

Prof. Dr. Polt Péter

az Alkotmánybíróság elnöke részére

Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti utca 35-45.

UTÓLAGOS NORMAKONTROLL

INDÍTVÁNY

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	01984-0/2026	
Érkezett:	2026 JÚL 21.	
Érkezés módja:	POSTÁN @ EGYÉB: <i>külső</i>	
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
1	1	<i>fi</i>

Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pont megalkotására vonatkozó alaptörvényi eljárási követelmények megsértésének megállapítása és a támadott rendelkezés megsemmisítése iránt

Tisztelt Elnök Úr!

Az indítványozók – a Fidesz–Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt Országgyűlési Képviselőcsoportjához tartozó, az indítvány 1. melléklete szerinti aláírási íven név szerint feltüntetett országgyűlési képviselők, akik együttesen az Országgyűlés képviselőinek több, mint egynegyedét alkotják – Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (5) bekezdés b) pontja és 24. cikk (6) bekezdés b) pontja, továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 24/A. § (1) bekezdése és 41. § (1a) bekezdése alapján kezdeményezik Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása (a továbbiakban: Alaptörvény-módosítás) 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pont megalkotásának és kihirdetésének az Alaptörvény S) cikkében foglalt eljárási követelményekbe ütközésének megállapítását és a támadott rendelkezés megsemmisítését.

Az indítványozók közjogi tisztségük gyakorlásához kapcsolódó székhelye és közös levelezési címe: [REDACTED] Az indítványozók kapcsolattartóként *Bóka János* országgyűlési képviselőt jelölik meg. A kapcsolattartó elektronikus levelezési címe: [REDACTED] Az indítványozók kérik, hogy az Alkotmánybíróság az eljárással kapcsolatos értesítéseket és megkereséseket a megjelölt kapcsolattartási adatok alkalmazásával is juttassa el részükre.

I. Határozott kérelem

Az indítványozók kérik, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság

a) vizsgálja meg az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pont megalkotásának az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangját;

b) állapítsa meg, hogy a támadott rendelkezés megalkotása nem felel meg az Alaptörvény S) cikkében az Alaptörvény módosítására meghatározott eljárási követelménynek, 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 közjogilag érvénytelen;

c) az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 41. § (1a) bekezdése és 45. § (1a) bekezdése alapján semmisítse meg az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pontot megállapító rendelkezését, az Alaptörvény-módosítás kihirdetésére visszamenőleges hatállyal;

d) a b) pontban foglalt kérelem érdemi elbírálását megelőzően az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bírósága előtt az Európai Unióról szóló szerződés 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.

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.

II. Az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozói jogosultságot megalapozó rendelkezések

1. Az Alaptörvény rendelkezései

„24. cikk

[...]

(5) 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) az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök,

b) a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa

kezdeményezheti.

(6) Az Alkotmánybíróság az (5) bekezdés szerinti indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az (5) bekezdésben meghatározott eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását

a) az (5) bekezdés a) pontja szerinti esetben az Országgyűlés újratárgyalja,

b) az (5) bekezdés b) pontja szerinti esetben az Alkotmánybíróság megsemmisíti.”

Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontja alapján az országgyűlési képviselők egynegyede a kihirdetéstől számított harminc napon belül kezdeményezheti az Alaptörvény módosításának utólagos eljárási felülvizsgálatát. A jelen indítvány aláírói együttesen elérik az Alaptörvényben meghatározott indítványozói létszámot, az indítvány benyújtására pedig a harmincnapos határidőn belül kerül sor.

Az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pontja a jogkövetkezményt is közvetlenül meghatározza: ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg a megalkotására vagy kihirdetésére vonatkozó alaptörvényi eljárási követelményeknek, a módosítást megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény rendelkezései

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontja alapján, az arra jogosult indítványára felülvizsgálja a kihirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartását.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 41. § (1a) bekezdése alapján, ha az Alkotmánybíróság a 24/A. § szerinti eljárásban megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy annak módosítása nem felelt meg a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy annak módosítását megsemmisíti.

A jelen indítvány tehát az Alaptörvényben és az Alkotmánybíróságról szóló törvényben kifejezetten szabályozott utólagos eljárási normakontrollra irányul. Az indítványozók nem általános tartalmi felülvizsgálati hatáskör megteremtését kérik az Alkotmánybíróságtól, hanem a 24. cikk (5) bekezdésében biztosított hatáskör gyakorlását: annak vizsgálatát, hogy az Országgyűlés az S) cikk szerinti alkotmánymódosítási eljárást olyan jogi természetű aktus elfogadására használta-e, amely e hatáskör tárgyi körébe tartozik.

III. A felülvizsgálat alapjául szolgáló alkotmányos és európai uniós rendelkezések

1. Az Alaptörvény rendelkezései

„B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

[...]

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

„C) cikk

(1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„E) cikk

(1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.”

„Q) cikk

(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

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

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

„R) cikk

(1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

„1. cikk

(1) Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.

(2) Az Országgyűlés

a) megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét;

[...]

„S) cikk

(1) Az Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő.

(2) Az Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

[...]

„9. cikk

(1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örököl az államszervezet demokratikus működése felett.

[...]

„10. cikk

(1) A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja.

[...]

„12. cikk

(1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen.

[...]

(3) A köztársasági elnök megbízatása megszűnik

a) megbízatási idejének lejártával;

b) halálával;

c) ha kilencven napot meghaladó időn át képtelen feladatköreinek ellátására;

d) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn;

e) összeférhetetlenség kimondásával;

f) lemondásával;

g) a köztársasági elnöki tisztségtől való megfosztással.

(4) A köztársasági elnök feladatkörei ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának és a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról, valamint az összeférhetetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.”

„13. cikk

[...]

(2) Az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást.

(3) A megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A szavazás titkos.

(4) Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a megfosztási eljárás befejezéséig a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatásköreit.

(5) A megfosztási eljárás lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

(6) Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.”

Az Alaptörvény 24. cikk (5)–(6) bekezdésének az Alkotmánybíróság hatáskörére, az indítványozók körére, a benyújtási határidőre és a megsemmisítés jogkövetkezményére vonatkozó rendelkezéseit az indítvány II. része már ismertette.

2. Az Alaptörvény-módosítás támadott rendelkezése

Az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdése az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseit – egyebek mellett – a következő 34. ponttal egészíti ki:

„34. 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.”

3. Az európai uniós jog érintett rendelkezései

„Az Európai Unióról szóló szerződés

2. cikk

Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

„4. cikk

[...]

(3) Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

„Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

267. cikk

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben:

a) a Szerződések értelmezése;

[...]

Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.

Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.”

IV. A köztársasági elnök megbízatására vonatkozó szabályozás tartalma és az alkotmányossági vizsgálat tárgya

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.

A 34. pont első mondata kizárólag az Alaptörvény-módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatását szünteti meg. A rendelkezés nem alkot a mindenkori 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 ezt követően ugyanazon köztársasági elnöki tisztség újbóli betöltéséről rendelkezik. 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.

Az Alaptörvény-módosítás más átmeneti rendelkezései ezzel szemben több esetben kifejezetten megóvják a hatálybalépéskor fennálló mandátumokat, illetve az új szabályokat csak a később megválasztott tisztségviselőkre rendelik alkalmazni. E szabályozási különbséget az indítvány későbbi része vizsgálja részletesen.

Az indítvány érdemi kérdése ezért nem önmagában az, hogy az Alaptörvény tartalmazhat-e egyszer alkalmazandó vagy átmeneti rendelkezést. Az Alaptörvény normatív rendjének átalakítása szükségessé tehet olyan átmeneti szabályokat, amelyek ténylegesen meghatározott személyek vagy fennálló mandátumok jogi helyzetére is kihatnak. 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.

Az indítványozók álláspontja szerint e kérdés megválaszolásához először a népszuverenitás, a képviseleti hatalomgyakorlás és a különböző időpontokban létrejött demokratikus legitimációk alkotmányos kapcsolatát szükséges áttekinteni. Ezt követően határozható meg az Országgyűlés S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskörének jogi természete és tárgyi terjedelme, majd e mérce alapján a támadott rendelkezés tényleges jogi minősítése.

V. A népszuverenitás, a képviseleti hatalomgyakorlás és a demokratikus legitimáció alkotmányos viszonya

1. A nép és az Országgyűlés nem azonos

Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése szerint a közhatalom forrása a nép, a (4) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. E rendelkezésekből következően a magyar alkotmányos rendszerben valamennyi közhatalom végső demokratikus legitimációs forrása a nép. A képviseleti hatalomgyakorlás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a nép és a képviseletében eljáró állami szerv egymással azonos lenne.

Az Országgyűlés az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország legfőbb népképviseleti szerve. E minőségében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges intézményi

közvetítője, nem pedig magának a népszuverenitásnak az alanya. Az Országgyűlés közhatalma a nép demokratikus felhatalmazásából ered, jogi létét, szervezetét, eljárását és hatásköreit azonban az Alaptörvény határozza meg. A népszuverenitás ezért az Országgyűlés demokratikus legitimitációjának alapja, de nem értelmezhető az Országgyűlés korlátlan hatalmát megalapozó általános felhatalmazásként.

Az alkotmányozó hatalom és az alkotmány által létrehozott államhatalom viszonyát részletesen vizsgálja a Gárdos-Orosz Fruzsina és Sente Zoltán szerkesztésében megjelent *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* című tanulmánykötet. E kötetben jelent meg Petrétei József *Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság* című tanulmánya.¹

Petrétei szerint az alkotmányozás eredménye olyan konstituált államhatalom létrejötte, amely az alkotmányhoz kötött, abból vezethető le, és általa korlátozott. Az államhatalom az alkotmányozó döntés következtében származik a néptől, mégpedig abban a formában és terjedelemben, ahogyan azt az alkotmány meghatározza. Az alkotmány által létrehozott közhatalmi szervek ennek megfelelően nem önmagukban rendelkeznek hatalommal, az alkotmány ruházza fel őket meghatározott funkciókkal és hatáskörökkel, és egyúttal meg is szabja e hatáskörök gyakorlásának kereteit.²

Az Országgyűlés ezért törvényhozóként és alkotmánymódosítóként egyaránt demokratikusan legitimált, de jogilag konstituált közhatalmat gyakorol. A néptől származó legitimitáció nem oldja fel az Országgyűlést az Alaptörvény hatásköri rendjéből. Ellenkezőleg: demokratikus legitimitációja éppen az Alaptörvény által meghatározott intézményi és eljárási rendben válik jogilag érvényes közhatalommá.

A jelen indítvány elbírálásához nem szükséges állást foglalni abban az alkotmányelméleti kérdésben, hogy a nép eredeti alkotmányozó hatalmát terhelik-e, és ha igen, milyen természetű végső korlátok. A jelen ügyben nem a nép eredeti alkotmányozó hatalmának gyakorlásáról van szó. A vizsgálat szempontjából elegendő annak rögzítése, hogy a nép mint a népszuverenitás alanya nem azonos az Alaptörvény alapján megválasztott, annak keretei között működő Országgyűléssel.

2. Az aktuális parlamenti többség és a nép nem azonos

A nép és az Országgyűlés elválasztásából következik az is, hogy az aktuális parlamenti többség sem azonosítható a néppel. A parlamenti többség demokratikus legitimitációja teljes értékű, a választópolgárok alkotmányos eljárásban meghozott politikai döntésének képviseleti eredménye. E legitimitáció azonban nem kizárólagos, és nem ruházza fel a többséget a népszuverenitás egészével.

A nép politikailag nem homogén és nem egységes akarattal rendelkező, változatlan közösség. Különböző politikai meggyőződésekből, érdekekből és akarati irányzatokból áll. Petrétei

¹ Petrétei József: *Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2014, 49–68. o., ISBN 978-615-5491-43-6.

² Petrétei: i. m. 54. o.

rámutat arra, hogy többségi döntés esetén szigorú értelemben nem maga a nép, hanem a nép egy része, vagyis a többség juttatja kifejezésre az akaratát. A nép és a többség azonosítása figyelmen kívül hagyná a politikai közösség pluralitását és a kisebbségi akarat fennmaradását.¹ A többségi döntés demokratikus legitimitációja ezért nem azonos a népszuverenitás kizárólagos birtoklásával. A politikai közösség pluralitása kizárja, hogy a mindenkori parlamenti többség saját akaratát a nép egészének valamennyi korábbi alkotmányos döntést korlátlanul felülíró akarataként kezelje.³

Az országgyűlési választáson kialakult többség ezért nem a nép időtlen, egységes és minden korábbi alkotmányos döntést felülíró akaratának megtestesítője. 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 programját nem azonosíthatja közvetlenül a nép korlátlan alkotmányozó akaratával.

E megkülönböztetés nem kérdőjelezi meg a választási eredmény demokratikus értékét vagy az új Országgyűlés legitimitását. A legitimitáció 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.

3. Az országgyűlési választás nem eredeti alkotmányozó aktus

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. Az új Országgyűlés ugyanannak az Alaptörvénynek az alapján jön létre, amely meghatározza szervezetét és hatásköreit. A választási felhatalmazás az Országgyűlés alaptörvényi hatásköreinek jövőbeli gyakorlására szól, nem pedig más alkotmányos szervek fennálló mandátuma feletti általános rendelkezésre.

Az országgyűlési választás ezért nem eredeti alkotmányozó aktus. Nem alakítja át az új Országgyűlést az Alaptörvényen kívül álló, annak rendelkezéseitől független hatalommá. A választás a megválasztott képviselőket az Országgyűlés alaptörvényi hatásköreinek jövőbeli gyakorlására hatalmazza fel, nem keletkeztet általános rendelkezési jogot más alkotmányos szervek és tisztségviselők fennálló mandátuma felett.

³ Petrétai József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2014, 49–68. o., különösen 55. o.

Ezt a különbséget a jogállami legalitás követelménye is megerősíti. Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban kimondta, hogy a jogállamiság megköveteli a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályainak feltétlen érvényesülését. A testület azt is hangsúlyozta, hogy bármely politikai törekvés kizárólag az alkotmány keretei között valósítható meg, és még a politikai szempontból forradalmi rendszerváltozás jogi végrehajtása is a fennálló jogrend szabályainak betartásával ment végbe.⁴

A határozat a korábbi Alkotmány alapján született, de e tétele a jelen ügyben módszertani analógiaként alkalmazható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése változatlanul a demokratikus jogállamiságot teszi a magyar állam alapjává. A legalitásnak az a követelménye, hogy a politikai célok megvalósítása során a közhatalmi szerveknek meg kell tartaniuk a jogrend saját hatásköri és eljárási szabályait, az Alaptörvény rendszerében is irányadó.

Ebből következően egy választási ígéret politikai támogatottsága sem teremt önálló alkotmányos hatáskört. A választók támogathatják valamely politikai cél elérését, ideértve a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának megszüntetését is. A választási eredmény azonban nem tesz jogszerűvé olyan jogi eszközt, amely kívül esik az Országgyűlés Alaptörvényben meghatározott hatáskörén. A politikai cél és az annak megvalósítására rendelkezésre álló alkotmányos hatáskör nem azonos.

4. A köztársasági elnök megbízatásának demokratikus legitimációja

A jelen ügyben az aktuális Országgyűlés demokratikus legitimációja 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. Nem állítható tehát, hogy a választópolgárok közvetlenül a hivatalban lévő köztársasági elnök személyére szavaztak. Az azonban megállapítható, hogy az elnöki mandátum a népszuverenitásból kiinduló, az Alaptörvény által intézményesített demokratikus legitimációs lánc eredménye.

A korábbi Országgyűlés ugyanolyan alkotmányos választási eljárás alapján és ugyanolyan népképviselési minőségben jött létre, mint az aktuális Országgyűlés. Amikor a köztársasági elnököt megválasztotta, az Alaptörvény alapján öt évre szóló, önálló közbizalmi mandátumot hozott létre.

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 közbizalmi felelősségének megállapítását pedig a 13. cikkben szabályozott, jogilag kötött eljárás az Alkotmánybíróságra bízta.

⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, III. rész 2–3. pont, ABH 1992, 77, 80–82.

Az elnöki mandátum önállósulása az államfő alkotmányos funkciójából is következik. A köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. E feladat nem összeegyeztethető azzal, hogy az elnök megbízatása a mindenkor parlamenti többség folyamatos politikai bizalmától függjön.

5. A demokratikus legitimációk között nincs időbeli hierarchia

A demokratikus legitimációnak nincs olyan időbeli hierarchiája, amelynek alapján az újabb országgyűlési választás automatikusan magasabb rendűvé tenné az új Országgyűlés legitimációját a korábbi demokratikus eljárásból származó közjogi mandátum legitimációjánál.

Az új Országgyűlés legitimációja időben frissebb, politikai tartalma pedig eltérhet a korábbi Országgyűléstől. Ebből azonban nem következik, hogy alkotmányjogilag magasabb rendű lenne. Mindkét Országgyűlés legitimációja ugyanabból az alaptörvényi forrásból, a választópolgárok alkotmányos választási döntéséből ered. Az időbeli egymásutániség 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. A jogrend természetesen lehetővé teszi a törvények jövőre irányuló módosítását és az általános intézményi szabályok átalakítását. Ettől azonban különbözik a korábbi demokratikus eljárásban, határozott időre létrehozott alkotmányos mandátum közvetlen megszüntetése.

A korlát ebben az összefüggésben nem áll szemben a nép hatalmával. A fennálló ötéves elnöki mandátum maga is a népszuverenitás intézményesített megnyilvánulásának eredménye. A nép korábbi demokratikus döntése alapján létrejött Országgyűlés az Alaptörvény szerint választotta meg az államfőt, és ezzel olyan mandátumot hozott létre, amelynek időtartamát és megszűnési feltételeit maga az Alaptörvény határozza meg.

Az újabb demokratikus legitimáció önmagában nem szünteti meg a korábbi legitimáció alapján, határozott időre létrejött alkotmányos mandátumot. Annak idő előtti megszűnéséhez a hatályos alkotmányos rendszerben vagy az Alaptörvényben előzetesen meghatározott megszűnési ok és eljárás alkalmazása, vagy olyan valódi, általános intézményi átalakítás szükséges, amelynek a fennálló mandátum megszűnése elkerülhetetlen következménye. A pusztá személycsere egyik kategóriába sem tartozik.

6. A köztársasági elnöki mandátum alkotmányos jelentősége

A köztársasági elnök ötéves megbízatása és az Országgyűlés négyéves megbízatási időszaka közötti eltérés az államszervezet alkotmányos felépítésének lényeges eleme. Az Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdése alapján az Országgyűlés megbízatása négy évig, a 10. cikk (1) bekezdése alapján a köztársasági elnök megbízatása öt évig tart. Ebből szükségszerűen következik, hogy az elnöki mandátum átnyúlhat az országgyűlési ciklusok határán.

Az eltérő mandátumidők nem pusztán időzítési sajátosságot jelentenek. Lehetővé teszik, hogy különböző időpontokban létrejött demokratikus legitimációk egyidejűleg legyenek jelen az

államszervezetben. Rendeltetésszerű alkotmányos helyzet, hogy egy új Országgyűlésnek és az annak politikai bizalmán alapuló Kormánynak olyan köztársasági elnökkel kell együttműködnie, akit egy korábbi Országgyűlés választott meg.

A ciklusokon átívelő mandátum ebben az értelemben a hatalommegosztás időbeli dimenzióját valósítja meg. Biztosítja, hogy az államszervezet valamennyi alkotmányos tisztsége ne nyíljon meg automatikusan minden országgyűlési választást követően, és hogy az aktuális parlamenti többség ne tekinthesse a teljes államszervezet személyi összetételét saját választási győzelme közvetlen következményének.

A ciklusokon átívelő megbízási idő alkotmányos jelentőségét Smuk Péter *A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai* című tanulmánya is vizsgálja.⁵ Smuk a hatalommegosztás időbeli dimenziójának megvalósulását látja abban, hogy egyes közjogi tisztségviselők megbízási ideje eltér a parlamenti ciklusoktól. E konstrukció révén az érintett állami szervek működése részben függetleníthető a parlamenti erőviszonyok és a politikai irányvonal változásaitól.⁶

A szerző külön is utal arra, hogy a korábbi parlamenti ciklusban megválasztott, az új parlamenti többséggel együtt működő köztársasági elnök alkotmányos helyzeténél fogva korlátot jelenthet az aktuális politikai erők személyi befolyásának, vagyis a politikai zsákmányelv érvényesülésének.⁷ E megállapítás is azt támasztja alá, hogy az új Országgyűlés és a korábbi Országgyűlés által megválasztott köztársasági elnök egyidejű működése nem rendellenesség, hanem az eltérő mandátumidőkből tudatosan következő alkotmányos helyzet.

A mandátum időbeli védelme nem a hivatalban lévő köztársasági elnök személyes privilégiuma. Az elnök politikai visszahívhatatlansága az államfői intézmény működésének garanciája. Az ötéves megbízási 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 legitimációjára hivatkozva megszüntethetné a korábbi Országgyűlés által megválasztott köztársasági elnök fennálló mandátumát, az ötéves megbízási 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

⁵ Smuk Péter: *A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai*. *Jog–Állam–Politika*, 2010/4. szám, 3–22. o.

⁶ Smuk: i. m. 12. o.

⁷ Smuk: i. m. 11. o.

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 mandátummegszüntetés jogi funkcióját tekintve egyedi eltávolítási döntésként értékelendő.

Mindezek alapján a népszuverenitásból nem vezethető le az aktuális parlamenti többség korlátlan rendelkezési joga a fennálló köztársasági elnöki mandátum felett. Az aktuális Országgyűlés demokratikus legitimációja 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.

A hivatalban lévő köztársasági elnök mandátuma ugyancsak a népszuverenításra visszavezethető, alkotmányosan rendezett demokratikus legitimáció eredménye. Az elnöki mandátum ciklusokon átívelő jellege e különböző időpontokban létrejött legitimációk együttes meglétének, az államfő politikai visszahívhatatlanságának és a hatalommegosztás időbeli érvényesülésének intézményi biztosítója.

E legitimációs összefüggésekből következik, hogy az Országgyűlés újabb választási felhatalmazása önmagában nem alapozza meg a fennálló elnöki mandátum megszüntetésére irányuló hatáskört.

VI. Az Országgyűlés alkotmánymódosító hatáskörének jogi természete és tárgyi terjedelme

1. A demokratikus legitimáció nem határozza meg a közhatalmi hatáskör tárgyi terjedelmét

Az előzőekben kifejtettekből következően az Országgyűlés demokratikus legitimációja önmagában nem határozza meg az általa gyakorolható közhatalom tárgyi terjedelmét. A legitimáció arra ad választ, hogy az Országgyűlés milyen alapon gyakorolhat közhatalmat, az egyes hatásköröket, azok tárgyát és gyakorlásuk feltételeit azonban az Alaptörvény határozza meg.

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe utalja Magyarország Alaptörvényének megalkotását és módosítását. E hatáskör gyakorlásának részletes alaptörvényi kereteit az S) cikk állapítja meg. Az Országgyűlés tehát az Alaptörvény módosításakor nem általános, tárgyilag korlátlan közhatalmat gyakorol, hanem az Alaptörvény által kifejezetten létrehozott alkotmánymódosító hatáskörében jár el.

2. Az S) cikk az alkotmánymódosító hatáskör tárgyát is meghatározza

Az S) cikk az alkotmánymódosító hatáskör több, egymással összefüggő elemét határozza meg. Rögzíti a javaslattételre jogosultak körét, a döntéshozó szervet, az elfogadáshoz szükséges

többséget, az Országgyűlés elnökének és a köztársasági elnöknek az eljárásban betöltött szerepét, valamint az Alkotmánybíróság eljárási kontrolljának lehetőségét.

Az S) cikk egyúttal magának a hatáskörnek a tárgyát is meghatározza: az e rendelkezés szerinti eljárás az Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányulhat. Ez a tárgyi meghatározás nem pusztán az elfogadandó aktus elnevezését rögzíti. 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 aktust Alaptörvény-módosításként fogadja el, és megszerzi hozzá az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát. A hatáskör gyakorlásának 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. A különleges eljárás nem önmagában teremt alkotmányi normát, hanem valamely alkotmányi természetű szabály érvényes megalkotásának módját határozza meg.

3. Az alkotmánymódosító hatalom konstituált közhatalom

Petrétei József az alkotmánymódosító hatalmat az alkotmányon alapuló, annak alárendelt, az alkotmány által szabályozott és intézményesített hatalomként határozza meg. Az alkotmánymódosító hatalom ennek megfelelően 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.⁸

Az alkotmánymódosító hatáskör sajátossága, 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. E rendelkezések határozzák meg, hogy ki, milyen tárgyban és milyen eljárásban jogosult az Alaptörvény módosítására.

4. Minden közhatalmi hatáskör rendelkezik tárgyi terjedelemmel

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

⁸ Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 49–68. o., különösen 63. o.

természetű aktus meghozatalára használ, amely nem tartozik az adott hatáskör rendeltetéséhez és tárgyi köréhez.

Az alkotmánymódosító hatáskör sajátos eljárási szabályai ezért nem értelmezhetők úgy, mint általános felhatalmazás bármely közhatalmi döntés alkotmányi formában történő elfogadására. Az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása az Alaptörvény-módosítás szükséges elfogadási feltétele, de nem változtat át bármely parlamenti döntést Alaptörvény-módosítássá.

A minősített többség az alkotmánymódosító hatáskör gyakorlásának módjára vonatkozó követelmény, nem pedig a hatáskör tárgyi terjedelmét korlátlanul kibővítő felhatalmazás.

Ugyanez vonatkozik a jogforrási formára. Az, hogy valamely rendelkezést az Alaptörvény szövegébe iktatnak, önmagában még nem válaszolja meg azt a logikailag megelőző kérdést, hogy a rendelkezés tényleges jogi természeténél fogva alkotmányi norma-e, és elfogadása az S) cikk szerinti hatáskör gyakorlásának minősül-e.

5. Az indítvány nem az Alaptörvény egyes szabályainak megváltoztathatatlanságára épül

A jelen indítvány nem arra épül, hogy az alkotmánymódosító hatalom ne változtathatná meg az Alaptörvény egyes, már hatályos rendelkezéseit. Az Országgyűlés az S) cikk szerinti eljárásban módosíthatja a köztársasági elnök jogállására, megválasztására, megbízatási idejére vagy megbízatásának megszűnésére vonatkozó általános szabályokat.

Az Alaptörvény módosítására irányuló hatáskör lényegéhez tartozik, hogy az Országgyűlés az S) cikkben meghatározott eljárásban az alkotmányos normarend fennálló rendelkezéseit megváltoztathatja, kiegészítheti vagy hatályon kívül helyezheti.

Ettől különböző 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.

A kérdés nem arra vonatkozik, hogy az alkotmánymódosítás tartalma helyes, arányos vagy politikailag célszerű-e. Azt érinti, hogy a vizsgált rendelkezés egyáltalán az Alaptörvény módosításának fogalmi és hatásköri körébe tartozó aktus-e.

6. Az egyszer alkalmazandó és átmeneti alkotmányi rendelkezések lehetősége

Az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körének meghatározása során nem lehet abból kiindulni, hogy kizárólag a korlátlan számú jövőbeli esetre alkalmazandó, általános rendelkezések minősülhetnek alkotmányi normának.

Az Alaptörvény tartalmazhat egyszer alkalmazandó átmeneti rendelkezéseket, meghatározott intézményi változás végrehajtását rendező szabályokat, zártan meghatározott személyi vagy szervei körre vonatkozó előírásokat, valamint olyan normákat is, amelyek fennálló mandátumokra vagy konkrét tisztségviselők jogi helyzetére ténylegesen kihatnak.

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. Azt kell megvizsgálni, hogy a konkrét személyi joghatás valamely általános vagy intézményi jellegű alkotmányos átalakítás átmeneti következménye-e, vagy maga a konkrét személyi joghatás alkotja a rendelkezés önálló és meghatározó tárgyát.

7. A normatív alkotmányi rendelkezés és az egyedi közhatalmi döntés elhatárolása

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.

Az egyedi rendelkezések normatív aktusba foglalásának dogmatikai problémáját Erdős Csaba *Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése* című tanulmánya is vizsgálja.⁹

Erdős – Jakab András normativitásfogalmát alkalmazva – abból indul ki, hogy a normatív aktus címzetti köre nyitott: a címzetti kör változásához nem szükséges magát az aktust módosítani. Az egyedi aktus címzetti köre ezzel szemben zárt, vagyis annak megváltoztatása csak az aktus módosításával volna lehetséges.

A szerző arra is rámutat, hogy az egyedi ügy normatív jogforrásban történő szabályozása különösen akkor alkalmas a jogalkalmazás megkerülésére, ha a rendelkezés ex lege, jogalkalmazói közreműködés nélkül váltja ki a kívánt egyedi joghatást.¹⁰

⁹ Erdős Csaba: *Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése. Diskurzus: Batthyány Lajos Szakkollégium Tudományos Folyóirata*, 3. évfolyam, 2. szám, 2013, 47–57. o.

¹⁰ Erdős: i. m. 47. o.

Az aktus normatív vagy egyedi jellegének megítélésénél ezért nem kizárólag a normaszöveg nyelvtani általánosságát kell vizsgálni. Figyelembe kell venni a rendelkezés címzetti körének tényleges nyitottságát vagy zártságát, a joghatás bekövetkezésének módját, az alkalmazási tényállás időbeli szerkezetét, a rendelkezés ismételt alkalmazhatóságát és azt, hogy alkalmazását követően fennmarad-e önálló normatív tartalma.

A normatív aktus és az egyedi döntés elhatárolása nem mechanikus mennyiségi kérdés. Nem pusztán attól függ, hogy a rendelkezés egyetlen vagy több személyt érint. Több személyre vonatkozó szabály is lehet zárt személyi körre szabott egyedi vagy konkrét rendelkezés, ha címzettjei a szabály megalkotásakor teljeskörűen azonosíthatók, és a joghatás kizárólag valamely lezárt történeti tényálláshoz kapcsolódik.

8. A köztársasági elnöki rendelkezés minősítésének szempontjai

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.

Az elhatárolás során ezért a rendelkezés címzettjének meghatározhatóságát, alkalmazásának egyszeri jellegét, a joghatás automatikus bekövetkezését, az önálló jövőbeli normatív tartalom hiányát, valamint a rendelkezés és az esetleges intézményi átalakítás közötti kapcsolatot együttesen kell értékelni.

Jelentősége van annak is, hogy a személyi joghatás szükségképpen következik-e az intézményi változásból, vagy a szabály valójában valamely más, az Alaptörvényben meghatározott egyedi döntési eljárást vált ki, illetve kerül meg.

9. Az R) cikk szerinti normativitás és az Alaptörvény belső koherenciája

Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. E minőségéből következően az Alaptörvény szükségképpen normatív jogi dokumentum: olyan szabályok összessége, amelyek az államszervezet működésének, a közhatalom gyakorlásának és az alapvető jogi viszonyoknak a kereteit határozzák meg.

Az Alaptörvény funkciójából fakadóan nem egyedi ügyek eldöntésére, illetve konkrét személyek jogi helyzetének közvetlen rendezésére szolgál. Olyan rendelkezés, amelynek kizárólagos vagy meghatározó rendeltetése valamely konkrét személy jogi helyzetének

közvetlen megváltoztatása, tartalmilag nem állapít meg általános alkotmányos szabályt, hanem egyedi döntést hoz.

Az R) cikkből fakadó normativitási követelmény nem az Alaptörvény módosításával szembeni önálló, anyagi megváltoztathatatlansági mérce. Az R) cikk annak értelmezéséhez nyújt támpontot, hogy mi minősül az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosításnak, vagyis milyen jogi természetű aktus alkothatja az alkotmánymódosítási eljárás érvényes tárgyát.

Az Alaptörvény belső egységének és meghatározhatóságának követelménye ugyancsak ebben az összefüggésben bír jelentőséggel. Az indítványozók nem azt kérik, hogy az Alkotmánybíróság a módosítással beiktatott rendelkezéseket a B), C), Q) vagy R) cikk anyagi tartalmával mérje össze, és az esetleges ellentmondás alapján végezzen általános tartalmi felülvizsgálatot.

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. Azt jelzi, hogy az S) cikk szerinti eljárást nem annak alkotmányosan meghatározott tárgyára alkalmazták.

A B), C), Q) és R) cikk ezért a jelen indítványban az S) cikk szerinti hatáskör tárgyi terjedelmének értelmezési környezetét alkotja. A jogállamiság, a hatalommegosztás, a nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartása és az Alaptörvény jogrendszeri alapjellege együttesen zárja ki azt az értelmezést, amely szerint az alkotmánymódosítási eljárás pusztán a megfelelő forma és többség alkalmazásával bármely egyedi közhatalmi döntés meghozatalára igénybe vehető.

10. Részkövetkeztetés

A köztársasági elnöki megbízatás megszüntetése esetében azt kell megvizsgálni, hogy a 34. pont valódi intézményi átalakítást rendező alkotmányi norma, vagy elsődleges funkciója alapján Alaptörvény-módosítási formába foglalt egyedi személyi döntés.

E vizsgálat során a rendelkezés tartalma nem az alkotmányellenesség önálló anyagi mércéje, hanem az aktus jogi minősítésének alapja. A címzett meghatározhatósága, a joghatás egyszeri és automatikus bekövetkezése, az önálló jövőbeli normatív tartalom hiánya, valamint a rendelkezés és az esetleges intézményi átalakítás közötti kapcsolat együttesen határozzák meg, hogy az Országgyűlés az S) cikk szerinti hatáskör tárgyi keretei között járt-e el.

A következőkben a köztársasági elnök megbízatását megszüntető rendelkezés tényleges jogi természetét kell e mérce alapján megvizsgálni.

VII. A köztársasági elnök megbízatását megszüntető rendelkezés jogi természete

1. A rendelkezés címzettje, alkalmazása és joghatása

A támadott rendelkezés jogi természetét a VI. részben meghatározott elsődleges funkció alapján kell megítélni. Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe iktatott 34. pont első mondata szerint az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követő napon „a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatása megszűnik”. A rendelkezés címzettjét nem nevezi meg, a hatálybalépés időpontjához és a betöltött tisztséghez kapcsolódó meghatározás azonban egyetlen, közvetlenül azonosítható személyre vonatkozik.

A 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. A rendelkezés a megbízatás megszüntetésével teljes egészében kimerül, ezt követően újabb tényállásra már nem alkalmazható.

A támadott mondat nem állapít meg a mindenkori köztársasági elnökre vonatkozó új megszűnési okot. Nem egészíti ki általános jelleggel az Alaptörvény 12. cikk (3) bekezdésében meghatározott eseteket, és nem határozza meg azt sem, hogy valamely későbbi köztársasági elnök mandátuma milyen feltételek fennállása esetén szűnhet meg idő előtt. Jogi tartalma kizárólag az Alaptörvény-módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő köztársasági elnök fennálló megbízatására terjed ki.

A rendelkezés ezért nem csupán egyedi következménnyel jár. Maga veszi át és végzi el az egyedi döntéshozatalt: meghatározza az érintett személyt, kiváltja a fennálló közjogi jogviszony megszűnését, és e joghatás bekövetkezésével teljes normatív tartalma kimerül.

2. A személyi joghatás nem valódi intézményi átalakítás következménye

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. A köztársasági elnök továbbra is Magyarország államfője, aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett.

A 34. pont második mondata szerint a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának megszűnését követően az Országgyűlés választ új köztársasági elnököt, mégpedig az Alaptörvény 11. cikkében meghatározott eljárás szerint. A megválasztó szerv és a választás alapvető alkotmányos rendje tehát változatlan marad. Az újonnan megválasztott személy ugyanazt a köztársasági elnöki tisztséget tölti be, amelynek az addigi betöltőjét a támadott mondat eltávolítja.

A második mondat az új köztársasági elnök megbízatását az új Alkotmány hatálybalépéséig, de legfeljebb öt évig terjedő időtartamban határozza meg. Ez a jövőbeli mandátumra vonatkozó sajátos időbeli szabály azonban sem fogalmilag, sem működésileg nem teszi szükségessé a hivatalban lévő elnök azonnali eltávolítását. Ugyanez az átmeneti mandátumszabály alkalmazható lenne a fennálló megbízatás rendes lejártát követően megválasztott köztársasági elnökre is.

A módosítás nem rendel az átmeneti elnökhöz olyan új feladatot, hatáskört vagy alkalmassági követelményt, amelyet a hivatalban lévő köztársasági elnök ne láthatna el. Az új Alkotmány jövőbeli megalkotásának szándéka ezért nem teremt olyan intézményi diszkontinuitást, amelyből a fennálló mandátum azonnali megszüntetése szükségképpen következne.

A módosítás megoldása ezért nem úgy írható le, hogy egy megszüntetett vagy gyökeresen átalakított intézmény korábbi tisztségviselőjének megbízatása az intézményi reform elkerülhetetlen következményeként szűnik meg. Az államfői intézmény folytonossága fennmarad, miközben a tisztséget betöltő személy mandátuma megszűnik, és az Országgyűlés ugyanazon tisztségre más személyt választ.

3. Összevetés az Alaptörvény-módosítás más átmeneti rendelkezéseivel

Az Alaptörvény-módosítás más átmeneti rendelkezéseivel való összevetés megerősíti, hogy az Országgyűlés előtt ismert volt az új alkotmányos szabályok jövőre irányuló bevezetésének és a hatálybalépéskor fennálló mandátumok megóvásának lehetősége.

Az Országos Bírósági Hivatal elnökére vonatkozó 37. pont az új kiválasztási és megbízatási szabályokat első alkalommal csak az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követően megválasztott elnök tekintetében rendeli alkalmazni. A 38. pont ugyanezt a megoldást követi a Kúria elnökének új megválasztási szabályai vonatkozásában. A módosítás tehát e két kiemelt igazságszolgáltatási vezető esetében úgy alakítja át a tisztség betöltésének rendjét és a mandátum feltételeit, hogy az új szabályokat nem terjeszti ki automatikusan a hivatalban lévő tisztségviselőkre.

A szabályozási különbség jelentősége abban áll, hogy magának az Alaptörvény-módosításnak a szerkezetéből bizonyítható: az Országgyűlés ismerte és alkalmazta azt a jogtechnikai megoldást, amely az új intézményi vagy jogállási szabályokat kizárólag a később létrejövő mandátumokra rendeli alkalmazni. A köztársasági elnök esetében ezzel szemben nem a jövőben megválasztandó tisztségviselőre vonatkozó új szabályozást alkotott, hanem közvetlenül megszüntette a hatálybalépéskor fennálló mandátumot.

4. A köztársasági elnök esetében alkalmazott eltérő megoldás

A köztársasági elnök esetében az Országgyűlés ezzel szemben nem valamely új, általános államfői szabályozás jövőbeli alkalmazásáról rendelkezett. Nem az új Alkotmány hatálybalépéséhez kapcsolta a fennálló megbízatás megszűnését, nem hagyta hivatalában az elnököt az eredeti ötéves időtartam lejártáig, és nem alkalmazott olyan átmeneti konstrukciót sem, amely az új választási vagy mandátumszabályokat csak a következő köztársasági elnökre rendelte volna alkalmazni.

A támadott szabály ehelyett az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követő naphoz köti az elnöki megbízatás megszűnését, majd ugyanazon tisztség újbóli betöltését írja elő. 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.

Az új Alkotmány előkészítésére és későbbi elfogadására való hivatkozás ezt a jogi minősítést nem változtatja meg. A hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának fenntartása nem akadályozná az új Alkotmány előkészítését, társadalmi vagy szakmai egyeztetését, országgyűlési elfogadását, illetve az Alaptörvényben meghatározott államfői hatáskörök gyakorlását. Az elnöki mandátum azonnali megszüntetése ezért nem tekinthető a jövőbeli alkotmányozási folyamat technikailag vagy intézményileg szükségszerű feltételének.

A jövőbeli alkotmányozási szándék önmagában nem alakítja át a fennálló államfői tisztséget, és nem teszi megszüntethetlenné vagy gyakorolhatatlanná annak jelenlegi hatásköreit. Az új Alkotmány megalkotásáig a köztársasági elnök ugyanazon Alaptörvény alapján, ugyanazon alapvető alkotmányos funkciókat gyakorolná, függetlenül attól, hogy a tisztséget a jelenlegi vagy egy újonnan megválasztott személy tölti be.

5. A rendelkezés elsődleges alkotmányos funkciója

Mindezek alapján a támadott rendelkezés elsődleges alkotmányos funkciója nem a köztársasági elnöki intézmény általános vagy jövőre irányuló szabályozása. A rendelkezés nem hoz létre olyan önálló normatív mércét, amely a későbbi köztársasági elnökök mandátumára is alkalmazható lenne. Nem valamely intézményi reform végrehajtásának szükséges átmeneti szabálya, hanem közvetlenül a hatálybalépéskor hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának megszüntetését rendeli el.

A rendelkezés normatív megfogalmazása és az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezései között történő elhelyezése nem változtat azon, hogy joghatását tekintve egyetlen konkrét közjogi jogviszonyt rendez. Címzettje közvetlenül azonosítható, alkalmazása egyszeri, joghatása automatikus, végrehajtásával pedig teljes tartalma kimerül. A rendelkezés közvetlen tárgya ezért nem a köztársasági elnöki tisztség, hanem a tisztséget a hatálybalépéskor betöltő személy fennálló mandátuma.

A támadott mondat mindezekre tekintettel elsődleges funkciója szerint egyedi személyi döntés, amelyet az Országgyűlés Alaptörvény-módosítási formába foglalt. Annak teljes jogi minősítéséhez a következőkben azt kell megvizsgálni, hogy e döntés miként viszonyul az Alaptörvény 12–13. cikkében a köztársasági elnök megbízatásának idő előtti megszüntetésére meghatározott eljárási rendhez.

VIII. Az Alaptörvény 12–13. cikkében szabályozott megszűnési és megfosztási rendszer megkerülése

1. A köztársasági elnöki megbízatás megszűnésének zárt rendszere

Az Alaptörvény 12. cikk (3) bekezdése zártan meghatározza a köztársasági elnök megbízatása megszűnésének eseteit. A felsorolt jogcímek részben a megbízatás természetes befejeződéséhez, részben az elnök személyében vagy jogállásában bekövetkező objektív körülményekhez, részben az elnök saját elhatározásához, végül pedig közjogi felelősségének szankciós jellegű megállapításához kapcsolódnak.

A megbízási idő lejárt, a halál, a feladatkörök ellátására való tartós képtelenség, a megválasztási feltételek megszűnése, az összeférhetetlenség és a lemondás a jelen ügyben nem merül fel. A hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának olyan idő előtti megszüntetésére, amely nem az elnök önkéntes döntésén vagy valamely objektív állapot bekövetkezésén alapul, az Alaptörvény hatályos rendszere a tisztségtől való megfosztás intézményét szabályozza.

E rendszerből az következik, hogy a köztársasági elnök megbízatása nem függ az Országgyűlés folyamatos politikai bizalmától. A parlamenti többség politikai értékítélete, az elnök tevékenységével való egyet nem értése, illetve az új többség és a hivatalban lévő államfő közötti politikai vagy intézményi konfliktus önmagában nem alkot idő előtti megszűnési jogcímet.

Az Alaptörvény 12. cikkében megállapított megszűnési rendszer jelentősége a jelen ügyben nem abból fakad, hogy e rendelkezés tartalmilag megváltoztathatatlan volna. A rendszer annak minősítéséhez nyújt alapot, hogy a hivatalban lévő elnök mandátumának kényszerű, személyére tekintettel történő megszüntetése a hatályos Alaptörvény szerint milyen természetű közhatalmi döntés.

2. A megfosztás jogilag kötött közjogi felelősségi eljárás

Az Alaptörvény 13. cikke 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.

A megfosztás ezért nem alapulhat általános politikai célszerűségi értékelésen. Konkrét magatartás, meghatározott jogsértés és az elnök szándékosságának vizsgálatát feltételezi. A tisztség elvesztése ebben a rendszerben nem a parlamenti többség és az elnök közötti politikai viszony következménye, hanem az Alaptörvényben meghatározott közjogi felelősség megállapításához kapcsolódó joghatás.

Az Alaptörvény ezzel élesen elkülöníti a köztársasági elnök politikai megítélését és közjogi felelősségét. A parlamenti többség politikailag értékelheti az elnök tevékenységét, de a tisztség idő előtti elvesztését kizárólag az Alaptörvényben előzetesen meghatározott jogsértési tényállás és eljárás alapozhatja meg.

3. A megfosztási eljárás hatásköri megosztása

A megfosztási eljárás szerkezete a kezdeményezés, az eljárás megindítása és az érdemi döntés hatáskörét tudatosan különböző szereplők között osztja meg. Az eljárást az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja, megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának titkos szavazással meghozott döntése szükséges, az érdemi felelősségi kérdésben azonban nem az Országgyűlés határoz.

A megfosztási eljárás lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. A testületnek kell megvizsgálnia a felrótt magatartást, a jogsértés fennállását, annak szándékosságát és a közjogi

felelősség feltételeinek teljesülését. A köztársasági elnök tisztségtől való megfosztása csak e vizsgálat eredményeként, az Alkotmánybíróság egyedi döntésével következhet be.

Az Országgyűlés tehát még a megfosztási eljárás megindításához szükséges kétharmados támogatás fennállása esetén sem rendelkezik az elnöki megbízatás megszüntetéséről. A parlamenti döntés az eljárást megindítja, de nem dönti el előre az elnök közjogi felelősségét és a tisztség elvesztését.

A kétharmados parlamenti támogatás ezért önmagában nem elégséges a köztársasági elnök eltávolításához. Az Alaptörvény kifejezetten elkülöníti a politikai képviselői szerv eljárásindító döntését a közjogi felelősséget megállapító és a tisztségvesztésről rendelkező alkotmánybírósági döntéstől.

4. A megfosztási garanciák intézményi jelentősége

E hatáskörmegosztás a köztársasági elnök személyét védő eljárási kedvezménynél szélesebb alkotmányos jelentőséggel rendelkezik. Azt biztosítja, hogy az államfő megbízatásának kényszerű megszüntetése ne válhasson a mindenkori parlamenti többség politikai bizalmi döntésévé. A megbízatás elvesztését előre meghatározott jogi feltételekhez, formális kezdeményezéshez, minősített parlamenti döntéshez és az Országgyűléstől elkülönült alkotmánybírósági eljáráshoz köti.

A garanciák nem a köztársasági elnök személyes érdekét helyezik az alkotmányos felelősségre vonhatóság elé. Éppen ellenkezőleg: lehetővé teszik a tisztségtől való megfosztást, de kizárják, hogy arra jogilag ellenőrizetlen politikai döntésként kerüljön sor. A mandátum védelme és az elnök felelősségre vonhatósága az Alaptörvény rendszerében egymást kiegészítő, nem pedig egymást kizáró követelmények.

E garanciák az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerinti államfői funkció intézményi feltételei is. A nemzet egységének kifejezése és az államszervezet demokratikus működése feletti örökös nem gyakorolható függetlenül, ha a tisztség fennmaradása a mindenkori parlamenti többség közvetlen politikai döntésétől függ.

5. A támadott rendelkezés a megfosztás végső joghatását idézi elő

A támadott rendelkezés 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. A megbízatás megszűnését követően új köztársasági elnök választására kerül sor, vagyis a támadott szabály nem átmenetileg felfüggeszti az elnöki hatáskörök gyakorlását, hanem véglegesen lezárja a fennálló mandátumot.

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.

A támadott rendelkezés így a 13. cikk szerinti eljárás végső joghatását valamennyi, az Alaptörvényben előírt anyagi jogi és eljárási feltétel mellőzésével valósítja meg. Az Országgyűlés nem kezdeményezi az egyedi felelősségi eljárást, hanem az Alaptörvény-módosítás elfogadásával közvetlenül maga hozza meg a tisztség elvesztését eredményező döntést.

Az alkotmánymódosítási forma alkalmazása e tekintetben nem valamely általános felelősségi szabály megváltoztatását, hanem az Alkotmánybíróság számára fenntartott konkrét személyi döntés helyettesítését eredményezi.

6. A 12–13. cikkel való összevetés nem tiltott tartalmi felülvizsgálat

E megállapítás nem azon alapul, hogy az Alaptörvény 12–13. cikkének hatályos szabályai alkotmánymódosítással általában ne lennének megváltoztathatók. Az Országgyűlés az S) cikk szerinti hatáskörében módosíthatná a köztársasági elnök közjogi felelősségének általános feltételeit, átalakíthatná a megfosztási eljárás szerkezetét, vagy a jövőre nézve új, általánosan alkalmazandó megszűnési okot állapíthatna meg.

Ilyen esetben az Alaptörvény normatív rendje változna meg: az új szabály a benne meghatározott feltételek teljesülése esetén a mindenkori köztársasági elnökre, illetve az általánosan körülírt jövőbeli esetekre lenne alkalmazható.

A jelen ügyben azonban nem ilyen általános szabályozásról van szó. A támadott rendelkezés a 12. cikk megszűnési rendszerét nem egészíti ki a jövőre nézve, és a 13. cikk eljárását sem alakítja át általános jelleggel. Kizárólag a hatálybalépéskor hivatalban lévő személy mandátumát szünteti meg.

A 12–13. cikkel való összevetés jelentősége ezért nem abban áll, hogy a támadott rendelkezés tartalmilag ellentétes a hatályos Alaptörvény egy másik rendelkezésével. Egy ilyen megközelítés valóban az Alaptörvény-módosítás meg nem engedett általános tartalmi felülvizsgálatához vezetne. A 12–13. cikk rendszere ehelyett a támadott aktus jogi természetének minősítéséhez szolgáltat alapot.

A hatályos Alaptörvény megmutatja, hogy a köztársasági elnök személyes felelősségén alapuló idő előtti eltávolítás milyen természetű döntés: konkrét személy meghatározott magatartására vonatkozó, egyedi közjogi felelősségi ügy. Az a rendelkezés, amely e felelősségi ügy végső joghatását közvetlenül váltja ki, funkcióját tekintve maga is egyedi személyi döntést hoz.

7. A támadott rendelkezés a megfosztási döntést helyettesíti

A 12–13. cikk rendszere alapján a köztársasági elnök közjogi felelősségére alapított tisztségvesztés egyedi ügy. Az eljárás meghatározott személy konkrét magatartásának és közjogi felelősségének vizsgálatára irányul, a tisztségtől való megfosztásról pedig az Alkotmánybíróság dönt.

A támadott rendelkezés ugyanazt a végső személyi joghatást, a hivatalban lévő köztársasági elnök mandátumának megszűnését idézi elő, de a felelősségi kérdés vizsgálata és az egyedi

döntésre előírt eljárás nélkül. A rendelkezés ezért jogi funkciója szerint a 13. cikk szerinti megfosztási döntést helyettesíti.

Az egyedi döntési funkciót nem változtatja normatívvá az, hogy a döntést az Országgyűlés az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezései között helyezte el. A jogforrási forma nem írhatja felül az aktus objektív funkcióját: egy konkrét személy fennálló mandátumának közvetlen és automatikus megszüntetését.

8. Az általános normatív szabályozási hatáskör és az egyedi döntési hatáskör különbsége

Az Országgyűlés alkotmánymódosító hatáskörében megváltoztathatja a köztársasági elnök felelősségére és mandátumának megszűnésére vonatkozó általános alkotmányi szabályokat. E normatív szabályozási hatáskör azonban nem azonos a szabály alapján eldöntendő konkrét személyi ügyben való döntés hatáskörével.

A támadott mondat 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.

Az Alaptörvény S) cikkében meghatározott eljárás az Alaptörvény normatív rendjének megalkotására és módosítására szolgál. A rendelkezés egyedi jogi funkciójából ezért az következik, hogy elfogadásakor az Országgyűlés az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén kívül járt el. A következő részben azt kell megvizsgálni, hogy e hatásköri hiba miként illeszkedik az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenségre, az Alaptörvény-módosítás eljárási felülvizsgálatára és az aktusok valódi jogi természetének meghatározására vonatkozó gyakorlatába.

IX. Az Alkotmánybíróság hatásköre és a közjogi érvénytelenség

1. Az indítvány az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében meghatározott hatásköri kereten belül marad

Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése kizárja az Alaptörvény-módosítások általános tartalmi felülvizsgálatát, és az Alkotmánybíróság vizsgálatát a megalkotásra és kihirdetésre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekre korlátozza.

A jelen indítvány e hatásköri kereten belül marad. Nem valamely érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás tartalmát kívánja 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.

Ez a minősítési előkérdés a vizsgálat tárgyának azonosítását, nem pedig a módosítás érdemi alkotmányossági felülvizsgálatát jelenti. Az Alkotmánybíróságnak annak eldöntéséhez, hogy az S) cikkben szabályozott eljárás megalkotási követelményei teljesültek-e, szükségképpen

meg kell határozni, milyen jogi természetű aktus elfogadására alkalmazta az Országgyűlés ezt az eljárást.

A köztársasági elnök megbízatását megszüntető rendelkezés esetében a vizsgálandó kérdés az, hogy az Országgyűlés normatív alkotmányi szabályt alkotott-e, vagy az Alkotmánybíróság számára fenntartott egyedi megfosztási döntés joghatását maga idézte elő alkotmánymódosítási formában.

2. A közjogi érvénytelenségre vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat

A közjogi érvénytelenségre vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat abból indul ki, hogy a jogalkotási eljárás egyes szabályai nem pusztán a döntéshozatal technikai rendjét határozzák meg, hanem a megalkotott aktus érvényességi feltételeit alkotják.

Az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozza, hogy érvényes jogszabály csak a formalizált eljárási szabályok megtartásával keletkezhet, és az e szabályok körében elkövetett súlyos jogsértés a megalkotott norma közjogi érvénytelenségét idézheti elő.¹¹

A közjogi érvénytelenséget ugyanakkor nem az eljárás bármely szabályának megsértése alapozza meg. Az Alkotmánybíróság annak tulajdonít ilyen jogkövetkezményt, ha az eljárás garanciális jelentőségű rendelkezése sérül, és a jogsértés súlya magának a döntésnek az érvényességére is kihat.

Az eljárási biztosítékok következetes érvényesítése és a formalizált döntéshozatali szabályok megtartása a jogállamiságból fakadó alkotmányos követelmény. Azt pedig, hogy valamely szabály garanciális jelentőségű-e, az Alkotmánybíróság az adott rendelkezés alkotmányos funkciójára figyelemmel ítéli meg.¹²

3. Az S) cikk tárgyi meghatározása garanciális érvényességi feltétel

Az S) cikkben foglalt tárgyi meghatározás ilyen garanciális érvényességi feltétel. Nem alacsonyabb szintű jogszabályban szereplő előkészítési vagy egyeztetési kötelezettségről van szó, hanem az Alaptörvény olyan rendelkezéséről, amely meghatározza a különleges alkotmánymódosítási eljárás jogosultjait, tárgyát, döntési többségét, valamint az Országgyűlés elnöke, a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság eljárási szerepét.

Az a követelmény, hogy az S) cikk szerinti eljárás az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuljon, ezért nem járulékos formai előírás, hanem az eljárás igénybevehetőségének konstitutív tárgyi feltétele.

A jelen ügyben állított hiba ennek megfelelően alapvetőbb annál, mint amikor a jogalkotó egy egyébként alkalmazható eljárás valamely részletszabályát mulasztja el. Az Országgyűlés az

¹¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [72]; 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [58]; 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [40]; 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat, Indokolás [58].

¹² 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.

indítvány szerint magát az Alaptörvény módosítására fenntartott különleges eljárást alkalmazta olyan közhatalmi döntések elfogadására, amelyek nem tartoznak e hatáskör tárgyi körébe.

E hiányt sem az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, sem a rendelkezések Alaptörvénybe történő formális beillesztése nem pótolhatja, mert ezek csak az S) cikk tárgyi körébe tartozó Alaptörvény-módosítás érvényes elfogadásának feltételei.

A közjogi érvénytelenség megállapítása ilyen esetben nem a rendelkezések tartalmi alkotmányosságának felülvizsgálatán alapul. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint a súlyos megalkotási hiba a szabály konkrét tartalmának alkotmányosságától függetlenül is érvénytelenséghez vezethet; a közjogi érvénytelenség a formai alkotmányellenesség egyik alakváltozata.¹³

A támadott rendelkezés tartalmának vizsgálata a jelen ügyben kizárólag annak megállapításához szükséges, hogy az aktusok jogi természetük szerint az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosításnak vagy az e hatáskör tárgyi körén kívül eső közhatalmi döntésnek minősülnek-e.

4. Az aktus jogi természetének meghatározása a vizsgálat szükségese előkérdése

Az 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. Ellenkező esetben az eljárás tárgyát és ezzel együtt az alkotmánymódosító hatáskör terjedelmét kizárólag az határozná meg, hogy az Országgyűlés saját döntését milyen elnevezéssel és az Alaptörvény mely szerkezeti egységében fogadja el.

Ez a megközelítés az S) cikk tárgyi meghatározását megfosztaná önálló jogi jelentőségétől. Ha bármely országgyűlési döntés Alaptörvény-módosítássá válhatna pusztán azért, mert azt az Országgyűlés kétharmados többséggel az Alaptörvény szövegébe iktatja, az S) cikk szerinti hatáskörnek nem lenne meghatározható tárgya. Az eljárás formális megtartása ebben az esetben korlátlanul kibővíthetné magának a hatáskörnek a terjedelmét.

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. Az Országgyűlés az aktus önminősítésével eleve eldönthetné azt a kérdést, hogy az S) cikkben biztosított hatáskör tárgyi keretei között járt-e el.

A hatáskör fennállásának és az eljárás érvényes igénybevételének vizsgálata azonban fogalmilag nem alapulhat kizárólag annak a szervnek a minősítésén, amelynek hatásköri túllépését az indítvány állítja.

¹³ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat; 50/1997. (X. 11.) AB határozat; 52/1997. (X. 14.) AB határozat; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [72].

5. A rendelkezések tartalmának vizsgálata nem minden esetben tartalmi alkotmányossági felülvizsgálat

A rendelkezés tartalmának vizsgálata nem minden esetben jelent tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatot. Különbséget kell tenni a normaszöveg alkotmányossági értékelése és az aktus jogi természetének megállapítása között.

Az első esetben az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy egy alkotmányi normaként létrejött rendelkezés tartalma megfelel-e valamely anyagi alkotmányossági mércének. A második esetben azt kell meghatároznia, hogy az előtte fekvő aktus egyáltalán annak a jogi aktustípusnak minősül-e, amelynek megalkotására a felhasznált hatáskör és eljárás irányulhat.

A tartalom e második vizsgálat során nem az alkotmányellenesség önálló mércéje, hanem az aktus minősítésének alapja.

A köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezésnél a címzett személyének meghatározhatósága, a rendelkezés egyszeri alkalmazhatósága, joghatásának automatikus és kimerülő jellege, valamint a mögöttes intézményi átalakítás hiánya annak megállapítására szolgál, hogy az Országgyűlés normatív alkotmánymódosítást vagy egyedi közhatalmi döntést fogadott-e el.

6. A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat módszertani jelentősége

Az alkotmányi forma és az aktus tényleges jogi minősége közötti különbségtétel nem idegen az Alkotmánybíróság gyakorlatától.

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a testület Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezéseivel kapcsolatban abból indult ki, hogy valamely szabály alkotmányi minőségét nem határozhatja meg kizárólag a jogalkotó erre irányuló deklarációja. Az Országgyűlés nem tehet valamely aktust az Alaptörvény részévé pusztán azzal, hogy annak minősíti, ha az aktus megalkotása és jogforrási helyzete nem felel meg az Alaptörvény követelményeinek.¹⁴

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat szerint az Alaptörvény egységes jogi dokumentum, és annak módosítására csak az Alaptörvényben meghatározott rendben kerülhet sor. A testület ezért nem fogadta el, hogy a jogalkotó valamely rendelkezés alkotmányi jogállását a rendelkezés elnevezésével vagy az erre irányuló saját deklarációjával önállóan létrehozhatná.

E határozat tárgya és a jelen ügy között lényeges különbségek vannak. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvényen kívüli aktusban foglalt szabályok alkotmányi minőségét vetették fel, míg a jelen ügyben támadott rendelkezést formálisan az Alaptörvény módosításaként fogadták el.

A határozat módszertani jelentősége azonban jelen ügyben is irányadó: az Alkotmánybíróság a jogalkotó által választott megnevezés helyett az aktus alkotmányos jogforrási természetét vizsgálta, és nem tekintette a jogalkotó önminősítését a vizsgálatot kizáró tényezőnek.

¹⁴ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [105]–[111].

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat ezért azt támasztja alá, hogy az alkotmányi forma nem zárja ki a rendelkezés jogi minőségének vizsgálatát. A formális inkorporáció nem elegendő, ha az elfogadott aktus nem felel meg annak a jogi aktustípusnak, amelynek megalkotására az alkalmazott eljárás szolgál.

A jelen ügyben ez nem az Alaptörvény egyes normái közötti tartalmi hierarchia felállítását jelenti. A kérdés az, hogy az S) cikk szerinti eljárás tárgya valóban normatív Alaptörvény-módosítás volt-e.

7. A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat szakirodalmi értékelése

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat és az azt követő gyakorlat alkotmányjogi jelentőségét Gárdos-Orosz Fruzsina *Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések* című tanulmánya is elemzi.¹⁵

Gárdos-Orosz rámutat arra, hogy a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat szerint az alkotmány nem módosítható az Alaptörvényen kívüli jogszabállyal még akkor sem, ha a jogalkotó azt az Alaptörvény részének minősíti. A testület a vizsgálatot az eljárási és formai közjogi érvényesség keretei között folytatta le, vagyis nem az adott rendelkezések tartalmi helyességéről, hanem alkotmányi minőségük érvényes létrejöttéről döntött.¹⁶

E megállapításból a jelen ügyre az következik, hogy a formális inkorporáció és a minősített többség önmagában nem zárja ki az aktus jogi természetének vizsgálatát.

Ahogy az Alaptörvényen kívül elfogadott aktus sem válik alkotmányi normává kizárólag a jogalkotó erre irányuló kijelentésével, úgy az Alaptörvény szövegébe iktatott egyedi döntés sem válik szükségképpen normatív Alaptörvény-módosítássá pusztán az elhelyezése folytán.

A jogalkotó önminősítése nem döntheti el véglegesen az aktus jogi természetét, mert ezzel éppen az Alkotmánybíróság eljárási érvényességi kontrolljának tárgyát vonná el. A 45/2012. (XII. 29.) AB határozatból ezért nem általános tartalmi felülvizsgálati hatáskör, hanem az aktus alkotmányi minőségének vizsgálhatósága következik.

8. Az alkotmánymódosítás eljárási feltételeinek jelentősége a jogirodalomban

Az alkotmánymódosítás eljárási szabályainak az érvényesség szempontjából betöltött szerepét Sente Zoltán *Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban* című tanulmánya is vizsgálja.¹⁷

¹⁵ Gárdos-Orosz Fruzsina: *Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 167–184. o.

¹⁶ Gárdos-Orosz: i. m. 179. o.

¹⁷ Sente Zoltán: *Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 209–242. o.

Szente szerint az alkotmánymódosítás eljárási szabályai valójában az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának feltételeit, nem pedig annak külső korlátait jelentik. Ha e feltételek nem teljesülnek, nem arról van szó, hogy az alkotmánymódosító hatalom túllépte alkotmányos korlátait, hanem arról, hogy nem jött létre érvényes alkotmánymódosítás.¹⁸

E megállapításból a jelen ügyre az következik, hogy 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.

Ha az Országgyűlés ezt az eljárást olyan egyedi személyi döntés meghozatalára alkalmazza, amely nem tartozik az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körébe, akkor nem egy érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás tartalmi hibájáról van szó. Ilyen esetben az érvényes Alaptörvény-módosítás létrejöttének egyik előfeltétele hiányzik.

A jelen indítvány ennek megfelelően nem valamely érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatát kéri. A kifogás arra irányul, hogy az Országgyűlés az S) cikk szerinti eljárást olyan aktus elfogadására használta, amely elsődleges jogi funkciója alapján nem minősül normatív alkotmányi rendelkezésnek. Az eljárás tárgyi előfeltételének hiánya ezért a támadott rendelkezés megalkotásának közjogi érvényességét érinti.

9. A 12/2013. (V. 24.) AB határozat és az Alaptörvény koherens értelmezése

A 12/2013. (V. 24.) AB határozat megerősítette, hogy az Alkotmánybíróság nem rendelkezik általános hatáskörrel az Alaptörvény-módosítások tartalmi felülvizsgálatára.

A testület ugyanakkor kifejezetten fenntartotta az Alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó eljárási követelmények ellenőrzését, és hangsúlyozta, hogy az Alaptörvényt koherens rendszerként értelmezi, valamennyi releváns rendelkezését figyelembe véve.¹⁹

Az Alaptörvény koherens értelmezésének követelménye nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény különböző rendelkezései között tartalmi hierarchiát állíthat fel, és e hierarchia alapján valamely módosítást megsemmisíthet.

A koherens értelmezésnek azonban jelentősége van annak meghatározásakor, hogy mit jelent az S) cikk szerinti „Alaptörvény módosítása”, és milyen jogi természetű aktus alkothatja az e hatáskör gyakorlására rendelt eljárás tárgyát.

Az S) cikket ebben az összefüggésben 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.

E rendelkezések együttes értelmezéséből nem valamely anyagi örökkévalósági klauzula, hanem a hatáskörhöz kötöttség követelménye következik. Az Országgyűlés az Alaptörvény

¹⁸ Szente: i. m. 218. o.

¹⁹ 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30], [36]–[37], [43], [47]–[48]; Gárdos-Orosz: i. m. 180. o.

módosítására jogosult, de az alkotmánymódosítási eljárást csak alkotmányi normák megalkotására alkalmazhatja.

A 12/2013. (V. 24.) AB határozat ezért egyszerre jelöli ki a jelen indítvány korlátját és alapozza meg annak vizsgálhatóságát. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja, hogy a támadott szabályozási cél tartalmilag helyes-e, de meg kell vizsgálnia, hogy a cél megvalósítására alkalmazott aktus jogi természete megfelel-e az S) cikk szerinti alkotmánymódosítás fogalmának.

10. Részkövetkeztetés a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezésről

Az előző részekben elvégzett minősítés alapján a köztársasági elnök megbízatását megszüntető rendelkezés nem tartozik az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körébe.

Az Országgyűlés az Alaptörvény normatív rendjének módosítására biztosított hatáskört egy konkrét személyi ügy eldöntésére használta. A támadott mondat nem általános megszűnési szabályt alkotott, nem alakította át a köztársasági elnöki intézményt, és nem valamely intézményi reform szükséges átmeneti következményét rendezte. Közvetlenül és véglegesen megszüntette az Alaptörvény-módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatását.

Az S) cikk szerinti különleges eljárás érvényes igénybevételenek konstitutív tárgyi előfeltétele, hogy az elfogadandó aktus jogi természeténél fogva az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuljon.

Ha ez az előfeltétel hiányzik, nem valamely érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás tartalmi hibájáról van szó, hanem arról, hogy az Országgyűlés az S) cikk szerinti eljárást olyan aktus elfogadására alkalmazta, amelyre ez az eljárás alkotmányosan nem vehető igénybe.

A szükséges szavazati arány megléte e hiányt nem pótolja: a kétharmados többség az Alaptörvény elfogadásának vagy módosításának érvényességi feltétele, nem pedig az egyedi közhatalmi döntések alkotmánymódosítási formában történő meghozatalára adott általános felhatalmazás.

A köztársasági elnök megbízatását megszüntető rendelkezés megalkotása mindezek alapján sérti az Alaptörvény S) cikkéből következő eljárási követelményt, és közjogi érvénytelenséget eredményez.

A hiba 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.

A 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.

X. A magyar alkotmánybírósági gyakorlatnak a jogszabályi formába foglalt egyedi döntésekre és a határozott idejű közjogi mandátumokra vonatkozó tételei

1. A korábbi alkotmánybírósági határozatok felhasználhatósága

Az előző részekben kifejtett minősítést a magyar alkotmánybírósági gyakorlatnak a jogszabályi formába foglalt egyedi döntésekre, a határozott időre létrehozott közjogi megbízatásokra és a ciklusokon átívelő mandátumok intézményi jelentőségére vonatkozó megállapításai is alátámasztják.

Az alábbi határozatok részben a korábbi Alkotmány alapján, törvényi rendelkezések tartalmi alkotmányossági vizsgálata során születtek. Felhasználhatóságukat ezért a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban meghatározott módszertan alapján kell megítélni.

Az Alkotmánybíróság e határozatában rögzítette, hogy vizsgálatát minden esetben a hatályos Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseire és az R) cikk szerinti értelmezési keretekre kell alapítania. A korábbi határozatokban kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések akkor használhatók fel, ha az Alaptörvény adott rendelkezésének a korábbi Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az alkotmányos szabályozási környezet kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályai és a konkrét ügy sajátosságai nem zárják ki alkalmazásukat. A korábbi érvek felhasználhatóságáról ezért minden esetben a konkrét ügy összefüggéseire tekintettel kell dönten.²⁰

A jelen indítvány a korábbi határozatok megállapításait nem az Alaptörvény-módosítással szemben közvetlenül alkalmazandó anyagi jogi mérceként hívja fel. A 31/1998. (VI. 25.), az 5/2007. (II. 27.), a 7/2004. (III. 24.) és a 183/2010. (X. 28.) AB határozatokból kizárólag azok a dogmatikai és minősítési szempontok kerülnek felhasználásra, amelyek a hatályos Alaptörvény rendszerében is értelmezhetők.

Ilyen különösen a jogforrási forma és az aktus tényleges jogi funkciójának megkülönböztetése, az általános normatív szabály és az egyedi személyi döntés elhatárolása, a valódi intézményi átalakítás és a pusztá személycsere különbsége, valamint a ciklusokon átívelő, határozott idejű közjogi mandátumok intézményi jelentősége.

E szempontok alkalmazhatóságát a hatályos Alaptörvény szabályozási rendszere nem zárja ki, hanem megerősíti. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése továbbra is a demokratikus jogállamiságot, C) cikk (1) bekezdése a hatalommegosztás elvét rögzíti, a 9–13. cikk pedig önálló alkotmányos tisztséggént szabályozza a köztársasági elnök jogállását, határozott idejű megbízatását és annak megszűnési rendjét.

²⁰ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34].

A korábbi határozatok ezért nem régi alkotmányos mércék mechanikus átvételeként, hanem a támadott rendelkezés jogi természetének a hatályos Alaptörvény alapján történő minősítését segítő érvelési forrásként használhatók fel.

2. A jogalkotási hatáskör rendeltetésszerű gyakorlása

A 31/1998. (VI. 25.) AB határozat szerint a joggal való visszaélés tilalma nem kizárólag egyetlen jogágban érvényesülő követelmény, hanem a demokratikus jogállamiságból következő, az egész jogrendszerre kiterjedő elv. A tilalom a közjogban a jogalkotó szerveket is köti.

A határozat ennek alapján azt is jogalkotói visszaélésként azonosította, ha a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használ fel.²¹

E tétel a jelen ügyben nem az Alaptörvény-módosítással szembeni önálló, íratlan tartalmi korlátként hívható fel. Jelentősége abban áll, hogy megerősíti a közhatalmi hatáskörök rendeltetéshez és az adott jogintézmény funkciójához kötött értelmezését.

Az S) cikk szerinti eljárás rendeltetése az alkotmányos normarend megalkotása és módosítása. Nem szolgálhat olyan egyedi személyi döntés meghozatalára, amelyet az Alaptörvény más jogi természetű eljárás körében szabályoz.

A rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás követelménye nem azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítás politikai célját vagy indítékát vizsgálhatná. A vizsgálat objektív alapja az alkalmazott hatáskör és a létrehozott aktus jogi természete közötti kapcsolat.

Ha az aktus elsődleges funkciója egy konkrét személy fennálló közjogi mandátumának megszüntetése, az alkotmánymódosítási forma alkalmazása nem változtatja e döntést általános alkotmányi normává.

3. Az 5/2007. (II. 27.) AB határozat: az egyedi döntés jogszabályi formába foglalása

Az 5/2007. (II. 27.) AB határozat közvetlenül a normatív szabályozás és az egyedi döntés elhatárolásával foglalkozott.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotás diszfunkcionálissá válik, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz. A normatív aktus fogalmi sajátossága, hogy nem közvetlenül és konkrétan meghatározott személy vagy személyek egyedi ügyéről rendelkezik.

Amennyiben a jogalkotó a hatályos szabály alkalmazását vagy annak normatív módosítását azzal kerüli meg, hogy az egyedi döntést jogszabályi formába foglalja, a jogalkotás rendeltetésellenessé válik.²²

A határozat alapjául szolgáló ügyben a szabályozás közvetlenül meghatározott állami vezetők fennálló megbízási jogviszonyát szüntette meg. Az Alkotmánybíróság a rendelkezést tartalma

²¹ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 245–246.

²² 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126–127.

szerint a megbíztatás megszüntetésére irányuló, jogalkalmazói aktust helyettesítő döntésnek tekintette, amelynek normatív formája nem változtatott annak egyedi jellegén.

A határozat módszertani tétele a jelen ügyben különös jelentőséggel bír. A köztársasági elnök megbíztatását megszüntető rendelkezés nem valamely általánosan megfogalmazott megszűnési feltételt állapít meg, amelynek fennállását egy későbbi jogalkalmazói döntésben kellene vizsgálni. Maga határozza meg a címzettet, maga állapítja meg a joghatás bekövetkezésének időpontját, és maga szünteti meg a közjogi megbíztatást.

Smuk Péter a politikai zsákmányelv alkotmányos korlátainak vizsgálata során ugyanehhez a problémához kapcsolja a *privilegia ne irroganto* elvét, amely szerint törvénnyel nem lehet egyedi ügyet eldönteni.²³

A tanulmány elemzése alapján különösen problematikus, ha a jogalkotó a határozott időre létrejött megbíztatás megszüntetését normatív formába foglalja, miközben a személyi változásnak nincs tényleges szervezeti indoka, és a szabályozás valójában az egyedi személyi döntést helyettesíti.²⁴

A köztársasági elnök esetében mindkét körülmény fennáll. A tisztség változatlanul fennmarad, az újonnan megválasztott személy ugyanazt az államfői funkciót látja el, a fennálló mandátum megszüntetését pedig nem valamely szervezeti diszkontinuitás, hanem közvetlenül maga a támadott rendelkezés idézi elő.

4. Az általános megszűnési jogcím és a fennálló mandátumot megszüntető átmeneti rendelkezés különbsége

Erdős Csaba az 5/2007. (II. 27.) AB határozat és a 183/2010. (X. 28.) AB határozat összevetésével különbséget tesz a mindenkori tisztségviselőkre alkalmazandó általános megszűnési jogcím, valamint az új szabálynak a hivatalban lévő tisztségviselőkre történő alkalmazását elrendelő átmeneti rendelkezés között.

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.

Erdős szerint a vizsgált korábbi ügyek átmeneti rendelkezései eltérő jogtechnikai megoldásokkal, de azonos joghatásra irányultak: az új szabályoknak a hivatalban lévő tisztségviselőkre történő alkalmazására.²⁵

²³ Smuk Péter: A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai. *Jog–Állam–Politika*, 2010/4. szám, 3–22. o., különösen 14–15. o.

²⁴ Smuk: i. m. 14–15. o.

²⁵ Erdős Csaba: Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése. *Diskurzus: Batthyány Lajos Szakkollégium Tudományos Folyóirata*, 3. évfolyam, 2. szám, 2013, 47–57. o., különösen 50–51. o.

A jelen ügyben az egyedi jelleg ennél is közvetlenebb. A támadott rendelkezés nem kapcsolja össze valamely általánosan megfogalmazott új megszűnési jogcím bevezetését annak a hivatalban lévő köztársasági elnökre történő alkalmazásával.

Egyáltalán nem alkot a mindenkori vagy a jövőbeli köztársasági elnökökre vonatkozó általános szabályt, hanem közvetlenül és kizárólag a hatálybalépéskor hivatalban lévő elnök mandátumának megszüntetését rendeli el.

Az egyedi joghatás ezért nem valamely általános normatív változás átmeneti következménye, hanem a rendelkezés teljes önálló tartalma.

A támadott alaptörvényi rendelkezés az 5/2007. (II. 27.) AB határozatban meghatározott ismérveket még közvetlenebbül mutatja. Nem csupán olyan zárt személyi kört érint, amelynek tagjai a szabályozási környezet alapján azonosíthatók, hanem a hatálybalépés időpontjában egyetlen személy fennálló mandátumát szünteti meg.

Nem általános megszűnési jogcímet állapít meg, hanem maga váltja ki a konkrét jogviszony megszűnését.

5. A 7/2004. (III. 24.) AB határozat: valódi szervezeti átalakítás és pusztá személycseré

A 7/2004. (III. 24.) AB határozat szintén egy állami szerv vezetői megbízatásának törvényi megszüntetését vizsgálta.

A döntés különbséget tett a tényleges szervezeti átalakításból szükségképpen következő személyi változás és a szervezetátalakításra való pusztá hivatkozással végrehajtott mandátumrövidítés között.

A határozat értelmében 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.²⁶

Ez az elhatárolás a jelen ügyben azért jelentős, mert a köztársasági elnök tisztsége nem szűnik meg, és nem alakul át oly módon, amely a hivatalban lévő személy megbízatásának megszűnését elkerülhetetlenné tenné.

A támadott rendelkezés alkalmazását követően ugyanazon államfői tisztséget, ugyanazon megválasztó szerv által és az Alaptörvény 11. cikkére visszautaló eljárásban töltik be. A személyi joghatás így nem valamely megszűnő státusz járulékos következménye, hanem a szabályozás önálló tárgya.

A jövőbeli új Alkotmány megalkotásának szándéka sem teszi ténylegessé a jelenlegi államfői intézmény átalakítását. A támadott rendelkezés hatályosulásakor az új Alkotmány még nem létezik, annak tartalma, intézményrendszere és az államfő jogállása nem meghatározott.

²⁶ 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 116–121.

A jelenlegi köztársasági elnöki tisztség ezzel szemben változatlanul fennmarad, és az újonnan megválasztott személy legfeljebb öt évig ugyanezt a tisztséget tölti be.

A mandátummegszüntetés ezért időben és funkcionálisan sem egy már megvalósult intézményi átalakítás következménye. A személycseré megelőzi az esetleges jövőbeli alkotmányos reformot, és attól jogilag elválik.

6. A ciklusokon átívelő közjogi mandátum mint jogállami garancia

A 7/2004. (III. 24.) AB határozat kifejezetten kitért az Alkotmányban nevesített tisztségviselők mandátumára is.

Megállapította, hogy a köztársasági elnök, az alkotmánybírák, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész ciklusokon átívelő megbízási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítéka, amely túlmutat az ügyvitel folyamatosságához fűződő érdeken.²⁷

A határozat ezzel megerősítette, hogy az alkotmányban szabályozott tisztségviselők mandátumának országgyűlési ciklusokon átívelő jellege önálló intézményi értékkel rendelkezik.

A megbízási időtartama nem egyszerű személyzeti vagy foglalkoztatási feltétel, hanem az adott tisztség közjogi helyzetének és a mindenkor parlamenti többségtől való elkülönülésének egyik garanciája.

A jelen ügyben e garanciális jelleg fokozottan érvényesül. A köztársasági elnök nem csupán az Alaptörvényben nevesített tisztségviselő, hanem olyan önálló alkotmányos szerv, amelynek kifejezett feladata az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés.

Ötéves mandátumának négyéves országgyűlési ciklusokon való átnyúlása az Alaptörvény tudatos szerkezeti döntése.

A ciklusokon átívelő mandátum védelme nem a tisztséget betöltő személy változatlanságához fűződő magánérdeket, hanem a tisztség intézményi autonómiáját biztosítja.

Ha minden új parlamenti kétharmad alkotmánymódosítással megszüntethetné a korábbi Országgyűlés által megválasztott köztársasági elnök megbízását, az ötéves mandátum elveszítené a parlamenti ciklusokon átívelő garanciális funkcióját.

A tisztség formálisan határozott idejű maradna, ténylegesen azonban az új parlamenti többség politikai bizalmától függő, bármikor megszüntethető megbízatássá válna.

7. A 183/2010. (X. 28.) AB határozat: a jövőbeli általános szabály és a fennálló mandátum elválasztása

²⁷ 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 117.

A 183/2010. (X. 28.) AB határozat a normatív szabályozás és a fennálló mandátumba történő egyedi beavatkozás különbségét további szemponttal egészítette ki.

Az ügyben a jogalkotó a Gazdasági Versenyhivatal mindenkori elnökhelyetteseire vonatkozó új, általános megbízatásmegszűnési jogcímet alkotott. Az Alkotmánybíróság ezt önmagában valódi normatív szabálynak minősítette, mert nem kizárólag a hivatalban lévő személyek megbízatásáról rendelkezett, hanem a jövőben is alkalmazandó megszűnési feltételt állapított meg.²⁸

A testület ugyanakkor alkotmányellenesnek találta az új jogcímnnek a már fennálló, határozott időre létrejött megbízatásokra való azonnali kiterjesztését.

Hangsúlyozta, hogy a ciklusváltásoktól elszakított megbízatási idő az autonómia garanciarendszerének része, és az új szabályozási cél a jövőre nézve, a már létrejött jogviszonyok érintetlenül hagyása mellett, megfelelő átmeneti rendelkezéssel is megvalósítható lett volna.²⁹

A 183/2010. (X. 28.) AB határozat tehát éppen azt a különbséget világítja meg, amely a jelen ügyben döntő. Más jogi természetű egy, a mindenkori tisztségviselőkre alkalmazandó általános megszűnési szabály megalkotása, és más a hatálybalépéskor hivatalban lévő személy megbízatásának közvetlen megszüntetése.

A támadott rendelkezés az utóbbi kategóriába tartozik: nem alkot jövőbeli mércét, hanem maga dönti el az egyedi személyi ügyet.

A 183/2010. (X. 28.) AB határozat a jelen ügyben is azt az elhatárolási szempontot erősíti meg, hogy a mindenkori tisztségviselőkre irányadó, jövőbeli általános szabály megalkotását külön kell választani attól a rendelkezéstől, amely a már fennálló, határozott időre létrejött mandátumot közvetlenül megszünteti.

A jövőre irányuló általános feltétel és annak a már fennálló megbízatásra történő alkalmazása egymástól elválasztható szabályozási döntések.

8. A tényleges intézményi változás és a személyi joghatás szükségszerű kapcsolata

A 7/2004. (III. 24.) AB határozat és a 183/2010. (X. 28.) AB határozat összevetéséből az is következik, hogy a fennálló mandátum megszüntetésének minősítésekor meghatározó jelentősége van az intézményi változás valódiságának és a személyi joghatással fennálló szükségszerű kapcsolatának.

Ténylegesen megszűnő tisztség esetében a mandátum lezárása a szervezeti átalakítás következménye lehet. Ha azonban az intézmény és a tisztség fennmarad, a hivatalban lévő személy mandátumának megszüntetéséhez nem elegendő valamely általános politikai vagy szervezési cél megjelölése.

²⁸ 183/2010. (X. 28.) AB határozat, ABH 2010, 1473, 1483–1484.

²⁹ 183/2010. (X. 28.) AB határozat, ABH 2010, 1473, 1486–1487.

A köztársasági elnök esetében nemcsak a tisztség marad fenn, hanem a szabályozás azonnal gondoskodik annak újbóli betöltéséről. Ez kizárja, hogy a fennálló mandátum megszüntetése egy megszűnő tisztség vagy egy új intézményi konstrukció elkerülhetetlen átmeneti következményének legyen tekinthető.

A módosítás más rendelkezéseinek jövőbeli intézményi céljai nem szolgáltathatnak automatikusan szervezeti indokot a köztársasági elnök eltávolításához. A mandátummegszüntetés és az állított reform között konkrét, szükségszerű alkotmányos kapcsolatnak kellene fennállnia.

Ilyen kapcsolat a támadott szabályozásban nem azonosítható.

9. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából következő minősítési szempontok

Az ismertetett alkotmánybírósági gyakorlat összességében három, a jelen ügyben is releváns módszertani következtetést támaszt alá.

Elsőként: a jogi aktust nem kizárólag elnevezése és formája, hanem tényleges funkciója alapján kell minősíteni.

Másodikként: a normatív szabályozás nem használható fel konkrét személyi ügy közvetlen eldöntésére.

Harmadikként: az alkotmányosan meghatározott, ciklusokon átívelő mandátum nem pusztán a tisztségviselő személyes helyzetét, hanem az államszervezet stabilitását, autonómiáját és a mindenkor parlamenti többségtől való intézményi elkülönülést védi.

E módszertani tételek alkalmazása nem jelenti a korábbi Alkotmány alapján kialakított anyagi alkotmányosság mérce közvetlen számonkérését az Alaptörvény módosításán.

A hivatkozott gyakorlat annak megállapítását támasztja alá, hogy a 34. pont első mondata jogi funkciója szerint nem általános alkotmányi norma és nem valódi intézményi reform átmeneti rendelkezése, hanem egyedi személyi döntés.

Az indítvány központi következtetése ezért továbbra is hatásköri és megalkotási természetű: az Országgyűlés az S) cikk szerinti eljárást olyan aktus elfogadására használta, amely nem tartozik az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körébe.

10. Részkövetkeztetés

A magyar alkotmánybírósági gyakorlat egyértelmű dogmatikai alapot biztosít a jogforrási forma és az aktus tényleges funkciójának elkülönítéséhez.

Az 5/2007. (II. 27.) AB határozat alapján a normatív forma nem változtatja általános szabállyá az olyan rendelkezést, amely közvetlenül és konkrétan egy meghatározott személy fennálló megbízatásának megszüntetésére irányul.

A 7/2004. (III. 24.) AB határozat alapján a fennálló mandátum megszüntetésének intézményi indoka csak akkor fogadható el, ha a tisztség vagy az annak alapjául szolgáló szervezet ténylegesen megszűnik vagy érdemben átalakul.

A 183/2010. (X. 28.) AB határozat alapján pedig el kell különíteni a jövőre irányuló általános jogállási szabályt attól az átmeneti rendelkezéstől, amely az új szabályt a már fennálló, határozott idejű megbízatásokra is kiterjeszti.

A támadott 34. pont első mondata mindhárom ismerv alapján egyedi személyi döntés. Egyetlen azonosítható személy mandátumát szünteti meg, nem kapcsolódik valódi intézményi megszűnéshez vagy átalakításhoz, és nem alkot a jövőre nézve alkalmazható általános megszűnési szabályt.

A magyar alkotmánybírósági gyakorlat ezért megerősíti, hogy a támadott rendelkezés elsődleges jogi funkciója nem az Alaptörvény normatív módosítása, hanem a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának közvetlen megszüntetése.

XI. Az európai és nemzetközi joggyakorlat összehasonlító szempontjai

1. Az európai és nemzetközi források szerepe a jelen eljárásban

Az előző részekben kifejtett minősítést az európai bírósági és alkotmányjogi gyakorlat összehasonlító szempontjai is megerősítik.

E források a jelen eljárásban nem szolgálnak az Alaptörvény-módosítás önálló tartalmi felülvizsgálati mércéjeként, és nem terjesztik ki az Alkotmánybíróság Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében meghatározott hatáskörét.

Jelentőségük arra korlátozódik, hogy módszertani támpontot nyújtanak a támadott rendelkezés jogi természetének meghatározásához, különösen a valódi intézményi reformból szükségszerűen következő személyi változás és a hivatalban lévő tisztségviselő célzott, ex lege eltávolításának elhatárolásához.

Az európai és nemzetközi joggyakorlat visszatérő tétele, hogy a közjogi tisztségviselő határozott idejű mandátumának idő előtti megszüntetését nem kizárólag az alkalmazott jogforrási forma vagy a jogalkotó által megjelölt intézményi cél alapján kell megítélni. Vizsgálni kell a szabályozás tényleges működését, az érintetti kör meghatározhatóságát, a mandátummegszüntetés és az állított intézményi reform közötti szükségszerű kapcsolatot, valamint azt, hogy a személyi joghatás önálló szabályozási célt képez-e.

2. A Velencei Bizottság gyakorlata az államfői megfosztásról

A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság – a továbbiakban: Velencei Bizottság – az albán köztársasági elnök megfosztási eljárásával összefüggésben az államfő tisztségének idő előtti megszüntetését konkrét magatartás és alkotmányos felelősség egyedi vizsgálatához kapcsolta.

A Velencei Bizottság rámutatott arra, hogy még az elnök alkotmányértésének megállapítása sem vezet szükségképpen a tisztségtől való megfosztásához: külön értékelni kell a jogsértés súlyát és azt, hogy a megfosztás miként érinti a fékek és ellensúlyok rendszerét.³⁰

E vélemény a jelen ügyben nem az elnöki mandátum anyagi jogi védelmének közvetlen mércéjeként irányadó. Módszertani jelentősége abban áll, hogy az államfő tisztségtől való eltávolítását egyedi közjogi felelősségi döntésként, nem pedig a politikai bizalom általános államszervezeti kérdésekként kezeli.

A támadott rendelkezés ugyanazt a személyi joghatást idézi elő, mint a megfosztás, de anélkül, hogy konkrét magatartásról, jogsértésről vagy felelősségről döntene. Ez megerősíti azt a minősítést, hogy a rendelkezés elsődleges funkciója nem általános alkotmányi szabály alkotása, hanem a hivatalban lévő köztársasági elnök eltávolítása.

3. A mandátumbiztonság és a valódi intézményi reform elhatárolása a Velencei Bizottság gyakorlatában

A Velencei Bizottság és az Európa Tanács Emberi Jogi és Jogállamisági Főigazgatósága a moldovai alkotmányos testületek tagjainak mandátumáról szóló közös amicus curiae véleményében a határozott időre szóló mandátum biztonságát az intézményi függetlenség egyik eszközeként határozta meg.

A vélemény szerint a mandátum folytonosságát veszélyeztető beavatkozás felvetheti annak gyanúját, hogy a változtatás célja az érintett intézmény döntéseinek befolyásolása. A Velencei Bizottság egyúttal különbséget tett a valamely alkotmányos intézményt ténylegesen újratervező reform és a pusztá átnevezés között: utóbbi a hivatalban lévő tisztségviselők eltávolításának ürügye is lehet, ezért a változtatás tényleges céljának és funkciójának meghatározó jelentősége van.³¹

Ez az elhatárolás közvetlenül megfelel a jelen indítványban alkalmazott elsődleges alkotmányos funkció vizsgálatának.

A köztársasági elnöki tisztség nem szűnik meg, alapvető funkciói és megválasztásának rendje változatlanul fennmaradnak, a módosítás pedig a mandátum megszüntetését követően azonnal ugyanazon tisztség újbóli betöltését írja elő.

A személyi változás ezért nem valamely tényleges intézményi újratervezés szükségszerű következménye, hanem maga a szabályozás közvetlen tárgya.

A Velencei Bizottság más véleményeiben is következetesen kifogásolta az olyan alkotmányos vagy törvényi rendelkezéseket, amelyek általános normatív forma alkalmazásával ténylegesen

³⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Albania – Opinion on the Powers of the President to Set the Dates of Elections*, CDL-AD(2019)019, adopted by the Venice Commission at its 120th Plenary Session, Venice, 11–12 October 2019, 95–102. pont.

³¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe: *Republic of Moldova – Urgent Joint Amicus Curiae Brief on Three Legal Questions Concerning the Mandate of Members of Constitutional Bodies*, CDL-AD(2020)033, 19. és 28–30. pont.

meghatározott tisztségviselők megbízatásának megszüntetésére irányulnak. E gyakorlatban az ad hominem jogalkotás problémája nem kizárólag az érintett személy egyéni helyzetéhez, hanem az intézményi függetlenséghez, a hatalommegosztáshoz és a politikai zsákmányelv korlátozásához kapcsolódik.³²

4. Az Európai Unió Bíróságának C-288/12. számú ítélete

Az Európai Unió Bírósága a C-288/12. számú, Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben a magyar adatvédelmi biztos határozott idejű mandátumának az új adatvédelmi hatóság létrehozásával összefüggő idő előtti megszüntetését vizsgálta.

A Bíróság megállapította, hogy a határozott idő lejártá előtti eltávolítás lehetősége az érintett intézményt a politikai hatalomhoz való előzetes alkalmazkodásra ösztönözheti, ezért a függetlenség követelménye magában foglalja a megbízatási idő kitöltésének biztosítását, kivéve az előzetesen meghatározott megszűnési okokat.³³

Az ügy uniós jogi mércéje és az adatvédelmi felügyeleti szerv jogállása nem alkalmazható közvetlenül a köztársasági elnökre. A döntés összehasonlító jelentősége abban áll, hogy egy új intézményi keret létrehozása és más személy kinevezése önmagában nem teszi semlegessé a fennálló, határozott idejű mandátum megszüntetésének személyi joghatását.

A szabályozás tényleges következményeit az intézményi reform formális megjelölésétől elkülönítve kell értékelni. A jogalkotó által hivatkozott szervezeti változás önmagában nem igazolja a határozott időre létrejött mandátum idő előtti megszüntetését, ha a megszüntetés nem szükségszerű következménye az új intézményi konstrukciónak.

A jelen ügyben a köztársasági elnöki intézmény még formálisan sem szűnik meg. Ugyanazon tisztséget ugyanazon alkotmányos funkciókkal és azonos választási eljárásban tölti be az újonnan megválasztott személy. A mandátummegszüntetés és az intézményi reform között ezért a C-288/12. számú ügghöz képest is gyengébb a szervezeti kapcsolat.

5. Az Európai Unió Bíróságának C-619/18. számú ítélete

Ugyanezt az elhatárolási szempontot erősíti az Európai Unió Bíróságának C-619/18. számú, Európai Bizottság kontra Lengyelország ügyben hozott ítélete is.

A Bíróság külön jelentőséget tulajdonított annak, hogy az új nyugdíjkorhatárt nem csupán a később kinevezett bírákra, hanem a már hivatalban lévő tisztségviselőkre is alkalmazni kellett, és ez a fennálló megbízatások idő előtti megszűnéséhez vezetett.³⁴

³² Lásd különösen: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Turkey – Opinion on the Duties, Competences and Functioning of the Criminal Peace Judgeships*, CDL-AD(2017)004; továbbá az ad hominem szabályozással kapcsolatos módszertani tételeket: CDL-AD(2016)037; CDL-AD(2018)013; CDL-AD(2021)009; CDL-AD(2021)047.

³³ Európai Unió Bírósága, C-288/12. számú ügy, *Európai Bizottság kontra Magyarország*, 2014. április 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2014:237, 53–55. pont.

³⁴ Európai Unió Bírósága, C-619/18. számú ügy, *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság*, 2019. június 24-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:531, különösen 71–96. pont.

Az ítélet bírói függetlenségre és az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikkére épülő mércéje a jelen ügyben közvetlenül nem alkalmazható.

Összehasonlító jelentősége arra korlátozódik, hogy valamely új, jövőre irányuló intézményi szabályozástól külön kell megítélni azt az átmeneti rendelkezést, amely közvetlenül a hivatalban lévő tisztségviselők fennálló mandátumát szünteti meg.

6. A Baka kontra Magyarország ügy

Hasonló módszertani megközelítés jelenik meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának Baka kontra Magyarország ügyben hozott nagykamarai ítéletében.

Az érintett tisztségviselő mandátumát az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti szabályozás szüntette meg, a Kúria létrehozására irányuló intézményi reform részeként. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a szabályozás alkotmányi szintje és átmeneti jellege ellenére a teljes jogi és ténybeli összefüggést, az események sorrendjét és a mandátummegszüntetés tényleges funkcióját vizsgálta.³⁵

A Baka-ügy a bírói függetlenséghez és az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jogokhoz kapcsolódott, ezért abból a köztársasági elnöki mandátum közvetlen egyezményi védelme nem vezethető le.

A jelen ügyben használható tétel kizárólag módszertani: az aktus alkotmányi formája, átmeneti rendelkezésként való elhelyezése és valamely reformhoz kapcsolása nem zárja ki annak vizsgálatát, hogy a rendelkezés objektív joghatása és elsődleges funkciója ténylegesen intézményi szabályozás vagy konkrét személy eltávolítása.

A Nagykamara nem elégedett meg azzal, hogy a megbízatás megszüntetését alkotmányos és bíróságszervezeti reform keretében fogadták el. A szabályozás tényleges hatásait, az érintett személy helyzetét, a rendelkezés elfogadásának körülményeit és a jogorvoslat hiányát együttesen értékelte.

A Baka-ítélet ezért megerősíti, hogy az alkotmányos szintű jogalkotás sem válhat az egyedi személyi döntés jogi természetét elfedő formává.

7. A Pastukhov kontra Fehéroroszország ügy

Az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottsága a Pastukhov kontra Fehéroroszország ügyben egy alkotmánybíró határozott időre szóló megbízatásának idő előtti megszüntetését vizsgálta.

A Bizottság megállapította, hogy az alkotmánybíró mandátumának idő előtti megszüntetése, a megfelelő eljárási garanciák és a hatékony jogvédelem hiánya sértette a Polgári és Politikai

³⁵ Emberi Jogok Európai Bírósága, *Baka kontra Magyarország* [GC], 20261/12. számú kérelem, 2016. június 23-i ítélet, 148–151. pont.

Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikk c) pontját, összefüggésben az igazságszolgáltatás függetlenségének követelményével.³⁶

A döntés közvetlenül alkotmánybírói tisztségre és az Egyezségokmányban biztosított közhivatal-viselési jogra vonatkozott. Nem szolgálhat ezért a köztársasági elnök mandátumának közvetlen nemzetközi jogi mércéjeként.

Összehasonlító jelentősége abban áll, hogy a határozott időre létrejött magas közjogi mandátum idő előtti megszüntetése nem pusztán az érintett személy egyéni jogi helyzetét érinti. Az ilyen beavatkozás az intézményi függetlenség és a közhatalom jogilag kötött gyakorlásának kérdését is felveti.

8. A C-286/12. számú ügy korlátozott összehasonlító jelentősége

Az Európai Unió Bírósága a C-286/12. számú, Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben a bírák, ügyészek és közjegyzők kötelező nyugdíjkorhatárának hirtelen leszállítását vizsgálta.

A Bíróság az ügyet az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma és a 2000/78/EK irányelv alapján bírálta el, és megállapította, hogy az érintett intézkedés nem felelt meg az arányosság követelményének.³⁷

Az ítéletből ezért nem vezethető le a határozott idejű közjogi mandátumok általános uniós jogi védelme, és az nem használható a jelen ügy közvetlen mércéjeként.

Korlátozott összehasonlító jelentősége annyiban van, hogy a Bíróság értékelte a korábban kialakult szolgálati és jogállási helyzetek hirtelen, megfelelő átmenet nélküli megváltoztatását. A döntés ebben a szűk értelemben erősíti azt a módszertani követelményt, hogy a jövőre irányuló általános szabályozást és annak a már fennálló jogviszonyokra való azonnali kiterjesztését el kell különíteni egymástól.

9. Részkövetkeztetés

Az ismertetett európai és nemzetközi gyakorlat nem szolgál az Alaptörvény-módosítással szembeni önálló tartalmi érvénytelenségi mérceként.

Összehasonlító és módszertani jelentősége abban áll, hogy 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.

E szempontok megerősítik az indítvány hazai alkotmányjogi alapon levont minősítését. A köztársasági elnöki tisztség változatlanul fennmarad, a rendelkezés nem alkot általános,

³⁶ United Nations Human Rights Committee: *Pastukhov v. Belarus*, Communication No. 814/1998, CCPR/C/78/D/814/1998, Views adopted on 5 August 2003, különösen 7.3–7.4. pont.

³⁷ Európai Unió Bírósága, C-286/12. számú ügy, *Európai Bizottság kontra Magyarország*, 2012. november 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2012:687, különösen 54–81. pont.

jövőbeli megszűnési jogcímet, és a személyi változás nem valamely valódi intézményi reform elkerülhetetlen következménye.

A támadott mondat közvetlenül és automatikusan a hivatalban lévő elnök mandátumát szünteti meg, ezért egyedi közhatalmi döntésként való minősítését az európai és nemzetközi gyakorlat is alátámasztja.

XII. Az Európai Unió Bíróságához fordulás szükségessége

1. Az előzetes döntéshozatali kérelem tárgya

A jelen indítvány központi kérdése annak meghatározása, hogy a támadott rendelkezés valódi intézményi átalakítást rendező alkotmányi norma, vagy elsődleges jogi funkciója szerint a hivatalban lévő köztársasági elnök mandátumát megszüntető egyedi közhatalmi döntés. E minősítéstől függ, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény S) cikkében meghatározott alkotmánymódosító hatáskör tárgyi keretei között járt-e el, és az S) cikk szerinti különleges megalkotási eljárás az adott jogi természetű aktus elfogadására igénybe vehető volt-e.

A minősítési kérdésnek uniós jogi összefüggése is van. Az Alaptörvény-módosítás országgyűlési vitájában kifejezetten megjelent, hogy az alkotmányos változtatások célja Magyarország jogállamisági helyzetének rendezése és az uniós forrásokhoz való hozzáférés elősegítése.³⁸

A módosító hatalom tehát maga kapcsolta össze az alkotmányos reformot az Európai Unió által számon kért jogállamisági követelmények érvényesítésével.

Ebből következően a támadott rendelkezés elsődleges funkciójának meghatározásakor jelentősége van annak, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt jogállamiság milyen követelményeket támaszt a közhatalmi hatáskörök gyakorlásával, az alkotmányosan meghatározott eljárások rendeltetésszerű alkalmazásával és a határozott időre létrejött alkotmányos mandátumok idő előtti megszüntetésével szemben.

2. Az Alaptörvény E) cikke mint kapcsolódási pont

Az uniós jogi kérdés magyar alkotmányjogi kapcsolódási pontját az Alaptörvény E) cikke teremti meg.

Az E) cikk (1) bekezdése az európai egység megteremtésében való magyar közreműködést, a (2)–(3) bekezdése pedig az uniós tagságból fakadó jogok gyakorlásának és kötelezettségek teljesítésének magyar alkotmányos alapját határozza meg.

Az E) cikk a jelen ügyben nem az Alaptörvény-módosítás önálló tartalmi felülvizsgálati mércéje. Jelentősége abban áll, hogy az EUSZ 2. cikkéből fakadó, Magyarországot tagállamként terhelő kötelezettségek az Alaptörvény által elismert európai jogi összefüggés részét alkotják.

³⁸ Országgyűlési Napló, 2026. június 29-i és 2026. július 7-i ülésnap.

Az uniós jog hiteles értelmezése ezért a magyar alkotmányos eljárásban sem tekinthető külső vagy jogilag közömbös szempontnak.

Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban megállapította, hogy az E cikk (2) bekezdése egyszerre biztosítja Magyarország vonatkozásában az uniós jog érvényességét, és jelenti az átruházott, illetve közösen gyakorolt hatáskörök korlátját.³⁹

A 26/2020. (XII. 2.) AB határozat az előzetes döntéshozatali eljárást az európai bírósági intézményesített együttműködés részének, meghatározott esetekben kötelező párbeszédnek minősítette. Az Alkotmánybíróság e határozatban azt is hangsúlyozta, hogy az európai egység megteremtéséből a nemzeti és az uniós jogrendszer harmóniája és koherenciája következik alkotmányos célként.⁴⁰

Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése ezért nem jelentené az Alkotmánybíróság magyar alkotmányjogi hatáskörének átengedését.

Az Európai Unió Bírósága az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság uniós jogi tartalmát értelmezné. Az Alaptörvény S) cikkének és 24. cikk (5) bekezdésének értelmezése, a támadott rendelkezés jogi minősítése, valamint a magyar közjogi jogkövetkezmények levonása továbbra is az Alkotmánybíróság feladata maradna.

3. Az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek jogilag kötelező jellege

Az Európai Unió Bírósága a C-769/22. számú, Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott teljes ülési ítéletében megállapította, hogy az EUSZ 2. cikke nem pusztán politikai iránymutatásokat vagy célkitűzéseket tartalmaz.

Az abban foglalt értékek önmagukban is jogilag kötelezőek, a tagállamok pedig uniós tagságukból következően kötelesek azokat tiszteletben tartani, fenntartani és előmozdítani. A tagállamok nem módosíthatják jogrendjüket oly módon, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek védelmi szintje csökkenjen.⁴¹

A Bíróság azt is rögzítette, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás nem az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek uniós védelmének kizárólagos eszköze. Az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek tiszteletben tartása más uniós jogi eljárásokban is vizsgálható.⁴²

Az ítélet ugyanakkor nem határozta meg, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt legalitás milyen követelményeket támaszt az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi kereteinek megtartásával és e keretek alkotmánybírósági ellenőrzésével szemben.

Nem döntötte el azt sem, hogy a jogállamiság helyreállítására irányuló alkotmányos reform részeként miként határozható el a valódi intézményi átalakítás szükségszerű személyi

³⁹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [53].

⁴⁰ 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23]–[26].

⁴¹ Európai Unió Bírósága, C-769/22. számú ügy, Európai Bizottság kontra Magyarország (Az Unió értékei), teljes ülés, 2026. április 21-i ítélet, ECLI:EU:C:2026:326, 520–525., 536. és 546–551. pont.

⁴² C-769/22., 538–543. pont.

következménye egy változatlanul fennmaradó alkotmányos tisztség betöltőjének célzott, közvetlen és automatikus eltávolításától.

4. A legalitás uniós jogi követelményének jelentősége

Az uniós jogi kérdés a jelen ügyben mindenekelőtt eljárási és hatásköri természetű.

Az indítvány központi állítása szerint az Alaptörvény S) cikkében szabályozott különleges eljárás kizárólag az Alaptörvény elfogadására vagy normatív módosítására vehető igénybe.

Az Országgyűlés nem jár el e hatáskör tárgyi keretei között, ha az eljárást nem alkotmányi norma megalkotására, hanem egy közvetlenül azonosítható személy fennálló mandátumát megszüntető egyedi közhatalmi döntés meghozatalára alkalmazza.

A hatásköri kifogás nem valamely érvényesen létrejött Alaptörvény-módosítás tartalmi helyességére vonatkozik. Azt a logikailag megelőző kérdést érinti, hogy az Országgyűlés rendelkezett-e az adott jogi természetű aktus meghozatalára irányuló hatáskörrel, és ezért az S) cikk szerinti eljárás az adott aktus elfogadására egyáltalán igénybe vehető volt-e.

A hatáskör tárgyi előfeltételének hiánya a megalkotási eljárás érvényességét érinti; azt a jogforrási forma, a rendelkezés alaptörvényi elhelyezése és a kétharmados szavazati arány megtartása nem pótolhatja.

Az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság egyik alapvető összetevője a legalitás. A legalitás követelménye magában foglalja, hogy valamennyi közhatalmi szerv a jog által meghatározott korlátok között, a számára biztosított hatáskörben és az annak gyakorlására rendelt eljárásban járjon el.

Az Európai Unió Bírósága a C-156/21. számú ügyben a jogállamiság összetevői között ismerte el a legalitást, a jogbiztonságot, a közhatalom önkényes gyakorlásának tilalmát, a hatékony bírói jogvédelmet és a hatalommegosztást.⁴³

Az EUSZ 2. cikkének értelmezése ezért közvetlenül szükséges annak megállapításához, hogy a jogállamiság legalitási követelménye az alkotmánymódosítási eljárás esetében kizárólag a kezdeményezési, szavazási, aláírási és kihirdetési szabályok megtartását jelenti-e, vagy kiterjed arra az előzetes hatásköri kérdésre is, hogy a különleges eljárást az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körébe tartozó aktus elfogadására alkalmazták-e.

5. A jogállamisági reform és a célzott személyi eltávolítás elhatárolása

Az uniós jogi kérdés másik oldala a támadott rendelkezés elsődleges funkciójának meghatározásához kapcsolódik.

A módosítás nem szünteti meg a köztársasági elnöki tisztséget, nem változtatja meg annak alapvető alkotmányos funkcióit, nem alakítja át a megválasztás rendjét, és nem állapít meg

⁴³ Európai Unió Bírósága, C-156/21. számú ügy, Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, 2022. február 16-i ítélet, ECLI:EU:C:2022:97, 127–136. és 230–232. pont.

olyan új alkalmassági vagy jogállási feltételt, amelyet a hivatalban lévő elnök ne teljesíthetne. Közvetlenül megszünteti a fennálló mandátumot, majd ugyanazon tisztség újbóli betöltését rendeli el.

Az EUSZ 2. cikk értelmezése ezért ahhoz is szükséges támpontot nyújthat, hogy a jogállamiság helyreállítására irányuló alkotmányos reform körében milyen szempontok alapján kell elhatárolni a tényleges intézményi átalakításból elkerülhetetlenül következő személyi változást attól az intézkedéstől, amelynek önálló és meghatározó tárgya egy fennálló mandátum megszüntetése.

E két uniós jogi kérdés együttesen kapcsolódik a magyar közjogi főkérdéshez.

Ha az EUSZ 2. cikkében foglalt legalitás a közhatalmi hatáskörök tárgyi kereteinek megtartását és azok megfelelő bírósági ellenőrzését is megköveteli, továbbá a jogállamiság helyreállítására irányuló intézményi reformot elhatárolja a célzott személyi eltávolítástól, e tételeket az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie annak meghatározásakor, hogy a támadott rendelkezés normatív Alaptörvény-módosításnak vagy egyedi közhatalmi aktusnak minősül-e.

6. Az Alkotmánybíróság mint az EUMSZ 267. cikke szerinti bíróság

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben konkrét indítvány alapján, jogszabályban meghatározott eljárásban, kötelező erejű határozattal dönt. Határozatával szemben további hazai bírói jogorvoslatnak nincs helye.

Az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének az alkotmánybírósági jelleg önmagában nem akadályozza, amit az Európai Unió Bírósága által a spanyol alkotmánybíróság előterjesztésére elbírált C-399/11. számú Melloni ügy is igazol.⁴⁴

Az Európai Unió Bírósága a C-561/19. számú Consorzio Italian Management ügyben megerősítette, hogy a végső fokon eljáró tagállami bíróságnak előzetes döntéshozatalt kell kezdeményeznie, ha az ügy eldöntéséhez releváns uniós jogi értelmezési kérdés merül fel, és a kérdést az Európai Unió Bírósága korábban nem döntötte el, illetve az uniós jog helyes értelmezése nem nyilvánvaló minden észszerű kétséget kizáróan.⁴⁵

A jelen ügyben felmerülő kérdések nem tekinthetők korábban eldöntötteknek. A C-769/22. számú ítélet megállapította az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek önállóan kötelező jellegét, de nem határozta meg az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi korlátainak ellenőrzésére, illetve a jogállamisági reform és a célzott személyi eltávolítás elhatárolására vonatkozó követelményeket.

A helyes értelmezés ezért észszerű kétséget kizáróan egyértelműnek sem tekinthető.

⁴⁴ Európai Unió Bírósága, C-399/11. számú ügy, *Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal*, 2013. február 26-i ítélet, ECLI:EU:C:2013:107.

⁴⁵ Európai Unió Bírósága, C-561/19. számú ügy, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA kontra Rete Ferroviaria Italiana SpA*, 2021. október 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2021:799, 32–33. és 51–59. pont.

7. Az előzetes döntéshozatalra előterjeszteni indítványozott kérdések

Mindezek alapján az indítványozók kérik, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az ügy érdemi eldöntését megelőzően az EUMSZ 267. cikke alapján a következő kérdésekkel forduljon az Európai Unió Bíróságához:

1. Úgy kell-e értelmezni az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt jogállamiság és demokrácia értékét – különösen a legalitásnak, a közhatalom önkényes gyakorlása tilalmának és a hatalommegosztásnak az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett követelményét –, hogy a tagállami közhatalmi szervek kizárólag az alkotmányosan rájuk ruházott hatáskör tárgyi keretei között járhatnak el, és amennyiben a tagállami alkotmány külön bírósági eljárást biztosít az alkotmánymódosítás megalkotására vonatkozó követelmények vizsgálatára, e vizsgálatnak ki kell terjednie annak ellenőrzésére is, hogy az alkotmánymódosításra fenntartott különleges eljárást az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körébe tartozó normatív aktus vagy e tárgyi körön kívül eső egyedi közhatalmi döntés elfogadására alkalmazták-e?

2. Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság és demokrácia értékét – az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével összefüggésben –, hogy a jogállamiság helyreállítására irányuló tagállami alkotmányos reform megítélésekor különbséget kell tenni a valamely alkotmányos intézmény tényleges szervezeti vagy funkcionális átalakításából szükségszerűen következő személyi változás és a változatlanul fennmaradó alkotmányos tisztség betöltője határozott időre létrejött mandátumának célzott, közvetlen és automatikus megszüntetése között; továbbá jogállamiságot helyreállító intézkedésnek minősülhet-e az olyan alkotmányos rendelkezés, amely valódi intézményi átalakítás és általános, jövőbeli megszűnési jogcím megalkotása nélkül szünteti meg a nemzeti alkotmány alapján a nemzet egységét kifejező és az államszervezet demokratikus működése felett örökös köztársasági elnök fennálló mandátumát, miközben magát az államfői tisztséget, annak alapvető funkcióit és megválasztásának rendjét változatlanul fenntartja?

Az előzetes döntéshozatali eljárásban adott válasz nem dönthet el a támadott rendelkezés magyar közjogi érvényességét. Az Európai Unió Bírósága az EUSZ 2. cikkének tartalmát értelmezné, ezt követően pedig az Alkotmánybíróság feladata lenne annak meghatározása, hogy e hiteles uniós jogi értelmezésre is figyelemmel a támadott rendelkezés normatív Alaptörvény-módosításnak vagy az S) cikk szerinti hatáskör tárgyi körén kívül eső egyedi közhatalmi aktusnak minősül-e.

XIII. Összegző alkotmányjogi értékelés

1. A támadott rendelkezés alkotmányjogi minősítése

A jelen indítványban támadott rendelkezés egyetlen, a hatálybalépéskor közvetlenül azonosítható személy fennálló közjogi mandátumát szünteti meg. Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pont első mondata az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követő napon automatikusan megszünteti a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatását.

A rendelkezés alkalmazásához nincs szükség további jogalkotásra, országgyűlési határozatra, jogalkalmazói döntésre vagy közjogi felelősségi eljárásra. A joghatás közvetlenül a rendelkezés erejénél fogva következik be, majd a rendelkezés alkalmazhatósága teljes egészében kimerül.

A támadott szabály nem állapít meg a mindenkori köztársasági elnökökre alkalmazható új mandátummegszűnési jogcímet. Nem határoz meg olyan általános feltételt, amelynek bekövetkezése esetén valamely későbbi köztársasági elnök megbízatása is megszűnne, és nem alakítja át általános jelleggel a köztársasági elnök jogállását vagy közjogi felelősségének rendszerét.

A személyi joghatás nem valódi intézményi reform következménye. A köztársasági elnöki tisztség változatlanul fennmarad, alapvető alkotmányos funkciói nem szűnnek meg, a tisztség betöltőjét továbbra is az Országgyűlés választja meg az Alaptörvény 11. cikke szerinti eljárásban. A 34. pont második mondata kifejezetten ugyanazon tisztség új személlyel történő betöltéséről rendelkezik.

Az új Alkotmány későbbi megalkotásának szándéka sem teremt szükségszerű kapcsolatot a fennálló elnöki mandátum azonnali megszüntetésével. A hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának fennmaradása nem akadályozná sem az új Alkotmány előkészítését, sem annak elfogadását. A második mondatban meghatározott átmeneti mandátumszabály a fennálló elnöki megbízatás rendes lejártát követően megválasztott köztársasági elnökre is alkalmazható lenne.

Az Alaptörvény S) cikke nemcsak az alkotmánymódosítás kezdeményezésére jogosultak körét és az elfogadáshoz szükséges szavazati arányt határozza meg, hanem az alkalmazható eljárás tárgyát is kijelöli. A különleges eljárás az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására, vagyis az alkotmányos normarend megalkotására és megváltoztatására szolgál.

Az Alaptörvény szövegébe történő beiktatás és a kétharmados parlamenti támogatás ezért önmagában nem változtathat bármely egyedi közhatalmi döntést Alaptörvény-módosítássá. A minősített többség az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körébe tartozó aktus érvényes elfogadásának feltétele, nem pedig bármely személyi döntés alkotmánymódosítási formában történő meghozatalára adott korlátlan felhatalmazás.

A támadott rendelkezés emellett ugyanazt a végső személyi joghatást idézi elő, amely az Alaptörvény 13. cikke szerinti megfosztási eljárás eredményeként következhetne be: a köztársasági elnök az eredetileg meghatározott időtartam lejártá előtt elveszíti tisztségét. E joghatást azonban konkrét jogsértés megjelölése, a szándékosság vizsgálata, az Országgyűlés titkos szavazással meghozott eljárásindító döntése és az Alkotmánybíróság felelősséget megállapító döntése nélkül váltja ki.

A 12–13. cikkel való összevetés nem az Alaptörvény-módosítás tiltott tartalmi felülvizsgálatát jelenti. E rendelkezések annak meghatározásához nyújtanak alapot, hogy a fennálló köztársasági elnöki mandátum kényszerű megszüntetése milyen természetű közhatalmi döntés. A hatályos Alaptörvény szerint ez konkrét személy közjogi felelősségének és tisztségvesztésének eldöntésére irányuló egyedi ügy.

A 34. pont első mondata ezért elsődleges jogi funkciója szerint az Alkotmánybíróság számára fenntartott egyedi megfosztási döntést helyettesíti. Az Országgyűlés nem az elnöki jogállás általános szabályait változtatta meg, hanem közvetlenül maga idézte elő az egyedi ügy végső joghatását.

Mindezek alapján a 34. pont első mondata nem tartozik az Alaptörvény S) cikke szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körébe, ezért megalkotása közjogilag érvénytelen.

A 34. pont második mondata az első mondatban elrendelt rendkívüli mandátummegszüntetésre épül. Az új köztársasági elnök megválasztásának előírása a fennálló elnöki mandátum előzetes megszűnését feltételezi. Az első mondat megsemmisítése esetén a második mondat alkalmazási előfeltétele és eredeti szabályozási rendeltetése megszűnne. A 34. pont két mondata ezért elválaszthatatlan szabályozási egységet alkot.

2. A B), C), Q) és R) cikk szerepe az indítványban

Az indítványozók nem kérik a Tisztelt Alkotmánybíróságtól, hogy a támadott rendelkezést az Alaptörvény korábban fennálló anyagi szabályaival összevesse, és valamely tartalmi ellentét alapján semmisítse meg.

A B) cikkben foglalt jogállamiság, a C) cikk szerinti hatalommegosztás, a Q) cikkben elismert nemzetközi jogi kötelezettségek és az R) cikk szerinti jogrendszeri alapjelleg a jelen indítványban az S) cikk értelmezési környezetét alkotják. E rendelkezések annak meghatározásához nyújtanak alapot, hogy milyen jogi természetű aktus minősülhet az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosításnak.

Az Alaptörvény belső egységének és normatív meghatározhatóságának sérelme ezért nem önálló tartalmi megsemmisítési ok. A belső koherencia problémája annak következménye és egyben megerősítő bizonyítéka, hogy az Alaptörvény normatív rendjébe olyan rendelkezést iktattak, amely elsődleges funkciója alapján egyedi személyi döntést tartalmaz.

Az indítvány tárgya tehát nem az Alaptörvény rendelkezései közötti anyagi hierarchia felállítása. Az Alkotmánybíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy az S) cikk szerinti különleges eljárást annak alkotmányosan meghatározott tárgyára alkalmazták-e.

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat módszertani tétele alapján a jogalkotó önminősítése nem határozhatja meg véglegesen valamely aktus alkotmányi minőségét. A 12/2013. (V. 24.) AB határozat pedig egyszerre zárja ki az Alaptörvény-módosítások általános tartalmi felülvizsgálatát, és tartja fenn a megalkotásra vonatkozó alaptörvényi követelmények vizsgálatát.[44]

A jelen indítvány e követelménynek megfelelően szűk, eljárási és hatásköri vizsgálatot kér. A támadott rendelkezés tartalma kizárólag azért vizsgálandó, mert az aktus valódi jogi természetét a címzetti kör, a joghatás, az alkalmazás időbeli szerkezete és az intézményi átalakítással fennálló kapcsolat alapján lehet meghatározni.

3. Az előzetes döntéshozatali kérelem összegzése

Az indítványozók fenntartják kérelmüket, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az ügy érdemi eldöntését megelőzően az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján forduljon az Európai Unió Bíróságához a XII. rész 7. pontjában megfogalmazott kérdésekkel.

A kérdések arra irányulnak, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt jogállamiság és demokrácia értéke, különösen a legalitás, a közhatalom önkényes gyakorlásának tilalma és a hatalommegosztás követelménye megköveteli-e az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi kereteinek bírósági ellenőrzését, továbbá miként kell elhatárolni a valódi intézményi reformból szükségszerűen következő személyi változást a változatlanul fennmaradó alkotmányos tisztség betöltőjének célzott és automatikus eltávolításától.

Az Európai Unió Bíróságának válasza nem döntené el a támadott rendelkezés magyar közjogi érvényességét. Az uniós jog hiteles értelmezését követően továbbra is az Alkotmánybíróság feladata maradna az Alaptörvény S) cikkének alkalmazása, a rendelkezés jogi természetének minősítése és a közjogi jogkövetkezmény levonása.

XIV. A megsemmisítés jogkövetkezménye és a végső kérelem

1. A megsemmisítés jogalapja

Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontja alapján az országgyűlési képviselők egynegyede a kihirdetéstől számított harminc napon belül kezdeményezheti az Alaptörvény módosításának a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó alaptörvényi eljárási követelmények szempontjából történő felülvizsgálatát.

Az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pontja szerint, ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg ezeknek az eljárási követelményeknek, az Alaptörvény módosítását megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény – a továbbiakban: Abtv. – 24/A. § (1) bekezdése e hatáskör gyakorlását az arra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítványhoz köti, az Abtv. 41. § (1a) bekezdése pedig a közjogilag érvénytelen Alaptörvény-módosítás megsemmisítését írja elő.

A jelen indítvány egyértelműen megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozók jogosultságát megalapozó rendelkezéseket, a megsértett alaptörvényi eljárási követelményt, a támadott módosító rendelkezést, a megalkotási sérelem indokait és a megsemmisítésre irányuló kifejezett kérelmet. Az indítvány ezért megfelel az Abtv. 52. § (1a) bekezdés a)–d) pontjában meghatározott határozottsági követelményeknek.

2. A kihirdetésre visszamenőleges megsemmisítés

Az Abtv. 45. § (1a) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pontja szerinti esetben az Alaptörvényt vagy annak módosítását a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal semmisíti meg.

A kihirdetésre visszamenőleges hatály ebben az eljárásban nem az Alkotmánybíróság által szabadon mérlegelhető kivételes jogkövetkezmény, hanem az Abtv. által kifejezetten meghatározott következmény. A közjogi érvénytelenség a támadott rendelkezés érvényes létrejöttét érinti, ezért a jogrendszerből való kiiktatásának a kihirdetés időpontjára kell visszahatnia.

A visszamenőleges hatály különösen lényeges, mert a 34. pont első mondata az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követő napon automatikusan kiváltja a köztársasági elnök mandátumának megszűnését. A kizárólag jövőre irányuló megsemmisítés érintetlenül hagyná azt a személyi joghatást, amelyet a közjogilag érvénytelen rendelkezés közvetlenül idézett elő.

3. A megsemmisítés terjedelme

Az indítványozók nem az Alaptörvény-módosítás egészének megsemmisítését kérik. A közjogi érvénytelenség kizárólag az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pontot megállapító rendelkezését érinti.

A közjogi érvénytelenség közvetlen oka a 34. pont első mondata, amely a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatását automatikusan megszünteti. A pont második mondata azonban az első mondat által előidézett mandátummegszűnésre épít: a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának megszűnését követően írja elő az új köztársasági elnök megválasztását.

Az első mondat megsemmisítése esetén a második mondat alkalmazási előfeltétele és eredeti szabályozási rendeltetése megszűnne. A második mondat önálló fenntartása olyan rendkívüli elnökválasztási szabályt hagyna az Alaptörvényben, amely mellett a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatása továbbra is fennáll.

A 34. pont két mondata ezért elválaszthatatlan szabályozási egységet alkot. Az indítványozók ennek megfelelően a 34. pontot megállapító módosító rendelkezés egészének megsemmisítését kérik.

4. Végző kérelem

Mindezekre tekintettel az indítványozók tisztelettel kérik a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy

1. az ügy érdemi eldöntését megelőzően az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján, a jelen indítvány XII. rész 7. pontjában megfogalmazott kérdésekben kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bírósága előtt;

2. az Európai Unió Bíróságának válaszára is figyelemmel, illetve amennyiben előzetes döntéshozatali eljárást nem kezdeményez, a rendelkezésére álló magyar alkotmányjogi mérce alapján állapítsa meg, hogy az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pontot megállapító rendelkezése nem felel meg az Alaptörvény módosításának megalkotására vonatkozó, az Alaptörvény S) cikkében foglalt eljárási követelménynek, mert az Országgyűlés az Alaptörvény módosítására irányuló eljárást az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén kívül eső egyedi közhatalmi döntés elfogadására alkalmazta;

3. állapítsa meg, hogy a támadott rendelkezés megalkotása közjogilag érvénytelen;

4. az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pontja, továbbá az Abtv. 41. § (1a) bekezdése és 45. § (1a) bekezdése alapján semmisítse meg az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 34. pontot megállapító rendelkezését az Alaptörvény-módosítás kihirdetésére visszamenőleges hatállyal.

Budapest, 2026. július 21.

Tisztelettel:

Az indítványozó országgyűlési képviselők

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

tt:

2026 JÚL 21

Erkezés módja

STÁN

@

EGYÉB:

Példány:

Melléklet:

1. melléklet

Agh Péter (Fidesz)

Balla György (Fidesz)

Balla Mihály (Fidesz)

Bencsik János (Fidesz)

Dr. Bóka János (Fidesz)

Dr. Budai Gyula (Fidesz)

Czirbus Gábor (Fidesz)

Dr. Csibi Krisztina (Fidesz)

Dr. Csuzda Gábor (Fidesz)

F. Kovács Sándor (Fidesz)

Gulyás Gergely (Fidesz)

Gyopáros Alpár (Fidesz)

Dr. Hankó Balázs (Fidesz)

Dr. Hegedűs Barbara (Fidesz)

Héjj Dávid (Fidesz)

Hidvéghi Balázs (Fidesz)

Horváth László (Fidesz)

Kocsis Máté (Fidesz)

Dr. Koncz Zsófia (Fidesz)

Kovács Sándor (Fidesz)

Lázár János (Fidesz)

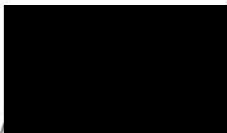
Molnárné dr. Lezsák Anna (Fidesz)

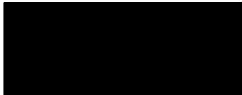
Nagy Balint (Fidesz)

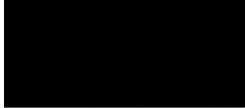
Németh Balázs Lajos (Fidesz)

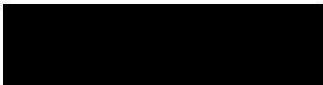
Németh Zsolt (Fidesz)

Dr. Orbán Balázs (Fidesz)

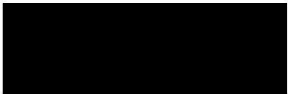

Dr. Panyi Miklós (Fidesz)


Pócs János (Fidesz)

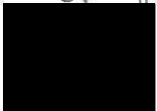

Szalai Piroska (Fidesz)


Szűcs Gábor (Fidesz)

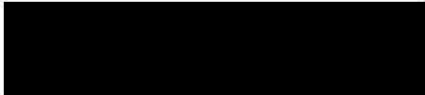

Takács Péter (Fidesz)


Tuzson Bence (Fidesz)

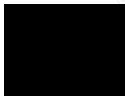

Varga Gábor (Fidesz)

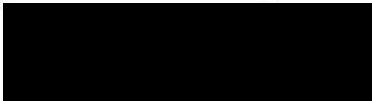

Dr. Vitányi István (Fidesz)

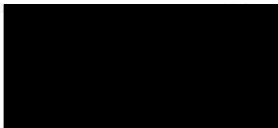

Zsigó Róbert (Fidesz)


Dr. Latorcai Csaba (KDNP)


Dr. Hargitai János (KDNP)


Nácsa Lőrinc (KDNP)


Dr. Seszták Miklós (KDNP)


Papp Zsolt (Fidesz)


Radics Béla (Fidesz)


Szentkirályi Alexandra (Fidesz)

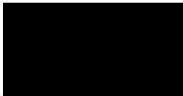

Dr. Takács Arpád (Fidesz)

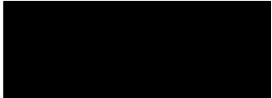

Dr. Tilki Attila (Fidesz)


V. Németh Zsolt (Fidesz)


Vitályos Eszter (Fidesz)


Witzmann Mihály (Fidesz)


Dr. Juhász Hajnalka (KDNP)


Dr. Simicskó István (KDNP)


Dr. Máthé Zsuzsa (KDNP)


Rétvári Bence (KDNP)