyanis az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, és a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené (Indokolás [39], [40] és [45]).
- [24] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanakkor megjelent az a felfogás is, hogy „[e]lvilleg nem kizárt bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság hatásköre valamely, az Alkotmányt módosító törvény hatályba léptető rendelkezésével összefüggésben sem, azzal a feltétellel, hogy a hatályba léptető rendelkezés esetleges megsemmisítése nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását” [1260/B/1997. AB határozat, ABH 816, 819.]. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat pedig annyival lépett túl a korábbi gyakorlaton, hogy megállapította a hatáskörét arra az esetre, ha az alkotmánymódosítás közjogi érvényessége vitatott. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanoknak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna” (ABH 2011, 290, 317.). Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megerősítve ezt a gyakorlatát, úgy foglalt állást, hogy nem kizárt az Alkotmány felülvizsgálata akkor, ha akár az Alkotmány valamely rendelkezésének, vagy alkotmánymódosító törvénynek a közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg (Indokolás [47]).
- [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 érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti” [12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [26] Az Alkotmánybíróság az 1384/2026. (VIII. 14.) AB végzésben már rámutatott, hogy 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 (Indokolás [32]).
- [27] A jelen ügyben az indítványozók az Alaptörvény tizenhetedik módosítása támadott rendelkezéseinek közjogi érvénytelenségét lényegében arra alapították, hogy az alaptörvény-módosítás különbséget tesz az alkotmánybírói jogállás új szabályainak jövőbeni és az életkori megszűnési ok visszatekintő alkalmazása között. Emellett hivatkoztak arra, hogy az alaptörvény-módosítás célja a hivatalban lévő, személy szerint azonosítható alkotmánybírák fennálló megbízatásának lerövidítése, és ezáltal az alaptörvény-módosítás sérti a mandátumstabilitás követelményét, amely az Alkotmánybíróság függetlenségének, a hatalommegosztásnak és az alkotmányos alapjogvédelemnek intézményi garanciája. Utaltak arra is, hogy az alaptörvény-módosítás nem jelöl meg olyan működési vagy intézményi okot, amely a fennálló mandátumok lerövidítését szükségessé tenné, valamint a jogforrási szint miatt az érintettek vonatkozásában nem áll rendelkezésre olyan bírósági vagy közigazgatási eljárás, amely a megszűnés jogszerűsége, szükségessége vagy aránytalansága érdemben vizsgálható volna.
- [28] Az Alkotmánybíróság a fentiekben már utalt arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának fentiekben hivatkozott rendelkezése folytán az Alaptörvény módosításának alaptörvény-ellenességét rendkívül szűk körben vizsgálhatja. A 2.3. pontban bemutatásra került, hogy melyek azok, az Alaptörvény módosítására és kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvénybe foglalt eljárási szabályok, amelyek a jelen eljárásban az érdemi vizsgálatot megalapozhatnak. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy a jelen eljárásnak az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdé-

séből és az Abtv. 24/A. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos keretei között nem vizsgálhatja, hogy mi az alaptörvény-módosítás tárgya vagy célja, mint ahogy nem vizsgálhatja azt sem, hogy mi az időbeli vagy normatív jellege, továbbá, hogy a hatálybalépése milyen hátrányos jogkövetkezményekkel jár.

- [29] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján 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.
- [30] 4. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást az európai bírósági intézményesített együttműködés részének tekinti. Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) kötelezően írja elő meghatározott esetekben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtását, és ez egy kötelező párbeszédet hoz létre az uniós jogot alkalmazó tagállami bíróság és az EUB között. Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat alapján „kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédet [vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat]” (Indokolás [33]). Az Alkotmánybíróság a 26/2020. (XII. 2.) AB határozatban törvényes bírónak ismerte el az EUB-ot, és kimondta, hogy az Alaptörvény fenti értelmezéséből levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultsága is.
- [31] A jelen ügyben ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem állnak fenn a kezdeményezés feltételei. Az EUMSZ. 267. cikke értelmében az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére akkor kerülhet sor, ha a kezdeményező bíróságnak „ítélete meghozatalához szüksége van a kérdés eldöntésére.” Ebben az eljárásban ugyanakkor, mivel nem állnak fenn az indítvány érdemi vizsgálatának alkotmányos feltételei, az Alkotmánybíróságnak nincs szüksége az előterjeszteni javasolt kérdések megválaszolására.
- [32] 5. 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, továbbá azt, hogy az indítvány a törvényi feltételeknek nem felel meg, ezért az indítványt az Abtv. 64. § a) és d) pontjai alapján a rendelkező részben foglaltak szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott

Dr. Horváth Attila,
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sonnevend Pál s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [33] 1. Az Alkotmánybíróság az emlékezetes „korai bírói nyugdíjazási ügyben”, a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában – a nemzetközi bírói fórumokat időben jóval megelőzően – *ex tunc* hatállyal semmisítette meg a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 90. § *ha*) pontját és 230. §-át. A testület indoklásában több releváns megállapítást is tett az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében elismert bírói függetlenség tartalmával és az annak garanciáját képező elmozdíthatatlanság jogintézményével összefüggésben, valamint a korabeli 26. cikk (2) bekezdésének harmadik fordulata tekintetében. A határozat *ratio decidendi*-jét a testület úgy fogalmazta meg, hogy „[a] bírák szolgálati viszonya felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkalatos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. Az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye” (ABH 2012. 99. 117.).
- [34] Az Alkotmánybíróság által elbírált korábbi ügy és a jelen esetben folytatott normakontroll eljárás tárgya azonos abban, hogy *mindkét esetben bírói státusok szűntek, szűnnek meg az alkotmányozó, illetve a törvényalkotó hatalom aktusa révén.*
- [35] Nem kétséges azonban az sem, hogy a két eset között az eltérés jelentős: az igazságszolgáltatásban tevékenykedő bírák jogállása némileg eltér az alkotmánybírák jogállásától. Az alapvető különbséget azonban az adja, hogy a fenti határozatban elbírált norma (sarkalatos) törvényi szabály volt, a jelen ügyben pedig az Alaptörvénybe beépült rendelkezés (utólagos) alkotmányossági kontrollja képezte az indítvány lényegét.
- [36] Ezen utóbbi különbségre tekintettel szavaztam a többségi határozat rendelkező része mellett.
- [37] 2. Mindazonáltal szükségesnek ítélem, hogy a jelen végzés kapcsán is utaljak az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában foglaltakra. A testület rögzítette:
- [38] „A 2011. december 31-éig hatályban volt Alkotmány módosítására 2011-ben összesen tíz alkalommal került sor, többnyire egyéni képviselői indítványok alapján. [...] Több esetben olyan rendelkezések kerültek be az Alkotmányba, amelyek a szabályozási tárgyuknál fogva nem az Alkotmányba valók (pl.: végkielégítések utólagosan megállapított adókötelezettsége). Az Alkotmányba rövid időn belül nagyszámú, és nem az Alkotmány szabályozási tárgykörébe tartozó rendelkezés került be, a gyakori módosítások megnehezítették az Alkotmány hatályos normaszövegének a követését és megállapítását. Az említett módosításokkal a közjogi hagyományoktól és gyakorlattól gyökeresen eltérő olyan új alkotmánymódosítási gyakorlat alakult ki, amely veszélyeztette az Alkotmány stabilitását és időtállóságát, ezen keresztül az alkotmányos jogállam elveit és követelményeit” (Indokolás [48]–[49]).
- [39] Az új parlamenti többség a korábbihoz hasonló lendülettel kezdte meg alkotmányozói működését, amikor elfogadta az Alaptörvény tizenhatodik és tizenhetedik módosítását. Annak részeként pedig – egyebek mellett – a köztársasági elnök mandátumának megszüntetését elrendelő, a passzív választójog tartalmi kibővítését, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodási alapítványi modell átalakítását érintő, avagy az alkotmánybírói mandátum elé életkori korlátot állító új szabályokat illesztett az Alaptörvény érdemi és záró rendelkezései közé.
- [40] Egyetértek a többségi végzés rendelkező részében foglaltakkal: az Alkotmánybíróság számára hatásköri korlátot jelent az Állam című fejezet 24. cikk (5) bekezdése az alaptörvény-módosítás alkotmányosságának elbírálása-kor.
- [41] Mégis fontosnak ítélem annak hangsúlyozását, hogy az alkotmányozó többség korlátjának az Alkotmánybíróság döntései, a nemzetközi jog, a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai („*ius cogens*”) csupán biztosítékai. Az igazi korlátot önmagában az alkotmányos kultúra jelenti.
- [42] „A parlamentáris demokrácia, mint e társadalmak kulturális és szellemi színvonalának egyetlen legitim hatalmi formációja, a népszuverenitás és a korlátozott hatalom elképzelésére épül. A demokrácia fogalma fedi a népszuverenitás igényét, míg az alkotmányosság a hatalom korlátozásának biztosítéka.”
- [43] „A mai viszonyok között is igaznak tűnik az a demokráciát éltető hagyományos politikai filozófiai belátás, hogy nem létezik alkotmányos demokrácia a vonatkozó politikai közösség támogatása nélkül. Ahhoz tehát,

hogy élővé váljon az egyébként ígéretes alkotmányos gyakorlat Magyarországon, meggyőződésem szerint arra van szükség, hogy a politikának sikerüljön artikulálni egy olyan értékrendet, melyet a most magát a másikkal szembenállóként meghatározó két tábor többsége egyaránt el tud fogadni *közös minimumként* (kiemelés tőlem). Egy ilyen minimum, amit a baloldal nevezhet liberális minimumnak, a jobboldal pedig nemzeti minimumnak vagy történeti alkotmánynak, nyilvánvalóan [...] hasznos és szükséges.”

- [44] „Ha a liberális vagy nemzeti minimum megfogalmazásának szükségességét be tudjuk látni, akkor világossá válhat, hogy nincs igaza Sólyom Lászlónak, Majtényi Lászlónak és másoknak, akik szerint a rendszerváltás befejeződött. Lehet, hogy a jogi-gazdasági és a politikai-mentális rendszerváltás eltérő dinamikát mutat, de úgy tűnik, politikai-filozófiai értelemben a rendszerváltás alapozása elmaradt. E fogyatékoságot tehát orvosolni kell, s az erre irányuló erőfeszítés még most sem késő. A rendszerváltás még befejezetlen, viszont befejezhető, mi több, befejezendő. Ehhez arra van szükség, hogy a rendszerváltást irányító eszméket (így a szabadság vagy nemzeti függetlenség, az önrendelkezés vagy nemzeti szuverenitás, a jogállam és joguralom, a társadalmi és történelmi igazságosság, a törvény előtti egyenlőség és a társadalmi szolidaritás, az emberi és alkotmányos jogok, valamint az állampolgári kötelezettségek eszméit) politikai érvénnyel tételesen megfogalmazzák és kimondják. Ez sürgető politikai feladat, melyhez meg kell nyerni a lakosság politikailag érdeklődő részének egyetértését is. Vagyis e feladat nem tekinthető a politikai osztály belső ügyének, hanem a nyilvánosság előtt zajló, az állampolgárok legszélesebb rétegeit bevonó erőfeszítésre van szükség” (Horkay Hörcher Ferenc: Az értékhiányos rendszerváltás, Fundamentum, 2003/1., 62-72. o., <https://fundamentum.hu/sites/default/files/03-1-07.pdf>).
- [45] A fenti, 2003-ban íródott, de úgy tűnik, a mai nap is aktuális részletéből az a tétel körvonalazódik, hogy szükséges meghúzni azt az *alkotmányos és európai szintű minimumot*, amelyet a parlamenti többség – legyen az bármely összetételű – akkor sem lép át, ha arra az alapidokumentum egyébként lehetőséget ad(na).
- [46] A 2010-től kezdődő időszak (is) jelentős lépést tett a magyar alkotmányosság formálása, a valódi rendszerváltás lezárásának irányába. Az Alaptörvény a történeti alkotmány dimenzióinak feltárásával, az állam és az egyén közötti kapcsolat újszerű megfogalmazásával, a környezet védelmének európai színvonalú rendelkezéseivel (stb.) valóban új utakat nyitott.
- [47] A rendszerváltás azonban ténylegesen akkor lesz lezárható, ha a mindenkor politikai, egyben alkotmányozó többség interiorizálja, magáévá teszi az alkotmányosság lényegét. Azt az Alkotmánybíróság által kimondott tételt, amely szerint „demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs” [elsőként: 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABK 1995, 138, 142.], amely tétel a döntéseinek, a mindennapjainak a részévé válik tehát. Akkor mondhatjuk el, hogy „rendszert váltottunk”, az alkotmányos kultúra meggyökeresedett Magyarországon, a hazánkban.
- [48] „Az utolsó szó jogán azt kérem, hogy az alkotmányosság eszméjét, az alkotmány fogalmait, a struktúrákat tanítsák. Hogy mi az alkotmányosság, mi értelme van annak, hogy van egy alkotmány, amely a hatalomnak korlátot állít, és hogy ez az önkorlátozás az önkény kizárása érdekében szükséges, másrészt a társadalom közös alapjait biztosítja” (Sólyom László: Normahierarchia az Alkotmányban, székfoglaló, Magyar Tudományos Akadémia 2014, https://real-eod.mtak.hu/9773/1/Solyom_PRESS.pdf).

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

I.

- [49] Az indítványt visszautasító végzést támogattam; a végzéshez és az általam szintén támogatott indokoláshoz az alábbi részben kiegészítő, részben megerősítő gondolatokat foglaltam párhuzamos indokolásba.

II.

- [50] 1989-ben az Alkotmánybíróság létrehozatalakor a rendszerváltó törvényhozás a következőképpen határozta meg az újonnan felállítandó testület alapvető céljait. „Az Országgyűlés a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése, az alkotmányvédelem legfőbb szervének felállítása érdekében – az Alkotmány 32/A. §-a (6) bekezdésének végrehajtására – a következő törvényt alkotja (...)”. Amikor az Alkotmánybíróságnak több mint 35 évvel később az Alaptörvény tizenhetedik módosítása kapcsán hatásköreinek alapkérdéseiről kell állást foglalnia, ez a céltételezés adhatja meg az alapvető kiindulópontokat.
- [51] 1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos rend védelmében csak úgy járhat el, ahogyan és amire arra létének és működésének alapja, az Alaptörvény, illetve az annak szabályait leképező Abtv. felhatalmazza.
- [52] Az Alaptörvény módosításának alkotmánybíróági vizsgálata során ezeket a kereteket – amint azt a végzés indoklása is bemutatja – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése jelöli ki: az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E rendelkezésre tekintettel pedig az Alaptörvény tizenhetedik módosítása kapcsán előterjesztett indítványok több szempontból sem voltak alkalmasak érdemi alkotmányossági vizsgálatra.
- [53] Az eljárás tárgya az Alaptörvény módosítása. Az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásának az Alaptörvény S) cikk (1) bekezdéséből adódóan két formája lehetséges: az Alaptörvény elfogadása és az Alaptörvény módosítása. Ennél fogva – ahogyan az Alaptörvény maga – az Alaptörvény módosítása is egy normatív egységet alkot és a megfelelő eljárási követelmények megtartása esetén egy egységként épülnek be a benne foglalt rendelkezések az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény, illetve a módosítás egyes rendelkezéseinek külön-külön történő vizsgálatát az S) cikk (3) bekezdése és 24. cikk (5) bekezdése nem teszi lehetővé. Az indítványozók állítása szerint a 17. módosítás egyes rendelkezései (különböző okokból) nem minősülnek Alaptörvény-módosításnak, de ezzel megállapíthatatlanná válik az, hogy akkor mik ezek az Országgyűlés által elfogadott rendelkezések. Nem létezhet olyan norma a jogrendszerben, amelyről nem állapítható meg annak jellege, formái – tartalmi besorolása, ezzel ugyanis egyrészt teljesen kiszámíthatatlanná válna az alkotmánynorma tartalma, ami egyben el is válna az alkotmányozói akarattól, és így az a mögötti demokratikus legitimitástól, másrészt az így Alaptörvény-módosításnak nem minősülő norma elhelyezhetetlen lenne a jogrendszer szerkezetében, a jogforrási hierarchiában, súlyos jogbizonytalanságot okozva.
- [54] 2. Az eljárás referenciapontja az Alaptörvény módosítása kapcsán a „megalkotásra és kihirdetésre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények”.
- [55] Az Alaptörvény egy rendkívül összetett szabály-együttes, de abból mindössze hét olyan követelmény vezethető le, amelyek az Alaptörvény módosításának megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeknek tekinthetők és amelyek megtartása esetén, annak eredményeként a módosítás (mely egyébként az Alaptörvény T) cikke szerint nem önálló jogforrás) az Alaptörvény részévé válik, beépül abba. Az indítványozók nem ezen szabályok megsértésére hivatkoznak, így indítványuk érdemi elbírálása már a vélt alaptörvény-ellenesség meghatározásánál fogva kizárt.
- [56] A fenti követelményekről elmondható az is, hogy azok olyan jellegűek, amelyeknek érvényesülése fogalmilag csak az egész módosítás esetében értelmezhető. Jelen esetben az indítványok az Alaptörvény tizenhetedik módosításának egy-egy elemét ragadják ki, ami így már magának a petitumnak a megfogalmazása nyilvánvalóvá teszi, hogy valójában tartalmi vizsgálatot kérnek az indítványozók; erre pedig – amint azt a többségi döntés is megállapítja – nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak.
- [57] Összességében tehát az Alaptörvény módosításának indítvány szerinti vizsgálata fogalmilag a fent nevesítetteken túlmenő tartalmi kérdésekre (vagy esetlegesen nem az Alaptörvényben tételesen rögzített eljárási követelményekre) vonatkozna, ami viszont önmagában átlépi az Alkotmánybíróságot terhelő, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdéséből fakadó hatásköri korlátozást (pontosabban átlépi a hatásköri lehetőségeket). Amennyiben az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta volna, maga idézett volna elő alaptörvényesítő helyzetet.
- [58] 3. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt védi, még akkor is, ha annak valamely rendelkezése kapcsán fogalmazódnak meg aggályok. Jelen esetben az indítványozók által felvetett tartalmi kérdések – mit tartalmazhat az Alaptörvény módosítása; egyedi élethelyzetek, státuszok rendezése megengedhető-e az Alaptörvényben, hogyan értékelhetők általános, jövőre vonatkoztatott alkotmányos rendelkezések utaló normák miatt egyedi jogi helyzetekben bekövetkezett hatásai – alapvető alkotmányossági relevanciával bírnak. Az sem vitás, hogy ezek

megválaszolása alkotmánybíróági normakontroll körébe tartozna, hiszen a jogállami értékek védelmével alapvetően összefüggő problémákat vetnek fel (visszaható hatály, egyedi életviszonyokba való beavatkozás stb.). Ugyanakkor a kérdés megválaszolhatóságát az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom – az Alaptörvény hatályos szövegében – eldöntötte.

- [59] Ez a döntés pedig nem most született meg: az Alaptörvény ma is, eleve is vegyes jellegű szabály-együttes; egyaránt tartalmaz normatív, deklaratív és egyedi jogviszonyokra vonatkozó rendelkezéseket. Ezért önmagában az a tény, hogy a módosítás hatásai egy jól azonosítható személyi kör vonatkozásában jelentkeznek vagy éppen átlépik a hatalommegosztás általános kereteit, sajnos nem atipikus az Alaptörvény rendszerében.
- [60] Álljon itt egy példa: az Alaptörvény negyedik módosítása 19. cikk (2) bekezdésével a Záró és vegyes rendelkezések közé beiktatott 5. pont szerint „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Ez az egyszerre egyedi és normatív rendelkezés súlyosan visszaható hatályú, egyedi (konkrét) bírói döntéseket bírál felül és helyezi azokat összességükben, de végeredményben mégis egyenként hatályon kívül, megbontja az Alaptörvényben foglalt hatásköri rendszert (hiszen az Országgyűlés döntött alkotmánybíróági határozatok érvényességéről és szüntette meg azok kötelező erejét), ugyanakkor a korábbi, akár több évtizeddel korábban kiadott határozatok hatályának (voltaképpen érvényességének) megszüntetése kapcsán is tartalmaz rendelkezést. Itt nem csak arról van szó, hogy az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom maga helyezte hatályon kívül a független alkotmányvédelmi szerv, egyébként mindenkire, azaz a törvényhozó hatalomként az Alkotmánybíróság eljárásaiban elsődlegesen érintett Országgyűlésre magára kötelező erejű határozatait. A szabályozás az alkotmányvédelem addig elért eredményeit helyezte zárójelbe, korábban meghozott döntéseinek legitimációját, tovább élő hatásait és így jogformáló erejét kérdőjelezte meg, illetve előírta az Alkotmánybíróságnak, hogy értékelje újra saját szerepét, joggyakorlatát, alapelveit. Nem kérdés, hogy ez a módosítás is megért volna egy tartalmi vizsgálatot az alkotmányosság alapértékei kapcsán. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Alaptörvényt védi, annak hibáival, hiányosságaival, úttörő megoldásaival vagy éppen megkérdőjelezhető döntéseivel együtt úgy, ahogy erre az Alaptörvény felhatalmazza.
- [61] 4. Az Alaptörvény tizenhetedik módosításába foglalt számos rendelkezés, így egyes, a módosítás kapcsán benyújtott indítványokban szereplő elemek összeegyeztethetőségét a jogállam alapértékével, jogtudósként magam is kétségesnek tartom. Az Alkotmánybíróság tagjaként azonban a jogállamot csak a jogállam keretei között és az Alkotmánybíróság számára az Alaptörvényben adott hatáskörökön belül védhetem.
- [62] Az Alkotmánybíróság nem tehet úgy, mintha a törvényhozó testületnek az alkotmányozó hatalomban osztozó második kamarája lenne. Az Alkotmánybíróság, az alkotmánybírák testülete nem „társalkotmányozó” szerv. Ha az Alkotmánybíróság tartalmilag vizsgálná az Alaptörvény módosítását, vagy legalábbis azt mondaná, hogy az Alaptörvény módosításaként elfogadott normaösszesség egyes elemei mégsem minősülnek alkotmánymódosításnak, és így nem épülnek be az Alaptörvénybe, azzal maga is az alkotmányozó hatalom részévé válna. Egyfajta negatív alkotmányozóként lépne fel, amihez sem felhatalmazása, sem legitimációja nincs. Ez pedig szintén a jogállam alapértékének súlyos sérelmével járna.
- [63] Hangsúlyozom: a jogállam értékéből fakadó tartalmi követelmények érvényesítése, a jogbiztonság fenntartása, az európai uniós együttműködés, az uniós és nemzetközi jogi kötelezettségek betartása és betartatása és különösen az alapvető jogok védelme – Magyarország jogrendjének egyik alapeleme.

III.

- [64] Mindezekre tekintettel az Alaptörvény tizenhetedik módosításának alkotmánybíróági vizsgálata kapcsán álláspontom szerint jelen alaptörvényi hatásköri környezetben csak az indítványok visszautasítása volt elfogadható döntés, mert: a.) az Alaptörvény módosítása elfogadásával és kihirdetésével beépül az Alaptörvény szövegébe, így annak részévé válik; b.) az Alkotmánybíróság nem léphet fel alkotmányozó hatalom igényével; az alkotmányozó által számára engedett körön túl az alkotmánynorma tartalmának alkotmányosságát nem vizsgálhatja; c.) a hatáskörök kiterjesztő értelmezése, nem létező hatáskörök vindikálása aláásná az Alkotmánybíróság szerepét mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve; d.) a jogállam védelmének igénye nem szolgálhat a jogállam követelményének a vizsgált helyzettel azonos vagy súlyosabb sérelméhez.
- [65] Az Alkotmánybíróság küldetését csak akkor tudja hitelesen ellátni, ha tiszteletben tartja működésének jogi alapjait, és az ezek jelentette keretek között következetesen és határozottan lép fel a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelme érdekében.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [66] Az Alkotmánybíróságnak ebben az ügyben saját tagjai megbízatásával kapcsolatban kell döntést hoznia. Az indítvány visszautasításával egyet kell értenem: az Alaptörvény negyedik módosítása kijelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét, és egyértelművé tette, hogy az Alaptörvényt módosító törvények tartalmi felülvizsgálatára a testületnek nincs lehetősége. Az Alaptörvényt módosító, az eljárási szabályok betartásával elfogadott norma tekintetben az Alkotmánybíróság eszköztelen. Ennek következtében az Alaptörvény módosítását támadó indítvány érdemi elbírálására nincs lehetőség, az Alkotmánybíróság csak visszautasító döntést hozhat. Az Alkotmánybíróság nem tehet különbséget az Alaptörvény részévé váló normatív és nem normatív rendelkezések között sem.
- [67] Életkori megkötések különböző megbízatások tekintetében korántsem szokatlanok. A jogrendszer korábban is, és jelenleg is számos ilyen jellegű rendelkezést ismer. Nem vet fel kérdést életkori korlátok bevezetése a jövőre nézve sem. Általában igazolható egy mandátum felső életkori határa, de ennek kellő átmeneti idő nélküli bevezetése a jogbiztonság alapjait kérőjelezi meg. Az életkori szabály meghatározása nem alkalmasságot vagy teljesítményt értékel. A folyamatban levő, határozott idejű mandátumok, rövid felkészülései idővel történő, lerövidítése önmagában aggályos, függetlenül az érintettek személyes helyzetétől. Az ilyen megbízatások stabilitása a jogbiztonság alapvető eleme. Ugyanakkor rendelkezést alaptörvényi elhelyezése folytán az Alkotmánybíróság az adott eljárás keretei között nem vizsgálhatta.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye

- [68] A visszautasító döntést nem támogatom. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania azt, hogy az Alaptörvény tizenhetedik módosítása 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 35. pontjában szereplő „– 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrésze, valamint a beiktatott 36. pont alaptörvény-ellenes. Ezért azt meg kellett volna semmisíteni. Alappal merül fel az ügyben az Európai Unió Bíróságának a megkeresése is.
- [69] 1. A Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása (2026. július 13.) többek között annyiban módosította az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdését, hogy életkori határt vezetett be. Az új rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság tagjának a megbízatása a hetven. A Záró és vegyes rendelkezések 36. pontja azonban az életkori korlátot a mandátumukat éppen töltő alkotmánybírókra is alkalmazni rendelte. Eszerint megszűnik azoknak a megbízatása, akik a módosítás hatálybalépésekor már betöltötték a hetvenedik életévüket. A rendelkezés szerint az ő megbízatásuk a módosítás hatálybalépést követő második hónap első napján (2026. szeptember 1.) megszűnik. A rendelkezés második fordulója szerint annak az alkotmánybíróknak is megszűnik a megbízatása, aki a módosítás hatálybalépésekor már hivatalban van, s a hetvenedik életévét később, de még a mandátuma lejárta előtt tölti be. Ezek a rendelkezések azzal a következménnyel járnak, hogy a 15 tagú testületből négy alkotmánybíró mintegy azonnali hatállyal és automatikusan megszűnik a megbízatása, és a megbízatás idő előtti megszűnése más – a módosítás hatálybalépésekor – már hivatalban lévő alkotmánybírók tekintetében is bekövetkezhet.
- [70] 2. A görög–római joghagyományra épülő európai jogi kultúrában a mai időkig élő kérdés az, hogy a törvényhozói hatalom felhatalmazott-e arra, hogy egyedi, személyre szóló közhatalmi döntést hozzon. A jogállamiság mai fogalmába beleértendő az, hogy a törvénynek általánosnak és normatívnak, előre láthatónak kell lennie.

Ha a jogi norma egyetlen ügyet vagy személyt rendez, az – kivételes esetektől eltekintve – valójában nem jogalkotás, hanem jogalkalmazás.

- [71] Az indítvány alapján olyan új alkotmányjogi kérdésben kellett volna érdemi döntést hozni, amely az eddigi gyakorlat alapján nem merült fel az Alkotmánybíróság előtt. Az Alaptörvény S) cikkében szabályozott eljárás tárgya az Alaptörvény normatív tartalmának a megalkotása és a módosítása. Az indítványi kérdés lényege az, hogy ebben az eljárásban előterjesztésre és elfogadásra kerülhet-e olyan rendelkezés, amely jogi természeténél fogva kívül esik az alkotmánymódosítás tárgyi körén.
- [72] A kérdés alkotmányos jelentősége így összegezhető: Ha az eljárási kontroll nem terjedhet ki arra, hogy az elfogadott aktus egyáltalán az S) cikkben meghatározott normának minősül-e, akkor az Országgyűlés a kétharmados többség és az alaptörvényi forma alkalmazásával saját maga határozhatná meg alkotmánymódosító hatáskörének korlátlan tárgyi terjedelmét. Az eljárási kontroll ebben az esetben nem nyújtana védelmet azzal szemben, hogy egyedi személyi döntést, konkrét jogviszony megszüntetését és múltbeli tényekhez kapcsolt egyszeri joghátrányt az Alaptörvény szövegébe foglaljanak. Ez esetben megtörténhetne az, hogy az Alaptörvény rendelkezésében bármely közjogi tisztséget viselő, de akár bármely más név szerint beazonosítható természetes személyt, a tisztességes eljárás garanciája nélkül – és anélkül, hogy az egy állami intézmény átalakításának lenne következménye – egyszeri alkalommal, magában foglalt végrehajtással, egy büntetéssel felérő joghátránnyal sújtson az alkotmányozói (törvényhozói) hatalom.
- [73] 3. Összefoglalóan a következőkről van szó:
- [74] 3.1. 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.
- [75] 3.2. 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 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.
- [76] 3.3. Az ellenérvek szerint ez a formai vizsgálat már „tartalmi” vizsgálat volna. Ez egy fogalmi kavalkádra mutat rá, amely az alkotmánybíróági 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 ke-

resetlevél 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.

- [77] 3.4. A szöveghű értelmezés esetén is nyilvánvalónak kell lennie, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése nem a „tartalmi” vizsgálatot zárja ki, hanem az „eljárási követelményeknek” való megfelelés vizsgálatát engedi meg. Innentől kezdve 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 rendelkezések ennek a mércének megfelelnek-e.
- [78] 4. Az Alkotmánybíróságnak érdemben kellett volna vizsgálnia azt, hogy a vitatott alaptörvényi rendelkezés jogi természete beleértendő-e az eljárási követelményekbe. Erre adott igenlő válasz esetén tisztázandó, hogy mi a normativitás mércéje, majd ezután vizsgálandó az, hogy a támadott rendelkezések ennek a mércének megfelelnek-e.
- [79] 4.1. Az első kérdés megválaszolásához azt kell tisztázni, hogy mi értendő az „Alaptörvénybe foglalt eljárási követelmények” alatt. Ebben a körben – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra figyelemmel – áttekintendő az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány, illetve az alaptörvény és ezek módosításával összefüggő gyakorlata.
- [80] Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban (továbbiakban: Abh1) a Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései (Ár.) egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről rendelkezett. Az utólagos normakontroll eljárást közjogi érvénytelenségre hivatkozva kezdeményezte az alapvető jogok biztosa. Itt az Alaptörvény felhatalmazása alapján az alkotmányozói eljárás keretében elfogadott – de az Alaptörvénytől különálló – Átmeneti rendelkezéseket vizsgálta az Alkotmánybíróság. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatra hivatkozva rögzítette, hogy „nem kizárt az Alkotmány felülvizsgálata akkor, ha akár az Alkotmány valamely rendelkezésének, vagy alkotmánymódosító törvénynek közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg.” Ezek után azt vizsgálta, hogy az Ár. része-e az Alaptörvénynek, illetve, hogy az Ár. az Alaptörvény módosításának vagy kiegészítésének minősül-e. Ebben a körben vizsgálta az Ár. anyagi és alaki jogforrási jellegét, azt, hogy megfelel-e az alaptörvényi felhatalmazásnak a tekintetben, hogy átmeneti vagy egyéb rendelkezéseket is tartalmaz. Erre alapított megállapítása szerint az Ár. jogforrási helye bizonytalan, megtöri az Alaptörvény egységességének elvét, az abból következő ún. beépítési parancsot. Érvelésében elvi megállapításokat tett a jogállami követelményekről, és az Alkotmánybíróság alkotmányos rendeltetéséről. A hatáskörét illetően a következőket rögzítette: „Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy nincs indok arra, hogy eltérjen az eddig folytatott gyakorlatától [kiemelten ld. a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat] abban a kérdésben, hogy van-e hatásköre az Alaptörvény, annak rendelkezései és módosításai formai szempontú felülvizsgálatára, közjogi érvényesség alapján.”
- [81] Közbevetőleg itt szükséges kitérni a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítására (2013. március 25.), amelynek 2. cikke beiktatta az Alaptörvénybe az S) cikk (3) bekezdésének jelenleg hatályos szövegét. Indokolása szerint: „A törvény megteremti a jogrend alapjául szolgáló norma és annak módosítása előzetes, az ezek megalkotásra vonatkozó, Alaptörvényben meghatározott eljárási szabályok megtartására szorító alkotmánybírósági kontroll lehetőségét. Az előzetes normakontrollt a hagyományoknak megfelelően a köztársasági elnök indítványozhatja.” Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítására (2013. március 25.), amelynek 12. cikkének (3) és (4) bekezdése iktatta be az Alaptörvénybe a jelenleg hatályos 24. cikk (5) és (6) bekezdését. Indokolása szerint: „A törvény a 2. és 11. cikkel összhangban tovább bővíti az Alkotmánybíróság hatáskörét, amikor megállapítja, hogy a jogrendszer alapjául szolgáló norma és annak módosítás a tekintetben az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartása vizsgálatára a testület hatáskörrel rendelkezik. [...] Természetesen a testület e körben tartalmi vizsgálatot nem folytathat, hatásköre csak az eljárási követelmények megtartásának vizsgálatára terjed ki. Ha a testület előzetes vizsgálat körében mondja ki az eljárási követelmények megsértését, a normát az Országgyűlés újra köteles megtárgyalni (ezt követően nincs kizárva a köztársasági elnök újbóli alkotmánybírósághoz fordulása sem). Utólagos vizsgálat esetén a testület a vizsgált normát meg-

semmisítheti, ha úgy ítéli meg, hogy az a norma megalkotására és kihirdetésére vonatkozó szabályok megsértésével született.” Az Alaptörvény negyedik módosításának általános indokolása hivatkozik az Abh1-re is.

- [82] Az Alkotmánybíróság a 12/2013. (V. 24.) AB határozatában – már a negyedik Alaptörvényt módosításra tekintettel – megerősítette az Abh1-ben megfogalmazott jogelvet: „Abban az esetben ugyanis, ha a közjogi érvénytelenséget állító indítvány valóban formai szempontból támadja az Alaptörvény módosítását, akkor az Alkotmánybíróságnak van hatásköre annak elbírálására, amennyiben azonban a kérelem a módosítás tartalmi szempontú vizsgálatra irányul, akkor az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján – a hatáskörének hiányát kell, hogy megállapítsa.” {Indokolás [40]} Ezen tételmondat értelmezésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ügybeli indítvány az Alaptörvény módosítás egyes rendelkezéseinek vizsgálatát a vallásszabadság érvényesülése, illetve az állam és egyház elválasztottsága okán – azaz az Alaptörvény anyagi jogi jellegű rendelkezéseinek viszonylatában – igényelte. Erre vonatkozott a tételmondat „tartalmi” jelzője.
- [83] 4.2. Amikor az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az alkotmányos eljárási követelményekbe beleértendő-e az adott normának a jogi természete, az értelmezése során több jogelvre kell tekintettel lennie. A kérdés megválaszolásához át kell tekinteni azt, hogy az Alaptörvénynek mi a helye a jogrendben, milyen elvek érvényesülnek az Alaptörvény értelmezésére, mi az Alkotmánybíróság rendeltetése, mit jelent a jogállamiság és a hatalom-megosztás a jogalkotás viszonylatában, végül azt, hogy a személyre szabott közhatalmi döntés normának minősülhet-e. Ezek a jogelvek a II/1984/2026. számú ügyben megfogalmazott különvéleményben részletesen bemutatásra kerültek.
- [84] Az Alkotmánybíróságnak ezen alapvetések alapján – követve az Abh1-nek az érvelését – azt kellett volna megállapítania, hogy az Alaptörvény 24. § (5) bekezdésébe beleértendő az, hogy az Alaptörvény S) cikke szerinti eljárás tárgya rendelkezik-e a normativitás alkotmányos követelményével. A jogi norma jogdogmatikai nézőpontból, vagy jogforrási szempontból is többféleképpen írható le. Az azonban bizonyos, hogy a jogi normába foglalt egyedi döntés esetén alappal merül fel a kétség abban a tekintetben, hogy valódi normáról (törvényről) van-e szó. Ez a kérdés nem a normának az Alaptörvény egyéb, az alapjogokra vagy akár általános alkotmányos értékekre vonatkozó rendelkezéseivel való összhangját firtatja, hanem csupán azt, hogy a normativitás formális követelményének megfelel-e. Ilyen megközelítésben az eljárási kontroll a norma szűk és objektívizálható vizsgálatát jelenti, amely nem jár az Alaptörvény-módosítás anyagi felülvizsgálatával. A jelen ügy indítványa a rendelkezés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatát arra alapítva is kéri, hogy az alkotmányozó folyamatnak is van tárgyi kötöttsége, ami azt jelenti, hogy ebben a különleges eljárásban alkotmányos normát, nem pedig az alkotmány-módosító folyamatba vitt egyedi, személyi döntést alkothat az Országgyűlés.
- [85] A jogalkotó formai szabadsága nem korlátlan: ha egy „törvény” vagy jogi aktus tartalmilag egyetlen jogalkalmazói döntést takar, és ezáltal kivonja azt a rendes jogorvoslat alól, annak az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése is korlátot szab.
- [86] 4.3. A normatív aktus és az egyedi döntés közötti különbség nem kizárólag a szöveg nyelvtani általánosságán alapul. Ami ilyenkor vizsgálandó az a következő:
- a címzetti kör nyitottsága vagy zártsága;
 - a rendelkezés ismételt alkalmazhatósága;
 - a joghatás bekövetkezéséhez szükséges-e további jogalkalmazói döntés;
 - a rendelkezés alkalmazását követően fennmaradó önálló, jövőbeli tartalom;
 - a személyi joghatás valamely általános intézményi változás következménye.
- [87] 5. A normativitás, illetve a személyre szabott döntés fenti mércéje mentén vizsgálva a rendelkezéseket, azok az egymással való összekapcsoltságukban személyre szabott döntésnek minősülnek. Ezen rendelkezések lényegi funkciója, hogy bizonyos személyeket a mandátumuk lejárta előtt attól megfosztassanak. Ezek a rendelkezések nyilvánvalóan nem felelnek meg a jogi norma minimális eljárási, formai követelményeinek. Ezért e rendelkezések alaptörvény-ellenesek. Azokat a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisíteni.
- [88] 6. Helyesen hivatkozott arra az indítvány, hogy a személyre szabott közhatalmi döntés törvénybe foglalásának, azaz a norma lényegadó jellegének kérdése közvetlen összefüggésbe hozható az EUSZ. 2. cikkének a jogállamiságra vonatkozó, valamint a 19. cikk (1) bekezdésében foglalt követelményével. Különösen egy olyan esetben, amikor a vitatott rendelkezés az európai unió jogának érvényesülésében közvetlenül is részes tagállami bíróságot, az Alkotmánybíróságot érinti. Az alkotmánybírói mandátumok idő előtti megszüntetése az uniós jog hatékony érvényesülésének intézményi feltételeit közvetlenül is érinti.

- [89] A tagállami alkotmánybíróság függetlensége és törvényes összetétele ezért az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság, valamint az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében előírt hatékony bírói jogvédelem szempontjából is jelentőséggel bír. Annak eldöntéséhez, hogy a hivatalban lévő alkotmánybírók mandátumát egy új életkori megszűnési ok azonnali alkalmazásával lerövidítő alkotmánymódosítás összeegyeztethető-e a követelményekkel, az Európai Unió Bíróságának értelmezése is szükséges. Az Alkotmánybíróság személyi összetételének egyetlen, személyre szabott, a tisztességes eljárás lehetőségét nélkülöző, automatikus, önmaga végrehajtását magában hordozó, személyes joghátrányt megjelenítő látszólagos normával történő megváltoztatása kétségeket kelthet az Alkotmánybíróság legitimitását illetően. Ily módon a későbbiekben alapja lehet olyan eljárásoknak, amelyek az Alkotmánybíróság, a működése és döntései érvényességét vitatják.
- [90] Ennek különös jelentőségét adja az Európai Unió Bíróságának a C-448/23. számú Bizottság kontra Lengyelország (2025.12.18.) kötelezettségszegési eljárásban hozott döntése, amely kifejezetten a lengyel Alkotmánybíróság működésére vonatkozott. Ebben az EUB megállapította, hogy a Lengyel Köztársaság nem teljesítette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel az Alkotmánybíróság nem felel meg a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság követelményeinek azon szabálytalanságok folytán, amelyek 2015 decemberében, ezen Alkotmánybíróság tagjai közül három tagnak a kinevezési eljárásai során történtek. Ezt a megállapítását másodlagosan arra alapította, hogy az Alkotmánybíróság elnökének a kinevezésére irányuló eljárást illetően (többek között azért is, mert a három, nem jól választott bíró részt vett az elnök választásában, amelynek alapján a köztársasági elnök a kinevezésre sort kerített) is szabálytalanság történt.
- [91] Az EUB döntésében a következő, elvi jellegű megállapításokat tette:
- [92] „260. [...] az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy az uniós jog által szabályozott területeken teremtsék meg a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való jogának tiszteletben tartását biztosító jogorvoslati lehetőségek és eljárások rendszerét, különösen annak biztosításával, hogy az e jog alkalmazásával vagy értelmezésével kapcsolatos kérdésekben bíróságként eljáró fórumok teljesítsék az e jog tiszteletben tartását biztosító követelményeket, amelyek között szerepelnek az e fórumok függetlenségéhez és pártatlanságához kapcsolódó követelmények.”
- [93] „262. [...] a független, pártatlan és a törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz fordulás garanciái, különösen az ilyen bíróság alapvető jellemzőivel és összetételével kapcsolatos garanciák a tisztességes eljáráshoz való jog sarokkövét képezik. Annak vizsgálata, hogy összetételénél fogva valamely fórum független, pártatlan és a törvény által megelőzően létrehozott bíróságnak minősül-e, amennyiben e tekintetben komoly kétség merül fel, szükséges ahhoz a bizalomhoz, amelyet egy demokratikus társadalomban a bíróságoknak a jogalanyokban kelteniük kell [...]”
- [94] „264. [...] fontos, hogy a bírák mentesek legyenek a függetlenségüket veszélyeztethető külső beavatkozástól vagy nyomástól. A bírák jogállására, valamint hivatásuk gyakorlására alkalmazandó szabályoknak különösen lehetővé kell tenniük nemcsak az utasításokban megnyilvánuló bármely közvetlen befolyás kizárását, hanem olyan közvetetebb befolyás kizárását is, amely hatással lehet az érintett bírák határozataira, továbbá ily módon a bírák függetlensége vagy pártatlansága látszata hiányának kizárását, amely sértheti a bizalmat, amelyet egy demokratikus társadalomban és jogállamban az igazságszolgáltatásnak a jogalanyokban keltenie kell [...]”
- [95] „265. Ezenkívül az uniós jog értelmében vett, „törvény által megelőzően létrehozott [...] bíróságra” vonatkozó követelmény célja annak elkerülése, hogy az igazságszolgáltatási rendszer szervezését a végrehajtó hatalom mérlegelési jogkörére bízzák, továbbá annak biztosítása, hogy ezt a területet a törvényhozó hatalom által a hatáskörének gyakorlására vonatkozó szabályoknak megfelelően elfogadott törvény szabályozza. [...]”
- [96] „268. Mindazonáltal az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a bíráknak az érintett igazságszolgáltatási rendszeren belüli kinevezése során elkövetett szabálytalanság a törvény által megelőzően létrehozott bíróság követelményének megsértését vonja maga után, különösen akkor, ha e szabálytalanság olyan jellegű és súlyú, hogy valós kockázatot jelent arra, hogy más hatalmi ágak [...] indokolatlan diszkrecionális jogkört gyakorolhatnak, veszélyeztetve a kinevezési eljárás eredményének feddhetetlenségét, ezáltal pedig a jogalanyok részéről jogos kétség merülhet fel az érintett bíró vagy bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően. [...]”
- [97] 7. Klasszikus jogelméleti megfogalmazás, hogy a „bíró a törvény szája”. A konkrét jogvitában eljáró bíró azt kérdezi, hogy mit kell alkalmazni ebben az ügyben a hatályos jogszabályok alapján? A bírónak azonban itt is van értelmezési felelőssége és szabadsága a jogszöveget illetően (lásd Alaptörvény 28. cikk). Ezen túlmenően a bírói kétség esetre biztosított az adott jogszabály értelmezését illetően az Alkotmánybírósághoz, vagy az Európai Unió Bíróságához való fordulás lehetősége. A „bíró a törvény szája” felfogásban a bíró a törvény alkalmazója. Az alkotmánybíró azonban éppen azt vizsgálja, hogy a törvény – jelen esetben az Alaptörvénybe illesztett

új rendelkezés – összhangban van-e az Alaptörvénnyel. Az Alaptörvénybe foglalt eljárási követelményekbe beleértendő, és így érdemben vizsgálándó, hogy az Alaptörvénybe beiktatott új rendelkezés egyáltalán normának tekinthető-e.

- [98] A jelen ügyben is felmerül az Alkotmánybíróság felelősségének, a rendeltetésének a kérdése. Egyrészt az, hogy a köztársasági elnök korábbi, az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó indítványának a megválaszolását - a határozatképtelenség előidézésével - megakadályozta. Másrészt az, hogy jelen ügyben az Alkotmánybíróság megkerülte az Alaptörvény alapvető szerkezetét, az alkotmányozó hatalom természetét és az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepét illető alkotmányos kérdések megválaszolását. Kiemelendő, hogy az Alaptörvény valamennyi rendelkezésének értelmezése során olyan alkotmányos mércék is irányadók, amelyek a mindenkor i törvényhozói (alkotmányozói) hatalom korlátjaként is érvényesülnek.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró különvéleménye

- [99] Nem szavaztam meg a visszautasítást, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben kihirdetésére visszaható hatállyal meg kellett volna semmisítenie a tizenhetedik Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 35. pont „- 36. pontban foglalt kivétellel -” szövegrészét, valamint 36. pontját.
- [100] A visszautasítással alapvetően azon okból nem értettem egyet, hogy álláspontom szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján jogosult vizsgálni az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, mivel a hatáskör kérdése eljárási követelménynek minősül.
- [101] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdésében, 24. cikk (5) bekezdésében, valamint az Abtv. 24/A. § (1) bekezdésében szabályozott normakontroll eljárásban az Alaptörvény módosítását nem tartalmilag, hanem csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E követelmények taxatív listáját sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem határozza meg.
- [102] A negyedik Alaptörvény-módosítást követő 12/2013. (V. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a vizsgálatot a közjogi érvénytelenség égisze alatt végzi, és hatásköre kiterjed az alkotmánymódosító rendelkezések e szempontú felülvizsgálatára {12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás 24–25}. A közjogi érvénytelenség a jogalkotási eljárás hibáiból eredő formai alkotmányellenesség, szemben a norma tartalmi (materális) alkotmányellenességével.
- [103] A gyakorlat következetes abban, hogy a jogalkotói hatáskör túllépése a közjogi érvénytelenség egyik megjelenési formája; már korán rögzült, hogy a felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.; 467/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2526.]. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat ezt továbbfejlesztve az Alkotmány módosításának felülvizsgálatát is lehetővé tette, ha közjogi érvényessége vitatott volt.
- [104] Álláspontom szerint a negyedik Alaptörvény-módosítás előtt született 45/2012. (XII. 29.) AB határozat megállapításai a formai eljárási követelmények tekintetében a módosítás után is fenntarthatók.
- [105] Az „Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények” tartalma az Alaptörvény rendszerszintű értelmezését igényli, és teljeskörű felsorolásuk önmagában a normaszövegből nem, csak esetenkénti alkotmányossági vizsgálat alapján állapítható meg. Álláspontom szerint vannak *prima facie*, mechanikusan azonosítható követelmények – például az Országgyűlés határozatképessége, az előterjesztő személye, a kétharmados szavazat, a házelnök illetve a köztársasági elnök aláírása, valamint a módosítás kihirdetés során történő megjelölése –, és vannak olyanok, amelyek vizsgálata mérlegelést igényel, így az alkotmányozó hatalom hatáskörének vizsgálata, amely annak eljárási szempontú (és nem tartalmi) vizsgálatát jelenti, hogy fennáll-e az adott kérdésben az Országgyűlés alkotmányozó hatásköre, azaz nem zárja-e ki vagy szűkíti-e azt maga az Alaptörvény egy adott tárgykörben, illetve nem ellentétes-e olyan tárgykörrel, amelyben – az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerint – érvényes népszavazási döntés köti az Országgyűlést.
- [106] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a fenti eljárásban bármely Alaptörvényben foglalt eljárási követelményt vizsgálat tárgyává tehet, anélkül hogy ez az Alaptörvény-módosítás tartalmi értékelését jelentené.

- [107] Álláspontom szerint a jelen ügyben a *prima facie* eljárási követelmények nem sérültek, azonban a mérlegelés igénylők közül az Országgyűlés alkotmánymódosítási hatásköre – mint a közjogi érvénytelenség speciális esete – részletes vizsgálatot igényelt volna, amelyre az Alkotmánybíróságnak lehetősége lett volna a jelen ügyben.
- [108] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[...] a demokratikus jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] és a népszuverenitás [B] cikk (3) bekezdés] elve egymásra vonatkoztatott értelmezésével dolgozta ki a demokratikus legitimáció érvényesíthetőségének szempontjait. [...] a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor [16/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146]. [...] az Alkotmánybíróság e követelményeket nemcsak a klasszikus hatalmi ágak, illetve alkotmányos szervek működésére nézve kérte számon, hanem minden olyan szervvel szemben érvényesítette, amely közhatalmat gyakorol” {3224/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás 9–10}.
- [109] Az Alkotmánybíróság több határozatában hivatkozott Magyary Zoltán jogtudományi eredményeire {pl. 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás 60; 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás 28; 4/2006. (II. 15.) AB határozat}, köztük a hatáskör és illetékesség fogalmi szétválasztására: „A hatáskörök közt tehát minőségi, az illetékességek közt csak mennyiségi különbség van” {Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942}. A hatáskör azt jelenti, „milyen fajta ügyet” intézhet egy szerv, az illetékesség pedig azt, melyik szerv jár el a hasonlók közül – ez vált a magyar eljárásjogok alapszerkezetévé. Alkotmányjogi szinten ez a hatalmi ágak elválasztásában jelenik meg az állami szervek hatáskörének kizárólagos meghatározásán keresztül; megsértése minden jogágban eljárási jogsértés, mert nem a döntés tartalmát, hanem az eljáró szerv jogosultságát érinti.
- [110] A felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez {19/1993. (III. 27.) AB határozat; 551/B/1993. AB határozat}, és egyúttal a jogállamiság sérelmét is megvalósítja {27/1997. (IV. 29.) AB határozat; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat}. Bár formai jellegű, jogkövetkezménye súlyos: a hatáskör hiányában hozott aktus tartalmától függetlenül érvénytelenné válhat – ez a közjogi érvénytelenség egyik tipikus esete.
- [111] Ennek kapcsán utalok Kossuth Lajos gondolatára, mely szerint „[a] hatalom mindig terjeszkedésre törekszik. Ez természetében van, s ezért szükségesek ellenében fékező korlátok.” Kiemelendő, hogy az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése kimondja: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” Az 1949. évi XX. törvény (a korábbi Alkotmány) ezt expressis verbis nem tartalmazta — az Alkotmánybíróság a jogállamiság [B] cikk] követelményéből vezette le a hatalommegosztás elvét; az Alaptörvény ezt már tételes rendelkezésként rögzíti {11/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [20]}. A 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban kimunkált tétel szerint a hatalommegosztás nem pusztán annyit jelent, hogy egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is, hogy „a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs”. Ezt a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat pontosította: a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, el-lensúlyozzák, érdemben korlátozzák; hatásköreik gyakorlása során a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek, és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját {12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [112] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybíróság az S) cikk (3) bekezdése és a 24. cikk (5) bekezdése alapján jogosult vizsgálni, hogy az Országgyűlés rendelkezett-e alkotmányozói hatáskörrel egy adott alaptörvényi rendelkezés megállapítására, mivel e hatáskör vizsgálata az Alaptörvényben foglalt eljárási követelménynek minősül.
- [113] Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban elismerte 1869. évi IV. törvénycikkben és az 1871. évi törvénycikkben foglaltak kapcsán, hogy „[...] a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkire kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [80], 12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [46]–[48]}. Mindazonáltal a bírói függetlenség nemcsak a rendes bíróságok bírait, hanem az Alkotmánybíróság tagjait is megilleti.
- [114] Az Alaptörvény Alkotmánybíróságra és alkotmánybírákra vonatkozó státuszabályaival összefüggésben szükségesnek tartom utalni továbbá arra, hogy nem önmagában a 70 éves korhatár bevezetése vet fel alkotmányjogi aggályokat, hanem annak indíttatása, hiszen önmagában egy semleges reform nem, ellenben egy politikailag célzott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel és hazánk alkotmányos hagyományaival.
- [115] A magyar történelemben az ilyen jogalkotói lépés sajnálatos módon nem példa nélküli. Rákosi Mátyás már 1948. január 10-én kijelentette, hogy a bíróságokat „szemügyre fogjuk venni, és intézményesen gondoskodunk arról, hogy az új magyar szellem közéjük is teljes erővel benyomuljon.” Hajdu Gyula igazságügyi államtitkár az 1948. évi XXII. törvény indoklásában még nyíltabb volt: a törvény célja „a demokráciához való köztudomású-an passzív magatartású” bírák „semlegesítése”, és helyükre „demokratikus felfogású bírák behelyezése”.

- [116] A közigazgatási bíróságot már korábban, az 1949. évi II. törvény szüntette meg, míg a felsőbíróságok és államügyészségek megszüntetését az 1950. évi IV. törvény rendelte el 1950. december 31-i hatállyal. Az 1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság Alkotmánya ugyan deklarálta, hogy „[a] bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve” (41. §. (2) bekezdés), ezzel szemben az Igazságügyi minisztérium is utasíthatta a bíróságokat, hogy milyen ítélkezési gyakorlatot kövessenek egyes ügyekben. Az 1949. évi XX. törvény 36. § (1) bekezdése kimondta, hogy az igazságszolgáltatást a Legfelsőbb Bíróság, a felsőbíróságok, a megyei bíróságok és a járásbíróságok gyakorolják. A végrehajtás szabályait az 1949. évi 9. törvényerejű rendelet tartalmazta, a 10. § megszüntette a bírák normakontroll-jogát, és a 8. § elrendelte a 70 éves (lehetővé tette a 65 éves) bírák nyugdíjazását, pontosabban „végelbánás alá vonásukat”.
- [117] Fontos terminológiai pontosság: a jogszabály nem „nyugdíjazást”, hanem „végelbánást” mond, amely a korabeli közszolgálati jogban tágabb, jogfosztóbb kategória volt (felmentés, nyugállományba helyezés egyaránt beleérthető). E tisztogatás mértéke drámai volt: 1950 végére a Kúria (akkor már Legfelsőbb Bíróság) bíráinak 95%-a eltávozott, mindössze 4 fő maradt hivatalban, és a korábbi 15–20 éves ítélkezési gyakorlat helyett átlagosan csak 8–10 évet szolgáltak. Országosan 1956 őszéig összesen 1100 bírót távolítottak el.
- [118] 1948-ban az Országos Bírói és Ügyési Egyesület is tiltakozott ezen törvények ellen, mert álláspontjuk szerint a pusztá végelbánás-lehetőség is elég, hogy a bírót „megfélemlítse, állandó zaklatásszerű állapotban tartsa.”
- [119] Juhász Andor, a Budapesti Királyi Törvényszék, majd később a Kúria legendás elnöke –akit egyébiránt a Tanácsköztársaság idején megfosztottak hivatalától és két hétre gyűjtőfogházba is zártak – a következőképpen figyelmeztetett a bírói függetlenség elleni támadás veszélyeire: „[...] mihelyt a bírónak lelkiismerete parancsa helyett akár az állami végrehajtó hatalom gyakorlóinak, akár politikai vagy társadalmi irányzatoknak, avagy hatalmaskodó peres feleknek tetszéséhez kell alkalmaznia ítéletét, nem bíró az többé, hanem engedelmes eszköz azoknak a törekvéseknek vagy egyéneknek a szolgálatában, mert a függetlenségétől megfosztott vagy megfélemlített bíró olyan tehetetlen, mint a művész, akitől elvették az ecsetjét vagy vésőjét, mint a katona, akinek kezéből kicsavarták a fegyverét, mint a lelkész, aki elől elzárták az Isten házát.”
- [120] A Kúria utolsó elnöke Kerekess István volt (1945–1949), már 1949 januárjában „felmondási idejét töltötte”, a hó végén nyugdíjazták, majd 1950. október 31-én még nyugdíjától is megfosztották. Ries István igazságügyminiszter – aki maga vezényelte le a tisztogatást – fél évvel később maga is áldozattá vált: letartóztatták, és az ÁVH-n történt bántalmazás következtében 1950. szeptember 15-én életét veszítette, más bírák (Rákossy Árpád, Bakkay Tibor) évekig tartó börtönbüntetést szenvedtek.
- [121] Álláspontom szerint ilyen történelmi előzmények után különösen aggodalomra okot adó, ha az Országgyűlés nem egy jövőre nézve elhatározott semleges alkotmányos reform, hanem egy politikai indíttatású nyomásgyakorlás keretében elfogadott Alaptörvény-módosítás égisze alatt szünteti meg alkotmánybírák mandátumát.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott

Dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Polt Péter alkotmánybíró különvéleménye

- [122] A visszautasító végzést nem támogatom. Álláspontom szerint az indítvány érdemi elbírálása lett volna szükséges az alábbi indokok alapján.
- [123] 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.
- [124] Az indítvány nem azt állította, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosításait tartalmilag felülvizsgálhatja: előkérdésként azt vetette fel, hogy a támadott rendelkezések alkotmányjogi természetüket tekintve egy-

általán az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának körébe tartoznak-e. E kérdés megválaszolása határozható meg, hogy az S) cikk és a 24. cikk (5) bekezdése szerinti hatásköri korlát a jelen ügyben egyáltalán alkalmazható-e.

- [125] Álláspontom szerint a végzés a hatáskör hiányát anélkül állapította meg, hogy e fogalmi előkérdés megválaszolásához szükséges alkotmányértelmezést elvégezte volna. Nem azt kellett volna eldöntenie, hogy a támadott rendelkezések tartalmilag felülvizsgálhatók-e, hanem azt kellett volna értelmeznie, hogy az Alaptörvény alapján milyen ismérvek alapján minősül valamely rendelkezés az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának. Csak e fogalmi értelmezés birtokában lehetett volna megalapozottan állást foglalni arról, hogy a hatásköri korlát a jelen ügyben alkalmazható-e. A végzés ezzel szemben e fogalmi előkérdés érdemi alkotmányos értelmezése nélkül állapította meg a hatáskör hiányát.
- [126] 2. Az Alkotmánybíróság saját hatáskörének megállapítása nem előzheti meg azon alkotmányjogi fogalmak értelmezését, amelyektől maga a hatáskör fennállása vagy annak hiánya függ. A jelen ügyben a hatásköri döntés az alkotmánymódosító hatalom fogalmának és határainak értelmezését kívánja meg.
- [127] 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.
- [128] Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése előírja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a Nemzeti hitvallással 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.
- [129] Ebből következően önmagában az a körülmény, hogy az Országgyűlés valamely aktust Alaptörvény-módosításként fogadott el, még nem teszi szükségtelemmé 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.
- [130] 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.
- [131] 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.
- [132] 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 normát megalkotó által adott minősítést automatikusan kötelezőnek tekint. Az S) cikkből és a 24. cikk (5) bekezdéséből álláspontom szerint nem következik, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri tilalom alkalmazásának előfeltételeit sem vizsgálhatja meg.
- [133] 3. Az indoklás tételesen felsorolja azokat az eljárási szabályokat, amelyeket az Alaptörvény módosítására és kihirdetésére vonatkozóan Alaptörvénybe foglaltak tekint – a javaslatételre jogosultak körét, a szavazati arányt, valamint az aláírásra és kihirdetésre vonatkozó formai követelményeket –, majd megállapítja, hogy az indítványozók nem ezek megsértésére hivatkoztak, ebből pedig azt a következtetést vonja le, hogy az indítvány tartalmi kontrollra irányul. Ezzel az érveléssel nem értek egyet. Ez a megközelítés úgy foglal állást abban, hogy mi tartozik az „eljárási követelmény” fogalmába, hogy előzetesen kizárja abból a minősítési kérdést. Maga az érvelés azonban abból indul ki, hogy az S) cikk szerinti eljárás tárgya „az Alaptörvény módosítása”. Éppen az vitatott a jelen ügyben, hogy a támadott rendelkezések e fogalom alá vonhatók-e. Az eljárási követelmények tételes felsorolása ezért önmagában nem ad választ arra a fogalmilag megelőző kérdésre, hogy a támadott ren-

delkezések jogi természetük szerint egyáltalán az Alaptörvény módosításának minősülnek-e. A felsorolás nem helyettesítheti annak megindokolását, hogy e minősítési kérdés vizsgálata miért esne kívül az Alkotmánybíróság hatáskörén.

- [134] 4. A végzés a visszautasítást nemcsak az Abtv. 64. § a) pontja szerinti hatáskör hiányára, hanem egyúttal a d) pontja szerinti törvényi feltételek hiányára is alapítja, arra hivatkozva, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1a) bekezdés b)–c) pontjai szerint nem jelölt meg Alaptörvényben foglalt, a megalkotásra vagy kihirdetésre vonatkozó eljárási követelményt. Ezzel az állásponttal sem értek egyet. Az indítványozók éppen az S) cikket jelölték meg mint megsértett eljárási követelményt, és részletes indokolást adtak arra, hogy a támadott rendelkezések elfogadása álláspontjuk szerint miért esik kívül az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén. Ha – a fentebb kifejtettek szerint – az S) cikk sérelme a minősítési előkérdés keretében érdemben vizsgálható, akkor nem állapítható meg egyidejűleg az is, hogy az indítvány e tekintetben határozatlan. Annak eldöntése, hogy az indítványozók S) cikkekre alapított érvelése megalapozott-e, az ügy érdemére tartozó kérdés, nem pedig a kérelem Abtv. 52. § (1a) bekezdése szerinti határozottságának hiánya.
- [135] 5. A végzés a minősítés és a tartalmi felülvizsgálat elhatárolásának kérdésében abból indul ki, hogy a módosítás normatív jellegének, általánosságának vagy absztraktságának vizsgálata szükségképpen a szabályozás tartalmának értékelését jelenti, ezért az a 24. cikk (5) bekezdése által kizárt tartalmi kontroll körébe tartozik. Ezzel az állásponttal nem értek egyet. A jogi minősítés és a tartalmi alkotmányossági felülvizsgálat közötti különbséget nem az határozza meg, hogy a vizsgálat során szükséges-e a rendelkezés tartalmát figyelembe venni. Egy jogi aktus természetének meghatározása szükségképpen igényli annak tartalma, funkciója és joghatása figyelembevételét. Ettől azonban a vizsgálat még nem válik tartalmi alkotmányossági kontrollá.
- [136] A döntő különbség a vizsgálat tárgyában és mércéjében áll. Tartalmi felülvizsgálat esetén az Alkotmánybíróság egy kétséget kizáróan Alaptörvény-módosításnak minősülő rendelkezést valamely más alkotmányos mércéhez viszonyítana, és annak tartalmi megfelelőségéről döntene. A jelen ügyben felvetett minősítési kérdés ezzel szemben azt kívánja tisztázni, hogy a támadott rendelkezés jogi természeténél és funkciójánál fogva egyáltalán az „Alaptörvény módosítása” fogalma alá vonható-e. Az a körülmény, hogy ennek megállapításához a rendelkezés tartalmát is értelmezni kell, nem alakítja át ezt a fogalmi vizsgálatot tartalmi alkotmányossági kontrollá. Ellenkező értelmezés mellett valamely jogi aktus jogforrási vagy alkotmányjogi minősítése minden esetben lehetetlenné válna, ha ahhoz annak tartalmát is figyelembe kell venni.
- [137] Az indokolás nem áll meg annál a tételnél, hogy a normatív jelleg, az általánosság vagy az absztraktság vizsgálata tartalmi kontrollt jelentene, hanem azt is kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdéséből és az Abtv. 24/A. § (1) bekezdéséből fakadó keretek között nem vizsgálhatja az Alaptörvény-módosítás tárgyát vagy célját, időbeli vagy normatív jellegét, továbbá a hatálybalépésével járó hátrányos jogkövetkezményeket. Egyetértek azzal, hogy e szempontok egyike sem szolgálhat önmagában olyan alkotmányossági mérceként, amelyhez egy kétséget kizáróan Alaptörvény-módosításnak minősülő rendelkezés tartalmát hozzá lehetne mérni; ez valóban a 24. cikk (5) bekezdése által kizárt tartalmi kontroll volna. Ettől azonban el kell különíteni ugyanezen jellemzők figyelembevételét annak eldöntése során, hogy a vizsgált rendelkezés alkotmányjogi természetét tekintve egyáltalán az Alaptörvény módosításának minősül-e. Annak eldöntéséhez ugyanis, hogy valamely rendelkezés jogi természetét tekintve általános, a jövőbeni alkotmányos rendet alakító normának vagy elsődlegesen egy zárt személyi kör fennálló közjogi helyzetét megváltoztató aktusnak minősül-e, szükségképpen vizsgálni kell annak tárgyát, funkcióját, időbeli szerkezetét és joghatását. E szempontok figyelembevételének mellőzése ezért nem egyszerűen a tartalmi kontroll tilalmának következetes érvényesítését jelenti, hanem egyúttal magának a hatásköri korlát alkalmazását logikailag megelőző minősítési vizsgálatnak a lehetőségét is kizárja. Álláspontom szerint azonban éppen ez a minősítés szükséges annak eldöntéséhez, hogy a 24. cikk (5) bekezdésében foglalt hatásköri korlát alkalmazásának előfeltétele – vagyis az, hogy a vizsgált aktus az Alaptörvény módosításának minősül – fennáll-e.
- [138] 6. A jelen ügyben a minősítési kérdés szempontjából különös jelentősége van annak, hogy maga az Alaptörvény tizenhetedik módosítása külön szabályozza az Alkotmánybíróság tagjaira vonatkozó új rendelkezések jövőbeni alkalmazását és a hetvenéves korhatárnak a módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő alkotmánybírákra történő kiterjesztését. A módosítás 2. cikke az Alkotmánybíróság tagjainak megbízatási idejét kilenc évben határozza meg, és egyúttal kimondja, hogy az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása a hetvenedik életévének betöltésével megszűnik. A Záró és egyes rendelkezésekbe beiktatott 35. pont a módosítással megállapított 24. cikk (8) bekezdését – a 36. pontban foglalt kivétellel – első alkalommal a módosítás hatálybalépését

követően megválasztott tagokra rendeli alkalmazni. A támadott 36. pont ezzel szemben kifejezetten a hetvenéves korhatárt alkalmazza a módosítás hatálybalépésekor már hivatalban lévő alkotmánybírákra is.

- [139] Önmagában valamely alkotmányi rendelkezés konkrét tárgya, átmeneti jellege vagy a hivatalban lévő tisztségviselőkre gyakorolt hatása nem zárja ki annak normatív természetét. A jelen ügyben azonban maga a módosítás választja el az Alkotmánybíróság tagjaira vonatkozó új szabályozás jövőbeni alkalmazását attól a rendelkezéstől, amely a hetvenéves korhatárt kifejezetten a módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő, zárt és objektíve meghatározható személyi körre is alkalmazni rendeli, és ezáltal fennálló mandátumuk időtartamát változtatja meg. Ez a szabályozási konstrukció ezért szükségessé tette volna annak érdemi vizsgálatát, hogy a támadott rendelkezés jogi természetét és funkcióját tekintve az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának körébe tartozik-e.
- [140] 7. Nem lehet a hatáskör hiányának önálló indoka az sem, hogy az Alaptörvény-módosítás megfelelő eljárásban történő elfogadásával és kihirdetésével beépül az Alaptörvénybe. Nem vitatható, hogy az érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás az Alaptörvény részévé válik, és annak tartalmi felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Az érvényes inkorporáció azonban nem lehet egyszerre a hatáskör hiányának indoka és annak vizsgálat nélkül elfogadott előfeltevése. Ha az indítvány éppen azt teszi vitássá, hogy a támadott rendelkezés az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körében jött-e létre, akkor e kérdés nem válaszolható meg pusztán arra hivatkozással, hogy a rendelkezést Alaptörvény-módosításként fogadták el és hirdették ki.
- [141] 8. Különös jelentőséget tulajdonítok annak, hogy az Alkotmánybíróság korábban nem bírálta el érdemben a köztársasági elnök Alaptörvény-értelmezésre irányuló indítványát, amely arra kérdezett rá, hogy egy egyedi, meghatározott közjogi tisztségviselőt érintő helyzet rendezésére szolgáló rendelkezés alkotmánymódosításnak minősül-e. Ez az eljárás – függetlenül attól, hogy érdemben milyen választ adott volna a feltett kérdésre – lehetőséget teremtett volna arra, hogy a testület egy konkrét normakontrollt megelőző, absztrakt alkotmányértelmezés keretében tárja fel az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának ismérveit. Ha erre sor kerül, a jelen ügyben vizsgált rendelkezések megítélése is világos lett volna: egyértelmű mérce állt volna rendelkezésre arra nézve, hogy egy egyedi személyi vagy intézményi helyzetet rendező, alaptörvényi formába öntött szabály alkotmánymódosításnak tekinthető-e. E kérdés megválaszolását lényegében a döntés is mellőzi.
- [142] 9. A jelen ügyben az indítványozók azt is kérték, hogy az Alkotmánybíróság kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bírósága előtt. Az indokolás ezzel kapcsolatban helyesen indul ki abból, hogy az Alkotmánybíróság az EUMSZ. 267. cikke alapján jogosult előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére, ugyanakkor annak feltételeit azért nem tekinti fennállónak, mert álláspontja szerint az indítvány érdemi vizsgálatának alkotmányos feltételei hiányoznak, ezért az Alkotmánybíróságnak az ügy eldöntéséhez nincs szüksége az indítványozó által felvetett uniós jogi kérdés megválaszolására.
- [143] Az EUMSZ 267. cikke szerinti szükségesség megítélése nem alapítható arra a premisszára, amelynek helyessége maga is a jelen ügyben eldöntendő kérdés. Ha nyitott az a minősítési előkérdés, hogy a támadott rendelkezések alkotmányjogi természetük szerint egyáltalán az Alaptörvény módosításának minősülnek-e, akkor annak megválaszolását megelőzően az uniós jog értelmezésének szükségessége nem zárható ki pusztán azon az alapon, hogy az ügy – e minősítési kérdés egyik lehetséges megválaszolása esetén – végül hatáskör hiányában visszautasítással zárulhat.
- [144] Mivel álláspontom szerint az indítvány érdemi vizsgálatának hatásköri akadálya nem állt fenn, az előzetes döntéshozatal szükségességének kizárását erre az indokra alapítottnak nem tudom elfogadni. Ebből önmagában nem következik, hogy az Alkotmánybíróságnak az indítványozó által megfogalmazott kérdést változatlan tartalommal az Európai Unió Bírósága elé kellett volna terjesztenie. Következik azonban az, hogy az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének szükségességét az ügy érdemi vizsgálatának keretében érdemben kellett volna megvizsgálni.
- [145] 10. 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 elegendőek. A jogállamiság alapvető elvei ettől nem változtak meg; az alkotmányos konfliktusok természete vál-

- tozott 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.
- [146] 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.
- [147] 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 tisztázni kell. Ez különösen igaz akkor, amikor saját hatáskörének terjedelme is e fogalmak értelmezésétől függ.
- [148] 11. 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.
- [149] 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.
- [150] 12. A jelen ügyben nem az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító hatalom helyébe léphet-e, vagy az Alaptörvény módosításának tartalmát saját alkotmányossági felfogása alapján felülvizsgálhatja-e. Erre álláspontom szerint sincs hatásköre. A kérdés ennél korábbi: ki jogosult meghatározni, hogy valamely aktus az Alaptörvény alapján egyáltalán az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának minősül-e.
- [151] Ha e kérdésre az a válasz, hogy önmagában az Országgyűlés által választott jogi forma és az S) cikkben meghatározott eljárás megtartása véglegesen és az Alkotmánybíróságot is kötően eldönti a minősítést, akkor az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi határainak meghatározása végső soron magára az e hatáskört gyakorló szervezetre kerül. Az Alaptörvény S) cikkéből és 24. cikk (5) bekezdéséből ilyen következtetést nem tudok levezetni.
- [152] Mindezek alapján álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványt érdemben kellett volna vizsgálnia. Ennek keretében kellett volna állást foglalnia abban, hogy az Alaptörvény tizenhetedik módosításának támadott rendelkezései – különösen arra tekintettel, hogy a módosítás az Alkotmánybíróság tagjaira vonatkozó új szabályozást főszabály szerint a hatálybalépést követően megválasztott tagokra rendeli alkalmazni, a támadott rendelkezés ugyanakkor a hetvenéves korhatárt kifejezetten a már hivatalban lévő alkotmánybírákra is kiterjeszti, és ezáltal fennálló mandátumuk időtartamát változtatja meg – alkotmányjogi természetük szerint az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának körébe tartoznak-e. E vizsgálat keretében kellett volna érdemben állást foglalni az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szükségességéről is. E kérdések érdemi vizsgálata nélkül a hatáskör hiányának megállapítását és az arra alapított visszautasítást nem tudom támogatni.
- [153] 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 kér-

désre kötelező erejű választ tud adni, hanem abban, hogy egyetlen valódi alkotmányos kérdés értelmezését sem hagyja elvégezetlenül.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2042/2026.

• • •

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG NORMATÍV HATÁROZATAI,
VALAMINT AZ EGYÉB SZERVEZETI,
MŰKÖDÉSI ÉS SZEMÉLYI ÜGYEKBEN HOZOTT
HATÁROZATAI**



**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK 2004/2026. (VIII. 17.) AB TÜ.
HATÁROZATA**

az Alkotmánybíróság elnökhelyettesének megválasztásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 21. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 17. § (1) bekezdése alapján dr. Czine Ágnes alkotmánybíró 2026. szeptember 1-i hatállyal az Alkotmánybíróság elnökhelyettesének megválasztotta.

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.,
alkotmánybíró*

*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. Sonnevend Pál s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró*

Alkotmánybírósági ügyszám: XVIII/2065/2026.



Az Alkotmánybíróság Határozatai 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 főtthkára
layout: www.escom.hu

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

Felelős kiadó: dr. Szabó Attila, az Alkotmánybíróság főtthkára

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

HU ISSN 2062-9273