Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

X/1431/2026.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alaptörvény értelmezése tárgyában – *dr. Horváth Attila* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének, valamint a XVI. cikk (1) és (2) bekezdésének értelmezésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

[1] 1. Az igazságügyi miniszter a Kormány nevében 2026. május 7-én kelt és 2026. május 14-én érkezett indítványában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy értelmezze az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését, továbbá azzal összefüggésben a XVI. cikk (1) és (2) bekezdését, az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) 2026. április 21-i *Bizottság kontra Magyarország* ítéletére [C–769/22, EU:C:2026:326, a továbbiakban: Ítélet] is figyelemmel.

[2] Az indítvány szerint a konkrét alkotmányjogi kérdés abban áll, hogy az Ítélet végrehajtása lehetséges-e, és amennyiben igen, az Alaptörvény rendelkezéseiből levezethető kötelezettségek teljesítését nem lehetetlenítené-e el.

[3] Az indítványozó szerint ugyanis az Ítélet végrehajtása az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéséből fakadó gyermekvédelmi és szülői jogi követelményeket sértené, így annak végrehajtása és betartása alapjogi konfliktust hozna létre az Alaptörvény és az uniós jog között. Az indítványában ezért azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze egyrészt azt, hogy – az Alaptörvényből fakadó kötelezettségek alapján – az Ítélet végrehajtása alkotmányos kötelezettség-e, illetve ha igen, az Alkotmánybíróság határozza-e meg az Ítélet végrehajtása során figyelembe veendő alkotmányos követelményeket, különösen az Alaptörvény XVI. cikkében foglalt gyermekvédelmi és szülői jogokra vonatkozó követelmények tartalmát, terjedelmét és a jogalkotói mozgástér alkotmányos határait.

[4] 2. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv.-ben meghatározott követelményeknek.

[5] 2.1. Az Abtv. 51. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint arra jogosult indítványa alapján jár el. Ezért az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja, hogy az indítvány az arra jogosulttól származik-e. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése az indítványozói jogot a Kormánynak mint testületnek biztosítja, akit az eljárásban az igazságügyi miniszter képvisel. Az Alkotmánybíróság eljárása során az indítványozói jogosultság igazolásának vizsgálatát a Kormány vonatkozásában is ugyanúgy le kell folytatni, mint bármely más testületi indítványozó esetében.

[6] 2.2. Az indítvány benyújtásakor hatályos, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum R.) 122. § (5) bekezdését, illetve a Kormány jelenleg hatályos és korábbi statútumrendeleteit megvizsgálva megállapítható, hogy azokban 2014 óta változatlan szöveggel szerepel az igazságügyi miniszter feladat- és hatáskörei között az a rendelkezés, amely szerint *„[a] miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében ellátja a Kormány képviseletét az alkotmánybírósági eljárásokban, és koordinálja a képviselet ellátásához szükséges iratok előkészítését, valamint elkészíti a beadványokat*".

[7] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat arra, hogy a Statútum R.-ben biztosított képviseleti felhatalmazás és az indítványozásról való döntés nem azonos szinten helyezkedik el. A statútumrendelet a Kormányon belüli horizontális feladat- és hatáskörmegosztás eszköze: azt rendezi, hogy a Kormányt az egyes eljárásokban melyik tagja képviseli, és ki készíti elő a beadványokat. A statútumrendelet szabályozási tárgyköre nem terjedhet ki azon hatáskörökre, amelyeket sarkalatos törvény nevesítetten a Kormány számára biztosít, így különösen arra a jogosultságra, amellyel az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján a Kormány egyedi eljárásban egy adott alkotmányjogi kérdésben jogosult az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. Az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítvány ugyanis nem pusztán eljárási cselekmény: azzal a Kormány a saját alkotmányos jogáról rendelkezik, és egyben kijelöli az indítvány tartalmának kereteit.

[8] Ebből következőleg az indítványozói jogosultság nem azonos a képviseleti jogosultsággal. Az indítványozási jog azt a szervet illeti meg, amelyet az Abtv. erre feljogosít (jelen esetben a Kormányt), a képviseleti jogosultság pedig azt a természetes személyt jelöli, aki e szerv nevében eljár (jelen esetben az igazságügyi minisztert). Az Alaptörvény-értelmezés esetét megvizsgálva nyilvánvaló, hogy az indítványozási jog az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján egyértelműen a Kormányt mint testületet illeti meg.

[9] A képviselő feladata mindezek alapján a már meghozott testületi döntés megjelenítése – a Statútum R.-ben biztosított felhatalmazás alapján –, nem pedig a Kormány helyettesítése a döntés meghozatalában. A miniszter által benyújtott indítvány csak akkor tekinthető a Kormány indítványának, ha a képviseleti lánc

igazolható, azaz ha megállapítható, hogy a Kormány az indítvány előterjesztéséről döntött, és a képviseletre a minisztert felhatalmazta.

[10] 2.3. Az indítványozói joggal rendelkező testületek indítványozói jogosultságának vizsgálata során nem lehet eltekinteni a testület vonatkozó döntése benyújtásának vagy igazolásának megkövetelésétől.

[11] Az Alkotmánybíróság a testületi indítványozók esetében a testületi akarat igazolását más eljárásokban is megkövetelte.

[12] Az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) elnöke által az OBT nevében előterjesztett jogorvoslati kérelem esetében az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívást adott ki, és vizsgálta, hogy a testület döntött-e az Alkotmánybírósághoz fordulásról. A testületi felhatalmazás igazolását az ülésen kívül hozott határozat és a döntéshozatal folyamatát dokumentáló okiratok alapján fogadta el {2/2026. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [24]}.

[13] A helyi önkormányzatok nevében eljáró polgármesterek esetében az Alkotmánybíróság következetesen visszautasította azokat az indítványokat, amelyeket a képviselő-testület döntése nélkül nyújtottak be {3131/2023. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [13]–[15]; 3132/2023. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [12]–[14]; 3328/2025. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [15]–[19]}.

[14] Az Országgyűlés által kezdeményezett előzetes normakontroll során a testületi döntés a határozati házszabályi rendelkezések szerinti szavazással jön létre. Az Országgyűlés elnöke által megküldött formális indítvány elfogadási rendje, a szavazások eredménye nyilvános és ellenőrizhető az Országgyűlési Naplóból {28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [12]}.

[15] Ezekben az eljárásokban a testület indítványozási jogát képviselő személy képviseleti jogosultsága igazolható volt egy formális döntéssel, vagy az egyéb módon (nyilvános adatbázisban, jegyzőkönyvekből) ellenőrizhető volt. Ennek hiányában az indítványt az Alkotmánybíróság mint nem jogosulttól származót visszautasította.

[16] 2.4. A korábbi, az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján a Kormány által előterjesztett Alaptörvény-értelmezésre irányuló indítványokat megvizsgálva az állapítható meg, hogy azokban a Kormány döntése önálló, hangsúlyos elemként jelent meg. A jogosultság megállapítása a „Kormány nevében", „a Kormány felhatalmazása alapján" fordulatra épült, és ezen túl – egy kivétellel – az indítványok kifejezetten tartalmazták, hogy az előterjesztésről a Kormány döntött, vagy a döntése kiterjedt arra, hogy az indítványt az igazságügyi miniszter terjessze elő {21/2012. (IV. 21.) AB határozat; 22/2012. (V. 11.) AB határozat; 8/2014. (III. 20.) AB határozat; 3030/2017. (III. 7.) AB végzés; 9/2018. (VII. 9.) AB határozat; 2/2019. (III. 5.) AB határozat; 32/2021. (XII. 20.) AB határozat}. Két ügyben a felhatalmazó kormányhatározatot is csatolták az indítványhoz {9/2018. (VII. 9.) AB határozat; 2/2019. (III. 5.) AB határozat}.

[17] A testületi szervek indítványozási joga képviseletének elbírálásakor a mérce nem a döntés formája, hanem annak igazolhatósága volt. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából nem vezethető le, hogy a Kormánynak minden indítványhoz meghatározott formájú, egyedi testületi döntést kellett volna csatolnia. Az Alkotmánybíróság más testületi indítványozók esetében sem a döntés formai meglétét vizsgálta, hanem azt, hogy a testület akarata igazolható-e; ezt határozat, ülésjegyzőkönyv, testületi döntés vagy más, a döntés megtörténtét hitelesen tanúsító irat egyaránt és kétség nélkül tanúsíthatta.

[18] Ellenben ha az indítvány a Kormány döntésére nem utal, vagy a körülmények alapján a Kormány akaratképzése nem állapítható meg egyértelműen és ezért afelől kétség merül fel, akkor a képviseleti lánc fennállása nem vélelmezhető, tehát az Alkotmánybíróságnak meg kell győződnie az indítványozói jogosultságról.

[19] 2.5. Az Abtv. 52. § (4) bekezdése kimondja, hogy az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Az indítványban a felhatalmazás meglétére nem elég csupán általánosságban hivatkozni.

[20] Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy mivel a miniszter a Kormány döntésére nem hivatkozott, azt nem mellékelte a beadványához, és arra nyilvánosan hozzáférhető hiteles forrás megjelölésével sem hivatkozott, így a Kormány nevében való eljárásra való jogosultság igazolása az indítvány benyújtásakor nem történt meg.

[21] A fentiekre tekintettel az Abtv. 58. § (1) bekezdése és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 33. § (3) bekezdése, valamint a 36. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság 2026. július 26-án felhívta az igazságügyi minisztert, hogy az erről szóló végzés kézhezvételétől számított harminc napon belül igazolja, hogy az indítványozó a Kormány döntése alapján járt el az indítvány benyújtásakor. Az Alkotmánybíróság a végzésben figyelmeztette az indítványozót, hogy ha az indítványt újból hiányosan vagy elkésetten adja be, akkor az Alkotmánybíróság azt visszautasítja, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el.

[22] Az igazságügyi miniszter a hiánypótlási felhívásra 2026. augusztus 7-én, határidőben megküldött válaszában arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy nem áll rendelkezésére olyan dokumentum, mely igazolja, hogy a 2026. május 7-én kelt indítvány tekintetében az igazságügyi miniszter a Kormány döntése alapján járt volna el.

[23] 3. Az Abtv. 64. § *b)* pontja szerint az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja az indítványozó jogosultságának hiányát. Mivel az indítványozó a jogosulttól származó felhatalmazás hiányában terjesztette elő az indítványt, az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (2) bekezdés *a)* pontja szerint teljes ülésben eljárva – az indítványt végzésben visszautasította.

Budapest, 2026. november 10.

Dr. Sonnevend Pál s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Kovács András György s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Ligeti Miklós Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Nemessányiné dr. Chronowski Nóra Edit s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szomora Zsolt Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró különvéleménye

[24] Nem szavaztam meg a visszautasítást több okból.

[25] A többség által támogatott indokolás arra alapította az indítvány visszautasítását, hogy az indítványt benyújtó korábbi igazságügyi „miniszter a Kormány döntésére nem hivatkozott, azt nem mellékelte a beadványához, és arra nyilvánosan hozzáférhető hiteles forrás megjelölésével sem hivatkozott, így a Kormány nevében való eljárásra való jogosultság igazolása az indítvány benyújtásakor nem történt meg."

[26] A jelen ügyben az indítvány 2026. május 7-én kelt és a korábbi Kormány igazságügyi minisztere „a Kormány felhatalmazása alapján a Kormány nevében" nyújtotta be az indítvány 1. oldala szerint. Az indítványon szerepel a korábbi igazságügyi miniszter aláírása és az Igazságügyi Minisztérium pecsétje.

[27] Következésképpen véleményem szerint érdemben nem merül fel kétség a tekintetben, hogy a korábbi igazságügyi miniszter a korábbi Kormány felhatalmazása hiányában nyújtotta volna be az indítványt.

[28] Felhívom a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az Alaptörvény értelmezésére irányuló Abtv. 38. § szerinti eljárások során eddig egyetlen alkalommal sem alapította arra a döntését, hogy a Kormány nevében eljáró igazságügyi miniszter „nem mellékelte" az indítványhoz a Kormány döntését, illetve arra „nem hivatkozott nyilvánosan hozzáférhető hiteles forrás alapján".

[29] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben tehát eltért a korábbi gyakorlatától azzal, hogy formális Kormánydöntést, illetve annak nyilvánosan hozzáférhető hiteles változatát követeli meg az indítványozói jogosultság elismeréséhez, miközben a jogszabályi környezet érdemben nem változott. Ennek oka, hogy a korábbi Kormányra vonatkozó a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 122. § (2) bekezdése értelmében az igazságügyi miniszter *„[…] az igazságügyért való felelőssége keretében – törvényben meghatározott kivételekkel, valamint az önkormányzati rendeletek tervezetei kivételével – felel a jogszabályok alkotmányosságáért, ennek keretében az alapvető jogok védelmének és a nemzetközi joggal összefüggő követelményeknek az érvényre juttatásáért, valamint a jogrendszer koherenciájáért. E feladata ellátása keretében közreműködik az Alaptörvény végrehajtásához közvetlenül kapcsolódó, valamint az alapvető jogok védelme szempontjából kiemelt fontosságú jogszabálytervezetek előkészítésében, valamint véleményez – az önkormányzati rendeletek tervezetei kivételével – valamennyi jogszabálytervezetet."*

[30] A 122. § (5) bekezdése értelmében *„a miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében ellátja a Kormány képviseletét az alkotmánybírósági eljárásokban, és*

koordinálja a képviselet ellátásához szükséges iratok előkészítését, valamint elkészíti a beadványokat.

[31] Megjegyzendő, hogy a jelenlegi Kormányra irányadó a Kormány tagjainak és a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 90/2026. (V. 13.) Korm. rendelet 100. § (2) bekezdése és (5) bekezdése szó szerint megegyezik a korábbi Kormányra irányadó 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 122. § (2) és (5) bekezdéseivel.

[32] Ezen túlmenően a Pp. 323. §-a továbbra is azonos módon szabályozza a közokiratot, ily módon a Pp. 323. § (2) bekezdése értelmében *„a közokiratot az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, a bíróság azonban az okirat kiállítóját hivatalból is felhívhatja nyilatkozattételre az okirat valódisága tekintetében."*

[33] Kiemelendő továbbá, hogy az Abtv. 38. §-a sem változott, továbbra sem ír elő igazolási kötelezettséget a Kormányt képviselő miniszter számára.

[34] Nem változott továbbá az Abtv. 57. §-a sem, amely alapján van lehetősége az Alkotmánybíróságnak nyilatkozattételre felhívni az indítványozót, amely esetben az Abtv. 57. § (9) bekezdése értelmében a Pp. szabályait kell alkalmazni. Ennek kapcsán utalok arra, hogy a jelen ügyben az Alkotmánybíróság nyilatkoztatta a jelenlegi igazságügyi minisztert, aki válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy *„nem áll rendelkezésemre olyan dokumentum, amely igazolja, hogy a 2026. május 7-én kelt indítvány tekintetében az akkori igazságügyi miniszter az akkori Kormány döntése alapján járt volna el."*

[35] Álláspontom szerint a jelenlegi igazságügyi miniszter nyilatkozata nem alkalmas a korábbi igazságügyi minisztertől származó közokirat valódiságának cáfolatára, hiszen a jelenlegi igazságügyi miniszter úgy nyilatkozott, hogy neki nem áll rendelkezésére olyan dokumentum, amely igazolná, hogy a korábbi igazságügyi miniszter a Kormány felhatalmazása alapján járt el. Ezen nyilatkozatot úgy értelmezem, hogy lehet, hogy létezik a felhatalmazást igazoló dokumentum, azonban a jelenlegi igazságügyi miniszternek nincs ilyen a birtokában.

[36] Nem értek egyet az Alkotmánybíróság gyakorlatának olyan tartalmú átértelmezésével, hogy a hozzánk forduló miniszterektől származó közokiratok valódiságát – alapos ok nélkül – megkérdőjelezzük, mert ez hosszútávon azt eredményezi, hogy az amúgy is feszített tempóban dolgozó kormányzati apparátust felesleges adminisztrációra kényszerítjük.

[37] Kiemelésre érdemesnek tartom továbbá azt is, hogy a jelen ügyben benyújtott indítvány nem vált okafogyottá sem azzal, hogy az Országgyűlés 2026. október 13-án elfogadta az egyes törvényeknek a gyermekek jogainak és biztonságának megerősítését célzó módosításáról szóló 2026. évi LXII. törvényt.

[38] A 2026. évi LXII. törvényben követett megoldás alkotmányos megítélése nem rutinszerű, mert példának okáért a Bnytv. 75/B. § (3) bekezdés *b)* pontját nemcsak az indítvány alapjául szolgáló C-769/22. számú európai bírósági ítélet, hanem az Alkotmánybíróság is érdemben vizsgálta a 17/2023. (VIII. 3.) AB határozatban, igaz

eltérő norma és szempontrendszer mentén. Ezen túlmenően 2026. évi LXII. törvény számos ponton felveti az Alaptörvénnyel való összhang érdemi vizsgálatának szükségességét, ezért az indítványban feltett kérdések továbbra is aktuálisak abban a kontextusban, hogy meddig terjed és hol ér véget hazánk az Alaptörvényből fakadó uniós megfelelési kötelezettsége.

[39] Végezetül Gustav Radbruch, a XX. század egyik legnagyobb hatású jogfilozófusának gondolatai szerint „[A] jog az igazságosságra irányuló akarat. Az igazságosság pedig azt jelenti: személyválogatás nélkül ítélni, mindenkit ugyanazzal a mércével mérni" {Gustav Radbruch: Rechtsphilosophie, 8. kiadás, Stuttgart 1973, 327.}. Egyetértve Radbruch-hal nem tartom szerencsésnek, hogy az indítványban felvetett fajsúlyos alkotmányjogi kérdések érdemi vizsgálata helyett, politikai ellentét kérdésévé degradálódott az indítvány.

Budapest, 2026. november 10.

Dr. Horváth Attila s. k.,

alkotmánybíró