

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

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

Az Alkotmánybíróság teljes ülése – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Patyi András és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde, dr. Horváth Attila és dr. Polt Péter* alkotmánybírók különvéleményével – az Alaptörvény módosításának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

### v é g z é s t:

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

### I n d o k o l á s

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

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

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

ügyész, a Nemzeti Vagyonviszaszerzési és Vagyonvédelmi Hivatal elnöke vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.

- [14] Az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárásban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján a 24. cikk (5) bekezdés *b*) pontjában meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó – az Abtv. 52. § (1a) bekezdésében meghatározott előírásokat teljesítő – indítvány alapján vizsgálja felül az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében.
- [15] 2.1. Jelen ügyben az utólagos normakontroll indítványt ötven országgyűlési képviselő írta alá 2026. július 22-én. Ennek alapján az országgyűlési képviselők egynegyede jegyzi a kérelmet, ezért az az indítványozásra jogosultak tekintetében megfelel az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés *b*) pontjában írt feltételnek.
- [16] 2.2. Az Alaptörvény tizenhetedik módosítását a Magyar Közlöny 2026. július 18-i számában hirdették ki, és az a módosítás 9. cikk (1) bekezdése szerint a következő napon, 2026. július 19-án lépett hatályba. Az indítványt 2026. július 22-én, tehát az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés *b*) pontjában írt feltételnek megfelelően a kihirdetéstől számított harminc napon belül nyújtották be.
- [17] 2.3. Az Abtv. 52. § (1a) bekezdés *a*) pontjának megfelelően az indítvány megjelöli azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés *b*) pont, Abtv. 24/A. § (1) bekezdés], valamint az 52. § (1a) bekezdés *d*) pontjának megfelelően kifejezett kérelmet is tartalmaz az Alaptörvény módosításának megsemmisítésére.
- [18] Az Abtv. 52. § (1a) bekezdés *b*) és *c*) pontja azt a követelményt támasztja az indítvánnyal szemben, hogy egyértelműen jelölje meg azokat az Alaptörvény módosítása megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket is, amelyeket a módosítás megsértett, és tartalmazzon indoklást arra nézve, hogy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes ezekkel az eljárási követelményekkel.
- [19] Az Alaptörvény módosítására és kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvénybe foglalt eljárási szabályok – az Alaptörvény elfogadására irányadó szabályokkal megegyező módon – a következők (lásd: S) cikk, 1. cikk (2) bekezdés *a*) pont, vesd össze: Abh., amely szerint „az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor” (Indokolás [84])). Az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő (javaslattételre jogosult szerv vagy személy). A módosítás elfogadására az Országgyűlés jogosult az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával (döntéshozatalra jogosult szerv, szavazati arány). Az elfogadott módosítást az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek (az Országgyűlés elnökének feladatai). A köztársasági elnök az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését. Amennyiben a köztársasági elnök az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés *a*) pontja alapján előzetes normakontroll indítvánnyal él, de indítványa nem vezet eredményre, akkor az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését (a köztársasági elnök eljárása). Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában (a kihirdetés formai követelményei).
- [20] Az indítványozók az Alaptörvény tizenhetedik módosításával összefüggésben az Alaptörvény S) cikkének a sérelmére hivatkoztak indokolt kérelmükben, és eljárási követelmények megsértését kifogásolták, ám nem állították a fent említett eljárási szabályok valamelyikének a megsértését. Indítványukat arra alapították, hogy az alaptörvény-módosítás támadott rendelkezései tárgya, funkciója és időbeli jellege miatt nem minősülhetnek alaptörvény-módosításnak, ami megítélésük szerint szintén az Alaptörvény S) cikkét érintő eljárási kérdés.
- [21] Az Alkotmánybíróságnak ezért arról kellett döntenie, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésére figyelemmel – amely kifejezett rendelkezéssel kizárólag az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében teszi lehetővé az eljárás lefolytatását – alkotmánybíróági vizsgálat alapját képezheti-e a fenti érvelés.
- [22] Ennek érdekében a továbbiakban azt mérlegelte az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány az Alaptörvény módosítását ténylegesen eljárási okokból támadja-e. Az Alkotmánybíróság a mérlegelés során támaszkodott az 1384/2026. (VIII. 14.) számú végzésben kifejtett érvekre.

- [23] 3. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban összefoglalva addigi gyakorlatát rámutatott, hogy korábbi töretlen gyakorlata az volt, hogy az alkotmányi rendelkezések megsemmisítésére, felülvizsgálatára nincsen hatásköre. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani. Ellenkező esetben ugyanis az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, és a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené (Indokolás [39], [40] és [45]).
- [24] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanakkor megjelent az a felfogás is, hogy „[e]lvilleg nem kizárt bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság hatásköre valamely, az Alkotmányt módosító törvény hatályba léptető rendelkezésével összefüggésben sem, azzal a feltétellel, hogy a hatályba léptető rendelkezés esetleges megsemmisítése nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását” [1260/B/1997. AB határozat, ABH 816, 819.]. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat pedig annyival lépett túl a korábbi gyakorlaton, hogy megállapította a hatáskörét arra az esetre, ha az alkotmánymódosítás közjogi érvényessége vitatott. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanoknak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna” (ABH 2011, 290, 317.). Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megerősítve ezt a gyakorlatát, úgy foglalt állást, hogy nem kizárt az Alkotmány felülvizsgálata akkor, ha akár az Alkotmány valamely rendelkezésének, vagy alkotmánymódosító törvénynek a közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg (Indokolás [47]).
- [25] Az Abh. elfogadását követően az Alaptörvényen alapuló alkotmánymódosító hatáskörében eljárva az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával (2013. március 25.) beiktatta az Alaptörvény 24. cikk jelenleg is hatályos (5) bekezdését. E rendelkezés megerősítette, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása esetleges közjogi érvénytelenségének a vizsgálatára. A módosítás ugyanakkor kifejezetten úgy szólt, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását „csak” a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül, ez tehát egyben félreérthetetlenül azt is jelentette, hogy ettől kezdve az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény (módosításának) tartalmi felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét kifejezett rendelkezéssel maga az Alaptörvény zárta ki. Így a testület 2013-ban az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának vizsgálhatósága kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy „[a]z Alaptörvény azonban a közjogi érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti” [12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [26] Az Alkotmánybíróság az 1384/2026. (VIII. 14.) AB végzésben már rámutatott, hogy ha bármely alaptörvény-módosítás esetében vizsgálhatná, hogy az megfelel-e az általa vagy az indítványozók által kialakított alkotmány-fogalomnak, és ennek alapján megtagadhatná annak alaptörvényi rendelkezésként való elismerését, azzal tartalmi kontrollt gyakorolna az alkotmánymódosító hatalom döntése fölött. Ez ellentétes lenne az Alaptörvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával megállapított 24. cikk (5) bekezdésével. Az eljárási követelmények az alkotmányozási (alkotmánymódosítási) folyamat szabályszerűségére – így különösen az elfogadás rendjére, az előírt szavazati arányra és egyéb formai feltételekre – vonatkoznak. A módosítás normatív jellegének, általánosságának vagy absztraktságának vizsgálata nem ehhez kapcsolódik, hanem a szabályozás tartalmának értékelését jelenti (Indokolás [32]).
- [27] A jelen ügyben az indítványozók az Alaptörvény tizenhetedik módosítása támadott rendelkezéseinek közjogi érvénytelenségét lényegében arra alapították, hogy az alaptörvény-módosítás különbséget tesz az alkotmánybírói jogállás új szabályainak jövőbeni és az életkori megszűnési ok visszatekintő alkalmazása között. Emellett hivatkoztak arra, hogy az alaptörvény-módosítás célja a hivatalban lévő, személy szerint azonosítható alkotmánybírák fennálló megbízatásának lerövidítése, és ezáltal az alaptörvény-módosítás sérti a mandátumstabilitás követelményét, amely az Alkotmánybíróság függetlenségének, a hatalommegosztásnak és az alkotmányos alapjogvédelemnek intézményi garanciája. Utaltak arra is, hogy az alaptörvény-módosítás nem jelöl meg olyan működési vagy intézményi okot, amely a fennálló mandátumok lerövidítését szükségessé tenné, valamint a jogforrási szint miatt az érintettek vonatkozásában nem áll rendelkezésre olyan bírósági vagy közigazgatási eljárás, amely a megszűnés jogszerűsége, szükségessége vagy aránytalansága érdemben vizsgálható volna.
- [28] Az Alkotmánybíróság a fentiekben már utalt arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának fentiekben hivatkozott rendelkezése folytán az Alaptörvény módosításának alaptörvény-ellenességét rendkívül szűk körben vizsgálhatja. A 2.3. pontban bemutatásra került, hogy melyek azok, az Alaptörvény módosítására és kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvénybe foglalt eljárási szabályok, amelyek a jelen eljárásban az érdemi vizsgálatot megalapozhatnak. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy a jelen eljárásnak az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdé-

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

- [29] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján azt állapította meg, hogy az az indítványozói álláspont, amely szerint az Alkotmánybíróság azért vizsgálhatná felül az Alaptörvény egy konkrét módosítását, mert bár azt az Alaptörvény S) cikkében meghatározott eljárás szerint fogadták el, de tárgya, funkciója vagy időbeli jellege miatt mégsem tekinthető alaptörvény-módosításnak, fogalmilag nem eljárási, hanem – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése és az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül eső – tartalmi kontrollra irányul.
- [30] 4. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást az európai bírósági intézményesített együttműködés részének tekinti. Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) kötelezően írja elő meghatározott esetekben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtását, és ez egy kötelező párbeszédet hoz létre az uniós jogot alkalmazó tagállami bíróság és az EUB között. Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat alapján „kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédet [vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat]” (Indokolás [33]). Az Alkotmánybíróság a 26/2020. (XII. 2.) AB határozatban törvényes bírónak ismerte el az EUB-ot, és kimondta, hogy az Alaptörvény fenti értelmezéséből levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultsága is.
- [31] A jelen ügyben ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem állnak fenn a kezdeményezés feltételei. Az EUMSZ. 267. cikke értelmében az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére akkor kerülhet sor, ha a kezdeményező bíróságnak „ítélete meghozatalához szüksége van a kérdés eldöntésére.” Ebben az eljárásban ugyanakkor, mivel nem állnak fenn az indítvány érdemi vizsgálatának alkotmányos feltételei, az Alkotmánybíróságnak nincs szüksége az előterjeszteni javasolt kérdések megválaszolására.
- [32] 5. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése és az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése alapján az ügyben a hatásköre hiányát állapította meg, továbbá azt, hogy az indítvány a törvényi feltételeknek nem felel meg, ezért az indítványt az Abtv. 64. § a) és d) pontjai alapján a rendelkező részben foglaltak szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

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

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

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

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

*Dr. Horváth Attila,*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Kozma Ákos s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

Dr. Varga Réka s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

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

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

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

I.

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

II.

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

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

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

### III.

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

*Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

*Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye*

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

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

- [71] Az indítvány alapján olyan új alkotmányjogi kérdésben kellett volna érdemi döntést hozni, amely az eddigi gyakorlat alapján nem merült fel az Alkotmánybíróság előtt. Az Alaptörvény S) cikkében szabályozott eljárás tárgya az Alaptörvény normatív tartalmának a megalkotása és a módosítása. Az indítványi kérdés lényege az, hogy ebben az eljárásban előterjesztésre és elfogadásra kerülhet-e olyan rendelkezés, amely jogi természeténél fogva kívül esik az alkotmánymódosítás tárgyi körén.
- [72] A kérdés alkotmányos jelentősége így összegezhető: Ha az eljárási kontroll nem terjedhet ki arra, hogy az elfogadott aktus egyáltalán az S) cikkben meghatározott normának minősül-e, akkor az Országgyűlés a kétharmados többség és az alaptörvényi forma alkalmazásával saját maga határozhatná meg alkotmánymódosító hatáskörének korlátlan tárgyi terjedelmét. Az eljárási kontroll ebben az esetben nem nyújtana védelmet azzal szemben, hogy egyedi személyi döntést, konkrét jogviszony megszüntetését és múltbeli tényekhez kapcsolt egyszeri joghátrányt az Alaptörvény szövegébe foglaljanak. Ez esetben megtörténhetne az, hogy az Alaptörvény rendelkezésében bármely közjogi tisztséget viselő, de akár bármely más név szerint beazonosítható természetes személyt, a tisztességes eljárás garanciája nélkül – és anélkül, hogy az egy állami intézmény átalakításának lenne következménye – egyszeri alkalommal, magában foglalt végrehajtással, egy büntetéssel felérő joghátránnyal sújtson az alkotmányozói (törvényhozói) hatalom.
- [73] 3. Összefoglalóan a következőkről van szó:
- [74] 3.1. A dolog természetének a vizsgálata nem csupán egy filozófiai megközelítés, hanem az alkotmányos vizsgálatnak is egyik lényeges szemléletmódja: mi ez valóban? mi teszi azzá, ami? miből fakad a működése és célja? A pozitivista jogszemlélet szerint az a norma, illetve az norma, ami az arra előírt folyamatban jött létre. Az Alaptörvény értelmezési tartománya azonban vertikális és horizontális irányban is túlmegy ezen a pozitivista jogszemléleten. Ebben az értelmezési keretben – kétség esetén – a jogalkotási eljárás menetének megtartása nem elégséges ahhoz, hogy a norma eme minőségét adottnak tekintsük. Ez nem azonos annak vizsgálatával, hogy a norma jó, igazságos-e, vagy az Alaptörvényben rendelt alkotmányos értékekkel, alapjogokkal összhangban áll-e, hanem csupán annak vizsgálata, hogy egyáltalán megfelel-e a jog rendeltetésének. Ez egy fogalmi és ontológiai szint, ami azonban – tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás is csak norma lehet – az eljárási követelményekbe beleértendő minőség. A kérdés ebben a helyzetben kettős: norma-e? érvényes norma-e? Ennek a vizsgálatnak nem az alapja, vagy mércéje az Alaptörvény B) cikkében, illetve C) cikkében megjelenített demokratikus jogállamiság, vagy hatalommegosztás, hanem csupán a formális vizsgálat lehetőségét biztosító értelmezési tartomány terjedelmét igazoló alkotmányos értékek.
- [75] 3.2. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata abból indul ki, hogy a saját hatáskörének a fennállását és terjedelmét maga vizsgálja. Álláspontom szerint az eljárási követelményekbe – a jog természeténél fogva – beleértendő a vitatott norma jogi jellege. Ezt a vizsgálatot az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése – a szövege, az indokolása, a hivatkozott Abh1. alapján – maga sem zárja ki. Ez a vizsgálat nem valamifajta új hatáskör teremtés az Alkotmánybíróság részéről, hanem az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből („Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”) is következő szükségszerű értelmezése annak, hogy mi tartozik bele a 24. cikk (5) bekezdés szerinti hatáskörbe. Ezzel az Alkotmánybíróság nem lépi át azt a határt, amellyel az Alaptörvény alkotójává válna.
- [76] 3.3. Az ellenérvek szerint ez a formai vizsgálat már „tartalmi” vizsgálat volna. Ez egy fogalmi kavalkádra mutat rá, amely az alkotmánybírói gyakorlatban olykor szinonimaként, vagy épp elhatárolásként megjelenő szóhasználat egyenletlenségét mutatja: anyagi jogi vizsgálat, közjogi érvényesség, tartalmi vizsgálat, formai vizsgálat, alaki vagy anyagi jogi (jogforrási) követelmény, eljárási követelmény stb. A „tartalmi” vizsgálat és az „eljárási követelmény” vizsgálatának egybeeső voltát jól példázza a keresetlevelek befogadhatóságának bírósági vizsgálata. Annak megállapításához, hogy a keresetlevél az eljárási követelményeknek megfelel-e, vizsgálni kell a keresetlevél tartalmát. Amikor a bíróság azt vizsgálja, hogy a keresetlevél megfelel-e az eljárási követelményeknek, akkor szükségszerűen bele kell néznie a keresetlevél tartalmába, mert csak így tudja megállapítani például, hogy: tartalmazza-e a kereseti kérelmet; meg vannak-e jelölve a felek; elő vannak-e adva a kereset alapjául szolgáló tények; meg vannak-e jelölve a bizonyítékok; alkalmas-e arra, hogy az alperes és a bíróság megértse, mit kíván a felperes. Ez azonban nem „tartalmi” elbírálás a szó anyagi jogi értelmében. A bíróság ilyenkor nem azt vizsgálja, hogy igaza van-e a felperesnek, vagy hogy a kereset megalapozott-e, hanem csak azt, hogy a ke-

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

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

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

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

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

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

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Handó Tünde s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró különvéleménye

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

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

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

*Dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

#### *Dr. Polt Péter alkotmánybíró különvéleménye*

- [122] A visszautasító végzést nem támogatom. Álláspontom szerint az indítvány érdemi elbírálása lett volna szükséges az alábbi indokok alapján.
- [123] 1. Nem vitatható, hogy az Alaptörvény hatályos rendelkezéseinek szigorúan textuális értelmezése alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre juthat, hogy az Alaptörvény módosításainak tartalmi vizsgálatára az S) cikk és a 24. cikk (5) bekezdése alapján nem rendelkezik hatáskörrel, ezért a visszautasítás alkotmányosan védhető döntés lehet. Álláspontom szerint azonban ez nem az egyetlen, az Alaptörvénnyel összeegyeztethető értelmezés.
- [124] Az indítvány nem azt állította, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosításait tartalmilag felülvizsgálhatja: előkérdésként azt vetette fel, hogy a támadott rendelkezések alkotmányjogi természetüket tekintve egy-

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

- [125] Álláspontom szerint a végzés a hatáskör hiányát anélkül állapította meg, hogy e fogalmi előkérdés megválaszolásához szükséges alkotmányértelmezést elvégezte volna. Nem azt kellett volna eldöntenie, hogy a támadott rendelkezések tartalmilag felülvizsgálhatók-e, hanem azt kellett volna értelmeznie, hogy az Alaptörvény alapján milyen ismérvek alapján minősül valamely rendelkezés az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának. Csak e fogalmi értelmezés birtokában lehetett volna megalapozottan állást foglalni arról, hogy a hatásköri korlát a jelen ügyben alkalmazható-e. A végzés ezzel szemben e fogalmi előkérdés érdemi alkotmányos értelmezése nélkül állapította meg a hatáskör hiányát.
- [126] 2. Az Alkotmánybíróság saját hatáskörének megállapítása nem előzheti meg azon alkotmányjogi fogalmak értelmezését, amelyektől maga a hatáskör fennállása vagy annak hiánya függ. A jelen ügyben a hatásköri döntés az alkotmánymódosító hatalom fogalmának és határainak értelmezését kívánja meg.
- [127] Az Alaptörvény módosítása alkotmányozó tevékenységként akkor értelmezhető, ha általános, normatív szabályt állapít meg, amely az alkotmányos rend jövőbeni működésének kereteit alakítja. Amennyiben azonban egy Alaptörvénybe foglalt rendelkezés elsődleges funkciója valamely meghatározott személy vagy konkrét intézményi helyzet közvetlen rendezése, felmerülhet, hogy alkotmányjogi természetét tekintve nem a klasszikus értelemben vett alkotmánymódosító hatalom gyakorlását jelenti. E kérdés eldöntése nem politikai vagy célszerűségi mérlegelés, hanem az Alaptörvény értelmezésének körébe tartozó alkotmányjogi feladat.
- [128] Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése előírja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési feladata ezért nem merülhet ki a normaszöveg pusztán nyelvtani olvasatában. Az Alaptörvény értelmezése szükségképpen magában foglalja annak vizsgálatát is, hogy az egyes rendelkezések milyen alkotmányos rendeltetést töltenek be, és e rendeltetésből milyen alkotmányjogi következmények fakadnak.
- [129] Ebből következően önmagában az a körülmény, hogy az Országgyűlés valamely aktust Alaptörvény-módosításként fogadott el, még nem teszi szükségtelemmé annak alkotmányjogi értelmezését, hogy az adott aktus az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának körébe tartozik-e. Az R) cikk (3) bekezdése éppen azt követeli meg, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseit azok alkotmányos funkciója szerint értelmezze.
- [130] Ezzel összefüggésben alapvető jelentőségű különbséget kell tenni a minősítés és a tartalmi felülvizsgálat között. A tartalmi felülvizsgálat abból indul ki, hogy a vizsgált aktus kétséget kizáróan Alaptörvény-módosítás, és azt vizsgálja, hogy annak tartalma megfelel-e valamely alkotmányos mércének. A minősítés ezzel szemben nem a rendelkezés tartalmának helyességére vagy alkotmányosságára irányul, hanem arra a fogalmi előkérdésre keresi a választ, hogy a vizsgált aktus alkotmányjogi természetét tekintve egyáltalán az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának minősül-e.
- [131] A 24. cikk (5) bekezdése maga is ezen a különbségen nyugszik. A rendelkezés azt zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását tartalmilag felülvizsgálja. A tilalom tárgya tehát fogalmilag az Alaptörvény módosítása. Annak eldöntése azonban, hogy egy konkrét aktus e kategóriába tartozik-e, logikailag megelőzi a tilalom alkalmazását. A minősítés elvégzése ezért nem a 24. cikk (5) bekezdésének megkerülése, hanem éppen annak előfeltétele.
- [132] A valódi választás ezért nem a minősítés és annak mellőzése között áll fenn, hanem aközött, hogy a minősítést az Alkotmánybíróság végzi-e el az Alaptörvény alapján, vagy a normát megalkotó által adott minősítést automatikusan kötelezőnek tekint. Az S) cikkből és a 24. cikk (5) bekezdéséből álláspontom szerint nem következik, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri tilalom alkalmazásának előfeltételeit sem vizsgálhatja meg.
- [133] 3. Az indoklás tételesen felsorolja azokat az eljárási szabályokat, amelyeket az Alaptörvény módosítására és kihirdetésére vonatkozóan Alaptörvénybe foglaltak tekint – a javaslatételre jogosultak körét, a szavazati arányt, valamint az aláírásra és kihirdetésre vonatkozó formai követelményeket –, majd megállapítja, hogy az indítványozók nem ezek megsértésére hivatkoztak, ebből pedig azt a következtetést vonja le, hogy az indítvány tartalmi kontrollra irányul. Ezzel az érveléssel nem értek egyet. Ez a megközelítés úgy foglal állást abban, hogy mi tartozik az „eljárási követelmény” fogalmába, hogy előzetesen kizárja abból a minősítési kérdést. Maga az érvelés azonban abból indul ki, hogy az S) cikk szerinti eljárás tárgya „az Alaptörvény módosítása”. Éppen az vitatott a jelen ügyben, hogy a támadott rendelkezések e fogalom alá vonhatók-e. Az eljárási követelmények tételes felsorolása ezért önmagában nem ad választ arra a fogalmilag megelőző kérdésre, hogy a támadott ren-

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

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

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

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

- tozott meg, és erre figyelemmel az alkotmányvédelem módszereinek alkalmazkodniuk kell azokhoz az új alkotmányos jelenségekhez, amelyek a korábbi gyakorlat kialakulásakor még nem, vagy más formában léteztek.
- [146] Nem példa nélküli a magyar alkotmánybíráskodás történetében, hogy az Alkotmánybíróság új alkotmányos helyzetekben korábbi dogmatikai kereteit továbbfejlesztette. Az Átmeneti rendelkezések ügyében hozott 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a testület nem az alkotmányozói forma önmagában elegendő voltából, hanem a felhatalmazás tárgyi kereteinek tényleges betartásából indult ki; a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban pedig a normaszövegben kifejezetten nem rögzített, új, funkcionális vizsgálati mércét alakított ki. Egyik esetben sem kizárólag a normaszöveg nyelvtani értelmezésére szorítkozott, hanem az Alaptörvény egészéből és saját alkotmányvédelmi rendeltetéséből kiindulva alakította ki hatáskörének és feladatának tartalmát. A jelen ügy hasonlóképpen olyan alkotmányos helyzetet teremtett, amelyben nem a korábbi tételek mechanikus ismételése, hanem az azok mögött álló alkotmányvédelmi szemlélet továbbgondolása jelenthette volna az Alaptörvénnyel összhangban álló megoldást.
- [147] Az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként az Alkotmánybíróság feladata nem merülhet ki a hatáskörök negatív kijelölésében. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése pozitív alkotmányvédelmi funkciót is kijelöl: amennyiben valamely ügy eldöntése az Alaptörvény alapvető fogalmainak értelmezését teszi szükségessé, a testületnek e fogalmak tartalmát elsődlegesen tisztázni kell. Ez különösen igaz akkor, amikor saját hatáskörének terjedelme is e fogalmak értelmezésétől függ.
- [148] 11. Az Alkotmánybíróság indokolási kötelezettségéből – amely az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi rendeltetéséből fakad – az is következik, hogy ha egy ügyben alapvető alkotmányjogi kérdés merül fel, a testületnek meg kell indokolnia, miért nem vizsgálható e kérdés. Ez nem önálló, az Abtv.-ben nem szabályozott hatáskört jelent, hanem az indokolási kötelezettség tartalmi követelménye: a hatáskör hiányára alapított döntésnek ki kell terjednie arra is, hogy miért nem vizsgálható maga az a kérdés, amelynek eldöntésétől a hatáskör fennállása függ. Enélkül az indokolás hiányos marad, még akkor is, ha a végkövetkeztetés – a hatáskör hiánya – önmagában alkotmányosan védhető volna. A hatáskör hiányának megállapítása és az alkotmányos probléma azonosítása ugyanis nem azonos kérdés: előbbi az Alkotmánybíróság döntési lehetőségeire, utóbbi az Alaptörvény értelmezésére vonatkozik, és – még ha az előbbi korlátozott is – az utóbbi alól a testület nem vonhatja ki magát.
- [149] Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi rendeltetéséből következik, hogy az elé kerülő alapvető alkotmányjogi kérdéseket azonosítsa, szükség esetén feltárja, és érdemben, részletesen megindokolja azt is, hogy adott esetben miért nem vezethetnek érdemi döntéshez. Ez a feladat nem jelent hatáskörbővítést, hanem az Alaptörvény védelmének legfőbb szervétől elvárható alkotmányos indokolási kötelezettség része.
- [150] 12. A jelen ügyben nem az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító hatalom helyébe léphet-e, vagy az Alaptörvény módosításának tartalmát saját alkotmányossági felfogása alapján felülvizsgálhatja-e. Erre álláspontom szerint sincs hatásköre. A kérdés ennél korábbi: ki jogosult meghatározni, hogy valamely aktus az Alaptörvény alapján egyáltalán az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának minősül-e.
- [151] Ha e kérdésre az a válasz, hogy önmagában az Országgyűlés által választott jogi forma és az S) cikkben meghatározott eljárás megtartása véglegesen és az Alkotmánybíróságot is kötően eldönti a minősítést, akkor az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi határainak meghatározása végső soron magára az e hatáskört gyakorló szervre kerül. Az Alaptörvény S) cikkéből és 24. cikk (5) bekezdéséből ilyen következtetést nem tudok levezetni.
- [152] Mindezek alapján álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványt érdemben kellett volna vizsgálnia. Ennek keretében kellett volna állást foglalnia abban, hogy az Alaptörvény tizenhetedik módosításának támadott rendelkezései – különösen arra tekintettel, hogy a módosítás az Alkotmánybíróság tagjaira vonatkozó új szabályozást főszabály szerint a hatálybalépést követően megválasztott tagokra rendeli alkalmazni, a támadott rendelkezés ugyanakkor a hetvenéves korhatárt kifejezetten a már hivatalban lévő alkotmánybírákra is kiterjeszti, és ezáltal fennálló mandátumuk időtartamát változtatja meg – alkotmányjogi természetük szerint az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának körébe tartoznak-e. E vizsgálat keretében kellett volna érdemben állást foglalni az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szükségességéről is. E kérdések érdemi vizsgálata nélkül a hatáskör hiányának megállapítását és az arra alapított visszautasítást nem tudom támogatni.
- [153] Az Alkotmánybíróság tekintélyét nem kizárólag azok a döntések alakítják, amelyek kötelező jogkövetkezményt fűznek valamely alkotmányos problémához, hanem azok is, amelyek világossá teszik, hogy az Alaptörvény alapján hol húzódnak az alkotmányos rend határai akkor is, ha azok érvényesítésére az adott ügyben nincs hatásköri lehetőség. Az Alkotmánybíróság hitelessége végső soron nem abban áll, hogy minden alkotmányos kér-

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

*Dr. Polt Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2042/2026.

• • •