

Prof. Dr. Polt Péter  
az Alkotmánybíróság elnöke részére

Alkotmánybíróság  
1015 Budapest, Donáti utca 35-45.

**UTÓLAGOS NORMAKONTROLL  
INDÍTVÁNY**

Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosításával az Alaptörvénybe beiktatott az országgyűlési képviselők választhatóságát, valamint a hivatalban lévő alkotmánybírák megbízatásának megszűnését szabályozó egyes rendelkezések megalkotására vonatkozó alaptörvényi eljárási követelmények megsértésének megállapítása és e rendelkezések megsemmisítése iránt

**Tisztelt Elnök Úr!**

Az indítványozók – a Fidesz–Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt Országgyűlési Képviselőcsoportjához tartozó, az indítvány 1. melléklete szerinti aláírási íven név szerint feltüntetett országgyűlési képviselők, akik együttesen az Országgyűlés képviselőinek legalább egynegyedét alkotják – Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (5) bekezdés b) pontja és 24. cikk (6) bekezdés b) pontja, továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24/A. § (1) bekezdése és 41. § (1a) bekezdése alapján kezdeményezik a Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosításával (a továbbiakban: Alaptörvény-módosítás) az Alaptörvénybe beiktatott, alább tételesen megjelölt rendelkezések megalkotásának az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangja vizsgálatát, a közjogi érvénytelenség megállapítását és e rendelkezések megsemmisítését.

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

Az indítványozók tudatában vannak annak, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és annak módosítását kizárólag a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. A jelen indítvány ezért nem arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság általános tartalmi mérlegelés alapján döntsön az országgyűlési képviselői mandátumkorlát vagy az alkotmánybírói életkori korlát politikai célszerűségéről. Az indítvány annak vizsgálatát kéri, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény S) cikkében szabályozott alkotmánymódosítási eljárást olyan joghatások kiváltására használta-e

|                                       |            |                 |
|---------------------------------------|------------|-----------------|
| <b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>               |            |                 |
| Ügyszám: 11/ 01995 - 0 / 2026         |            |                 |
| Érkezett: 2026 JÚL 22.                |            |                 |
| Erkezés módja: POSTÁN @ EGYÉB: kézzel |            |                 |
| Példány: 1                            |            |                 |
| <b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>               |            |                 |
| Ügyszám: 11/2042 - 0 / 2026.          |            |                 |
| Érkezett: 2026 JÚL 28.                |            |                 |
| Erkezés módja: POSTÁN @ EGYÉB:        |            |                 |
| Példány:                              | Melléklet: | Kezelőiroda: 21 |

fel, amelyek jogi természetük és időbeli szerkezetük alapján kívül esnek az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén.<sup>1</sup>

Az Alaptörvény S) cikke nem általános felhatalmazást ad bármely, kétharmados többséggel támogatott közhatalmi döntés alkotmányi formába foglalására. Az e rendelkezésben szabályozott eljárás tárgya az Alaptörvény megalkotása vagy normatív tartalmának módosítása. A megfelelő jogforrási forma és az előírt szavazati arány ezért szükséges, de önmagában nem elégséges feltétele az alkotmánymódosító hatáskör érvényes gyakorlásának. Az elfogadott aktusnak jogi természeténél fogva is az alkotmányos normarend megváltoztatására kell irányulnia; a jogforrási forma nem alakít át automatikusan alkotmányi normává valamely zárt személyi körre szabott, egyszeri vagy a múlt lezárt tényeihez új közjogi joghátrányt kapcsoló döntést.<sup>2</sup>

Az Alaptörvény-módosítás támadott rendelkezései két, egymástól elkülöníthető, de azonos alaptörvényi megalkotási problémát felvető szabályozási egységet alkotnak.

Az első szabályozási egység az országgyűlési képviselők választásán való választhatóság korlátozására irányul. Az Alaptörvény-módosítás 1. cikke alapján nem választható országgyűlési képviselővé az, aki országgyűlési képviselői megbízatást összesen legalább tizenkét évig már betöltött, vagy akit legalább három választáson országgyűlési képviselővé megválasztottak. A rendelkezés nem mondja ki, hogy a tizenkét éves időtartam számítása vagy a megválasztások figyelembevétele kizárólag az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követően kezdődik meg. A korábban jogszerűen betöltött megbízatásokat és a már lezajlott demokratikus választások eredményeit ezért utólag olyan közjogi tényé minősíti, amely a következő választáson közvetlenül kizárhatja az érintett személy választhatóságát.

Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 39. pont csupán azt biztosítja, hogy az új korlátozás ne szüntesse meg a hatálybalépéskor fennálló országgyűlési képviselői megbízatásokat. Nem zárja ki azonban, hogy ugyanazon, a hatálybalépést megelőzően betöltött mandátumokat és korábbi megválasztásokat a következő választáson már választhatatlansági okként vegyék figyelembe. A rendelkezés így nem valódi, felmenő rendszerű átmeneti szabályozást alkot, hanem fenntartja a múltban létrejött és lezárt közjogi tényállásokhoz kapcsolt új joghátrányt.

Az országgyűlési képviselői időkorlát általános nyelvi formában jelenik meg, és a jövőben olyan személyekre is alkalmazható lehet, akik a hatálybalépés után érik el a meghatározott időtartamot. A szabály közvetlen és azonnali joghatása ugyanakkor már a hatálybalépéskor zárt, objektíve azonosítható személyi kört érint: azokat, akik korábbi képviselői megbízatásai vagy

<sup>1</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30], [36]–[37], [43], [47]–[48]. A határozat az Alaptörvény-módosítások általános tartalmi felülvizsgálatát kizárta, ugyanakkor fenntartotta a megalkotásra és kihirdetésre vonatkozó alaptörvényi eljárási követelmények vizsgálatát.

<sup>2</sup> Petrétci József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014, 54., 63–64. o.; Erdős Csaba: Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése. *Diskurzus*, 2013/2., 47–57. o.

megválasztásaik alapján a feltételeket már teljesítették. Az alkotmányossági probléma ezért nem önmagában az időkorlát bevezetése, hanem az, hogy az Országgyűlés a szabályt a korábbi választásokra és a hatálybalépés előtt jogszerűen betöltött megbízatásokra is kiterjesztette, és ezekhez megfelelő átmeneti garancia nélkül új, hátrányos közjogi következményt kapcsolt.

A második szabályozási egység az Alkotmánybíróság hivatalban lévő tagjainak megbízatását érinti. Az Alaptörvény-módosítás 2. cikke általános jelleggel úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása a hetvenedik életévének betöltésével megszűnik. Az indítványozók ezt a jövőben megválasztott alkotmánybírákra alkalmazandó általános életkori szabályt nem támadják.

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. E főszabály alól azonban 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.

A 36. pont tehát nem a később megválasztandó alkotmánybírák jogállását alakítja ki, hanem a módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő, személy szerint és megbízatási 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.

Az alkotmánybírói mandátumbiztonság nem az érintett tisztségviselők személyes előjoga, hanem az Alkotmánybíróság intézményi függetlenségének garanciája. A határozott időre megválasztott tagok megbízatásának stabilitása biztosítja, hogy az alkotmánybírói döntéshozatalt ne a politikai erőviszonyok változása vagy a tisztség idő előtti elvesztésének lehetősége, hanem kizárólag alkotmányjogi szempontok határozzák meg. A bírói és alkotmánybírói függetlenség európai követelményei ezért nem kerülhetők meg pusztán azáltal, hogy a mandátum idő előtti megszüntetését alkotmánymódosítási formában rendelik el.<sup>3</sup>

Az Alaptörvény-módosítás e rendelkezései nem egy új alkotmánybírói modell elkerülhetetlen átmeneti következményei. Az Alkotmánybíróság továbbra is tizenöt tagú testületként működik, tagjait továbbra is az Országgyűlés választja, és a testület alkotmányos feladatai alapvetően változatlanok maradnak. Az életkori korlát jövőbeni alkalmazása nem teszi fogalmilag vagy működésileg szükségessé a már megválasztott alkotmánybírák mandátumának

<sup>3</sup> Polt Péter: *A bírói és alkotmánybírói elmozdíthatatlanság mint a bírói függetlenség garanciája Európában*. Alkotmánybíróság, 2026. június 11., különösen 1–4. és 10–11. o.; 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [80]. A mandátumstabilitás intézményi, nem személyes garancia, és a függetlenség követelményei alkotmányos jogforrási formával sem kerülhetők meg.

lerövidítését. Az új feltétel felmenő rendszerben, kizárólag a később megválasztott tagokra is alkalmazható lenne. Az Alaptörvény-módosítás 35. pontjának főszabálya éppen ezt a jogtechnikai megoldást alkalmazza valamennyi új mandátumszabály tekintetében, majd kizárólag az életkori megszűnés esetében tér el tőle.

Az európai alkotmányossági standardok következetesen különbséget tesznek a jövőre irányuló, általános intézményi reform és a hivatalban lévő bírák vagy alkotmánybírák eltávolítását eredményező, személyi összetételt közvetlenül átalakító beavatkozás között. Az alkotmánybírói mandátum idő előtti megszüntetése csak kivételesen, valódi intézményi átalakítás, objektív indokok és megfelelő garanciák mellett igazolható. A jogállamiság helyreállításának vagy az intézményrendszer megújításának általános célja önmagában nem teszi szükségessé és nem igazolja a szabályszerűen létrejött, fennálló alkotmánybírói mandátumok lerövidítését.<sup>4</sup>

A két tárgy közös alkotmányjogi magja az, hogy az Országgyűlés a módosítás hatálybalépését megelőzően létrejött, jogszerű és személyileg lezárt közjogi tényállásokat választotta ki új joghátrány alapjául. Az országgyűlési képviselőknél a korábban betöltött mandátumok és a korábbi választások alapján a jövőbeni választhatóságot zárta ki; az alkotmánybíráknál a korábban létrejött, határozott időre szóló megbízatásokat rövidítette le. Mindkét szabályozási egység esetében előre azonosítható volt, hogy az új rendelkezés közvetlenül mely személyek jogállását változtatja meg.

Az indítványozók álláspontja szerint e rendelkezések megalkotási hibája az Alaptörvény S) cikkének sérelmében áll. 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. A B) cikkben foglalt jogállamiság és jogbiztonság, a C) cikk szerinti hatalommegosztás, valamint az R) cikkből következő normativitás és jogrendszeri alapjelleg nem önálló anyagi felülvizsgálati mérceként, hanem az S) cikk szerinti „Alaptörvény-módosítás” fogalmának és az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi terjedelmének értelmezési környezeteként bír jelentőséggel.

Az országgyűlési választások részletes szabályozása alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik. A jelen ügyben ugyanakkor tisztázásra szorul, hogy e hatáskör gyakorlását korlátozzák-e, és ha igen, milyen terjedelemben az EUSZ 2. cikkében foglalt demokrácia és jogállamiság, az EUSZ 10. cikkében meghatározott képviseleti demokrácia, valamint a lojális együttműködés EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti követelményei abban az esetben, ha a tagállam alkotmánymódosítás útján, a hatálybalépést megelőzően betöltött képviselői mandátumok és lezajlott választások alapján zár ki a jövőbeni választási versenyből előre azonosítható személyeket. Az uniós jog

---

<sup>4</sup> Velencei Bizottság: *Opinion on some questions relating to the procedure of early termination of the mandate of Constitutional Court judges due to age limits – Montenegro*, CDL-AD(2025)029, 38–43., 62. és 68. pont; *Follow-up Opinion*, CDL-AD(2025)051, 25. pont; *Opinion on Three Legal Questions in the Context of Draft Constitutional Amendments Concerning the Mandate of the Judges of the Constitutional Court – Armenia*, CDL-AD(2020)016, 35–39., 47–53., 76–79. és 82. pont.

alkalmazási körének fennállása és az uniós demokráciaértékből fakadó követelmények tartalma ezért maga is az Európai Unió Bíróságának értelmezését igénylő kérdés.<sup>5</sup>

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 fennálló bírói együttműködést érintő döntéseket hozhat. 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 alkotmánybírák mandátumát egy új életkori megszűnési ok azonnali alkalmazásával lerövidítő alkotmánymódosítás összeegyeztethető-e a követelményekkel, az Európai Unió Bíróságának értelmezése szükséges.<sup>6</sup>

## I. Határozott kérelem

Az indítványozók kérik, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság

a) vizsgálja meg az alábbi rendelkezések megalkotásának az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangját:

1. az Alaptörvény-módosítás 1. cikkével az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésébe iktatott „– a (2) bekezdésben foglalt kivétellel –” szövegrész;
2. az Alaptörvény-módosítás 1. cikkével az Alaptörvény XXIII. cikkébe iktatott (2) bekezdés;
3. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 39. pont;
4. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 35. pontjában szereplő „– a 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrész; valamint
5. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 36. pont;

<sup>5</sup> EUSZ 2. cikk, 4. cikk (3) bekezdés és 10. cikk; Európai Unió Bírósága, C-156/21. számú ügy, *Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*, ECLI:EU:C:2022:97, különösen 127–129. és 232. pont; C-650/13. számú ügy, *Delvigne*, ECLI:EU:C:2015:648, 25–27. és 32–35. pont. A Delvigne-ügy az európai parlamenti választások tekintetében állapította meg az uniós jog alkalmazhatóságát; a nemzeti parlamenti választásokhoz kapcsolódó uniós jogi korlátok terjedelme ezért önálló értelmezési kérdés.

<sup>6</sup> Európai Unió Bírósága, C-64/16. számú ügy, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, 32–37. pont; C-286/12. számú ügy, *Európai Bizottság kontra Magyarország*, ECLI:EU:C:2012:687, 54–81. pont; C-619/18. számú ügy, *Európai Bizottság kontra Lengyelország*, ECLI:EU:C:2019:531, 75–79. és 82–88. pont; C-448/23. számú ügy, *Európai Bizottság kontra Lengyelország*, ECLI:EU:C:2025:975, 102–108., 273–280. és 296. pont. Az ítélkezési gyakorlat a bírói elmozdíthatatlanságot a függetlenség lényegi elemének tekinti, és az alkotmánybíróság függetlenségét, illetve törvényes összetételét is összekapcsolja az uniós jog hatékony érvényesülésével.

**b)** állapítsa meg, hogy a támadott rendelkezések megalkotása nem felel meg az Alaptörvény S) cikkében az Alaptörvény módosítására meghatározott eljárási követelménynek, mert az Országgyűlés az Alaptörvény módosítására irányuló eljárást

1. a módosítás hatálybalépése előtt jogszerűen betöltött országgyűlési képviselői megbízatások és lezajlott választások alapján meghatározható, zárt személyi kör jövőbeni választhatóságának kizárására, valamint
2. a módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő, személy szerint azonosítható alkotmánybírák határozott időre létrejött megbízatásának egy utólag bevezetett megszűnési ok alkalmazásával történő lerövidítésére

használta fel, és ezért a támadott rendelkezések megalkotása közjogilag érvénytelen;

**c)** az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pontja, valamint az Abtv. 41. § (1a) bekezdése és 45. § (1a) bekezdése alapján semmisítse meg

1. az Alaptörvény-módosítás 1. cikkével az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésébe iktatott „– a (2) bekezdésben foglalt kivétellel –” szövegrészét;
2. az Alaptörvény-módosítás 1. cikkével az Alaptörvény XXIII. cikkébe iktatott (2) bekezdést;
3. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 39. pontot;
4. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 35. pontjában szereplő „– a 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrészét; valamint
5. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 36. pontot,

az Alaptörvény-módosítás kihirdetésére visszamenőleges hatállyal;

**d)** a támadott rendelkezések megalkotási érvényességének érdemi elbírálását megelőzően az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bírósága előtt

1. az EUSZ 2. cikkében foglalt demokrácia és jogállamiság, az EUSZ 10. cikkében meghatározott képviselői demokrácia, az EUSZ 12. cikkében elismert nemzeti parlamenti funkciók, valamint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés értelmezése érdekében annak megállapítására, hogy e rendelkezések hatálya kiterjed-e, és azokkal összeegyeztethető-e az olyan tagállami alkotmánymódosítás, amely a módosítás hatálybalépését megelőzően jogszerűen betöltött országgyűlési képviselői megbízatásokat és lezajlott választásokat megfelelő

felmenő rendszerű átmeneti szabály nélkül a jövőbeni választhatóságot kizáró körülménnyé minősíti, és ezáltal a módosítás elfogadásakor objektíve azonosítható személyi kört zár ki a nemzeti parlamenti választási versenyből;

2. az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság, valamint az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében meghatározott hatékony bírói jogvédelem és bírói függetlenség értelmezése érdekében annak megállapítására, hogy e rendelkezésekkel összeegyeztethető-e az olyan tagállami alkotmánymódosítás, amely új életkori megszűnési okot alkalmaz a módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő alkotmánybírákra, és ezáltal a megválasztásukkor meghatározott hivatali idő lejártá előtt, valódi intézményi átalakítás nélkül megszünteti megbízatásukat.

Az előzetes döntéshozatalra javasolt kérdések pontos megfogalmazását és az előterjesztés szükségességének részletes indokolását az indítvány későbbi része tartalmazza.

### **1. A támadott rendelkezések szövege**

Az Alaptörvény-módosítás 1. cikke által megállapított Alaptörvény XXIII. cikk (1)–(2) bekezdésének támadott rendelkezései:

*„(1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen.*

*(2) Az országgyűlési képviselők választásán nem választható, aki országgyűlési képviselői megbízatást összesen legalább tizenkét évig már betöltött, vagy az, akit legalább három választáson országgyűlési képviselővé megválasztottak.”*

Az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 39. pont:

*„39. Az Alaptörvény tizenhetedik módosításával megállapított XXIII. cikk (2) bekezdése nem érinti az Alaptörvény tizenhetedik módosításának hatálybalépésekor országgyűlési képviselői megbízatással rendelkező országgyűlési képviselők – az Alaptörvény tizenhetedik módosításának hatálybalépésekor fennálló – országgyűlési képviselői megbízatását.”*

Az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 35. és 36. pont:

*„35. Az Alaptörvény tizenhetedik módosításával megállapított 24. cikk (8) bekezdését – a 36. pontban foglalt kivétellel – első alkalommal az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény tizenhetedik módosításának hatálybalépését követően megválasztott tagjai tekintetében kell alkalmazni.*

*36. Ha az Alkotmánybíróság tagja az Alaptörvény tizenhetedik módosítása hatálybalépésének napján már betöltötte a hetvenedik életévét, megbízatása az Alaptörvény tizenhetedik módosításának hatálybalépését követő második hónap első napján megszűnik. Ha az*



*Alkotmánybíróság – az Alaptörvény tizenhetedik módosítása hatálybalépésekor – hivatalban lévő tagja az Alaptörvény tizenhetedik módosítása hatálybalépését követően tölti be hetvenedik életévét, megbízatása a hetvenedik életévének betöltésének napján szűnik meg.”*

## 2. A kérelem terjedelme és a támadott rendelkezések összefüggése

Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének támadott kivételszabálya, a XXIII. cikk (2) bekezdése és a Záró és vegyes rendelkezések 39. pontja egymással szoros tartalmi és funkcionális kapcsolatban áll. A XXIII. cikk (2) bekezdése határozza meg a választhatatlansági okot; az (1) bekezdés támadott szövegrésze e rendelkezésre utaló kivételt iktat az általános passzív választójogi szabályba; a 39. pont pedig a korlátozás időbeli alkalmazását rendezi oly módon, hogy csak a hatálybalépéskor fennálló mandátumot védi, a korábbi megbízatások későbbi beszámítását nem zárja ki. A három rendelkezés valamelyikének önálló fenntartása a többi megsemmisítése esetén értelmét veszített vagy normatív funkció nélküli szöveget hagyna az Alaptörvényben. Az indítványozók ezért e szabályokat egyetlen, egymástól el nem választható támadási egységként jelölik meg.

Az alkotmánybírói szabályozásnál az indítványozók nem kérik az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdésében megállapított általános, jövőbeni hetvenéves életkori korlát megsemmisítését. A kérelem kizárólag arra a kivételes átmeneti szabályozásra irányul, amely az új megszűnési okot a már hivatalban lévő alkotmánybírákra is alkalmazni rendeli.

A 35. pont támadott szövegrészének és a 36. pontnak a megsemmisítése esetén a 35. pont fennmaradó része egyértelműen kimondaná, hogy az Alaptörvény-módosítással megállapított 24. cikk (8) bekezdését első alkalommal az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követően megválasztott tagokra kell alkalmazni. Ez a megoldás megőrizné a jogalkotó által bevezetett általános életkori korlátot, ugyanakkor biztosítaná, hogy az új megszűnési ok ne rövidítse le a már megválasztott alkotmánybírák fennálló mandátumát. A támadott szövegrész és a 36. pont ezért önállóan elkülöníthető az Alaptörvény-módosítás többi rendelkezésétől.

## 3. Határozott kérelmi mátrix

| Ssz. | Támadott rendelkezés                                                                                          | Szabályozási tárgy                                                        | Megsértett megalkotási követelmény és önálló sérelmi mag                                                                                                                                       | Kért jogkövetkezmény                                                                         |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.   | Az Alaptörvény-módosítás 1. cikkével az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésébe iktatott „– a (2) bekezdésben | A képviselői választhatóság általános szabálya alóli kivétel megteremtése | Az S) cikk szerinti alkotmánymódosító eljárás felhasználása a korábbi mandátumok alapján meghatározható személyi kör kizárását szolgáló kivételszabály megalkotására; a normativitás, a jövőre | A szövegrész megsemmisítése az Alaptörvény-módosítás kihirdetésére visszamenőleges hatállyal |



|    |                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                  |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | foglalt kivétellel<br>–” szövegrésze                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                   | irányultság és a<br>jogalkotás<br>előzetességének<br>sérrelme a B) és R) cikk<br>értelmezési<br>környezetében                                                                                                                                                      |                                                                                                                  |
| 2. | Az Alaptörvény-<br>módosítás 1.<br>cikkével az<br>Alaptörvény<br>XXIII. cikkébe<br>iktatott (2)<br>bekezdés                                                                                        | Választhatatlanság<br>legalább tizenkét<br>év képviselői<br>megbízataa vagy<br>három<br>megválasztás<br>alapján                                                   | A hatálybalépés előtt<br>jogszerűen betöltött<br>mandátumok és<br>lezajlott választások<br>utólagos, joghátrányos<br>átminősítése; a<br>hatálybalépéskor zárt<br>és előzetesen<br>azonosítható személyi<br>kör; megfelelő<br>prospektív átmeneti<br>szabály hiánya | A rendelkezés<br>megsemmisítése<br>az Alaptörvény-<br>módosítás<br>kihirdetésére<br>visszamenőleges<br>hatállyal |
| 3. | Az Alaptörvény-<br>módosítás 6.<br>cikk (2)<br>bekezdésével az<br>Alaptörvény<br>Záró és egyes<br>rendelkezéseibe<br>beiktatott 39.<br>pont                                                        | A hatálybalépéskor<br>fennálló képviselői<br>mandátumok<br>ideiglenes<br>megóvása, a<br>korábbi<br>mandátumok<br>későbbi<br>beszámításának<br>fenntartása mellett | A múltbeli<br>megbízataásokhoz<br>kapcsolt jövőbeni<br>választhatatlanság<br>kifejezett fenntartása;<br>látszólagos, de nem<br>felmenő rendszerű<br>átmeneti szabályozás                                                                                           | A 39. pont<br>megsemmisítése<br>az Alaptörvény-<br>módosítás<br>kihirdetésére<br>visszamenőleges<br>hatállyal    |
| 4. | Az Alaptörvény-<br>módosítás 6.<br>cikk (2)<br>bekezdésével az<br>Alaptörvény<br>Záró és egyes<br>rendelkezéseibe<br>iktatott 35. pont<br>„– a 36. pontban<br>foglalt kivétellel<br>–” szövegrésze | A felmenő<br>rendszerű<br>alkalmazás alóli<br>kivétel<br>megteremtése az<br>életkori megszűnés<br>tekintetében                                                    | Az új megszűnési ok<br>hivatalban lévő, zárt<br>személyi kört alkotó<br>alkotmánybírákra<br>történő kiterjesztése; a<br>határozott idejű<br>mandátumok<br>stabilitásának utólagos<br>felülírása                                                                    | A szövegrész<br>megsemmisítése<br>az Alaptörvény-<br>módosítás<br>kihirdetésére<br>visszamenőleges<br>hatállyal  |
| 5. | Az Alaptörvény-<br>módosítás 6.<br>cikk (2)<br>bekezdésével az<br>Alaptörvény<br>Záró és egyes                                                                                                     | A hivatalban lévő<br>alkotmánybírák<br>megbízataásának<br>hetvenedik<br>életévük betöltése<br>miatti<br>megszüntetéaa                                             | Az<br>alkotmánymódosítási<br>eljárás felhasználása<br>személy szerint<br>azonosítható<br>alkotmánybírák<br>fennálló<br>mandátumának                                                                                                                                | A 36. pont<br>megsemmisítése<br>az Alaptörvény-<br>módosítás<br>kihirdetésére<br>visszamenőleges<br>hatállyal    |

alkalmazott anyagi megsemmisítési mérceként, hanem az S) cikkben szereplő „Alaptörvény elfogadása” és „Alaptörvény módosítása” fogalmának értelmezési környezeteként jelölik meg.

### **3. Az eljárási kontroll és a tiltott tartalmi kontroll elhatárolása**

Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság nem végezheti el az Alaptörvény-módosítás általános tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatát. Nem vizsgálhatja tehát azt, hogy egy alkotmánymódosítás politikailag célszerű, igazságos vagy szükséges-e, és nem semmisíthet meg valamely módosítást pusztán azért, mert annak tartalma ellentétben áll az Alaptörvény korábbi szövegével vagy az abból levezetett valamely anyagi alkotmányossági követelménnyel.<sup>7</sup>

A jelen indítvány nem ilyen vizsgálatot kér. Az indítványozók nem állítják, hogy az Alaptörvény általános jelleggel ne vezethetne be képviselői időkorlátot, vagy hogy az alkotmánybírói megbízatás jövőbeli szabályait ne kapcsolhatná életkori feltételhez. A támadás nem e szabályozási célok vagy általános megoldások alkotmányos megengedhetőségére, hanem a megtámadott rendelkezések megalkotásának jogi természetére irányul.

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.

E megkülönböztetés nem idegen az Alkotmánybíróság gyakorlatától. A 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a testület az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek vizsgálata során nem azok anyagi alkotmányosságáról döntött, hanem azt vizsgálta, hogy az Országgyűlés a számára biztosított alkotmányozói felhatalmazás tárgyi keretei között járt-e el. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotásra adott felhatalmazás kereteinek túllépése súlyos eljárási szabályszegés, amely közjogi érvénytelenséget eredményezhet. A döntés jelentősége a jelen ügyben nem az Átmeneti rendelkezések akkori sajátos jogállásának közvetlen alkalmazhatóságában, hanem abban az elvi tételben áll, hogy az alkotmányozói forma nem teszi tárgyilag korlátlanná az Alaptörvény által biztosított felhatalmazást.<sup>8</sup>

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. E feltételek kétségtelenül

<sup>7</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30], [36]–[37], [43], [47]–[48]. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény-módosítások általános tartalmi vizsgálatát kizárta, ugyanakkor az Alaptörvényben kifejezetten meghatározott megalkotási és kihirdetési követelmények ellenőrzését fenntartotta.

<sup>8</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, különösen Indokolás [65]–[67], [76]–[77], [82]–[84], [105]–[106]. A határozat a felhatalmazás tárgyi kereteinek túllépését az Országgyűlést alkotmányozóként is kötő eljárási szabály megsértéseként értékelte.

|  |                                   |  |                                                                                                                             |  |
|--|-----------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | rendelkezéseibe iktatott 36. pont |  | lerövidítésére; az alkotmánybírói mandátumbiztonság és intézményi függetlenség sérelme; valódi intézményi átalakítás hiánya |  |
|--|-----------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

## **II. Az Alkotmánybíróság hatásköre, az indítványozói jogosultság és a megsemmisítés időbeli hatálya**

### **1. Az indítványozói jogosultság és a benyújtási határidő**

Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontja alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa a kihirdetéstől számított harminc napon belül kezdeményezheti az Alaptörvény vagy annak módosítása megalkotásának és kihirdetésének az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények szempontjából történő felülvizsgálatát.

Az indítványozók az indítvány elválaszthatatlan 1. mellékletét alkotó aláírási íven név szerint feltüntetett országgyűlési képviselők. Számuk eléri az Alaptörvényben előírt egynegyedes indítványozói küszöböt. A jelen indítvány benyújtására az Alaptörvény-módosítás kihirdetésétől számított harmincnapos határidőn belül kerül sor.

Az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése e hatáskört részletezve kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványára felülvizsgálja a kihirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartását. A jelen ügyben ezért mind az indítványozói jogosultság személyi feltétele, mind az eljárás tárgyára és kezdeményezésének időpontjára vonatkozó követelmény teljesül.

### **2. A kérelem határozottsága**

Az Abtv. 52. § (1a) bekezdése alapján a 24/A. § szerinti indítvány akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli a hatáskört és az indítványozói jogosultságot megalapozó rendelkezéseket, a megsértett alaptörvényi eljárási követelményt, az ennek megsértésére vonatkozó indokolást, valamint az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára irányuló kifejezett kérelmet. A jelen indítvány e követelményeket teljesíti, és a támadott rendelkezéseket, azok önálló sérelmi magját, valamint a kért jogkövetkezményt a kérelmi mátrixban is tételesen összefoglalja.

Az indítvány határozottságát nem érinti, hogy az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körének meghatározása során az S) cikk mellett az Alaptörvény B), C), R) és T) cikkében foglalt követelményekre, továbbá európai alkotmányossági standardokra is hivatkozik. Az indítványozók ezeket nem önálló, az Alaptörvény-módosítással szemben közvetlenül

az eljárási érvényesség részét képezik, de az eljárásnak tárgya is van: az S) cikk kizárólag az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására biztosít különleges eljárási utat.

Ha az eljárási kontroll nem terjedhetne ki arra, hogy az elfogadott aktus egyáltalán az S) cikkben meghatározott tárgykörbe tartozik-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 vagy múltbeli tényekhez kapcsolt egyszeri joghátrányt az Alaptörvény szövegébe foglaljanak.

A jelen indítvány ezért az eljárási kontrollnak olyan szűk és objektívizálható értelmezését kéri, amely nem jár az Alaptörvény-módosítások általános anyagi felülvizsgálatával. A vizsgálat arra irányul, hogy a rendelkezések

- a) normatív alkotmányos szabályt állapítanak-e meg, vagy elsődleges funkciójuk egy már azonosítható személyi kör konkrét jogi helyzetének megváltoztatása;
- b) jövőbeli alkotmányos jogviszonyokat rendeznek-e, vagy a hatálybalépés előtt lezárt tényállásokhoz kapcsolnak új közjogi joghátrányt;
- c) valódi intézményi átalakítás szükségszerű átmeneti következményeit rendezik-e, vagy a személyi joghatás maga alkotja a beavatkozás meghatározó célját és tartalmát.

E szempontok alapján az Alkotmánybíróság nem a szabályozás politikai tartalmát vagy célszerűségét értékeli, hanem az elfogadott aktus jogi természetét és az alkalmazott alkotmánymódosítási eljárás tárgyi megfelelőségét állapítja meg.

#### **4. A megsemmisítés jogkövetkezménye és időbeli hatálya**

Az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pontja szerint, ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kihirdetett Alaptörvény-módosítás nem felelt meg a megalkotására vagy kihirdetésére vonatkozó alaptörvényi eljárási követelményeknek, a módosítást megsemmisíti.

E rendelkezéssel összhangban az Abtv. 41. § (1a) bekezdése a közjogi érvénytelenséghez kötelező megsemmisítési jogkövetkezményt kapcsol. Az Abtv. 45. § (1a) bekezdése pedig kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az Alaptörvény vagy annak módosítása az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozatának közzétételét követő napon hatályát veszti, és a megsemmisítés a kihirdetésére visszamenőleges hatályú.

Az ex tunc jogkövetkezmény ezért a jelen ügyben nem kivételes méltányossági döntés, hanem az alaptörvényi eljárási érvénytelenség törvényben előírt következménye. Ennek indoka, hogy az Alaptörvényben meghatározott megalkotási követelmények megsértésével elfogadott rendelkezés közjogi értelemben érvényesen nem válhatott az Alaptörvény részévé.

A megsemmisítés az indítványban tételesen megjelölt rendelkezésekre és szövegrészekre korlátozható. A képviselői időkorlát rendelkezései az Alaptörvény-módosítás többi

szabályozási tárgyától elkülöníthetők. Az alkotmánybírói szabályozás esetében pedig a 35. pont kivételszabálya és a 36. pont úgy semmisíthető meg, hogy a jövőben megválasztandó alkotmánybírákra vonatkozó hetvenéves életkori korlát és a 35. pont felmenő rendszerű főszabálya változatlanul fennmaradjon.

### **III. Az S) cikkből következő közös alaptörvényi megalkotási mérce**

#### **1. Az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi kötöttsége**

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe utalja Magyarország Alaptörvényének megalkotását és módosítását. Az S) cikk meghatározza e hatáskör gyakorlásának alanyait, eljárását és tárgyát. Az S) cikkben szabályozott eljárás az Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányulhat.

Az Országgyűlés alkotmánymódosítóként széles szabályozási autonómiával rendelkezik. Megváltoztathatja az alkotmányos intézmények szervezetét, hatásköreit, a közjogi tisztségek betöltésének feltételeit, a megbízatások időtartamát és megszűnési okait. Ebből azonban nem következik, hogy az S) cikk szerinti hatáskörnek ne lenne meghatározható tárgyi terjedelme.

Az alkotmánymódosító hatáskör konstituált közhatalom: az Alaptörvény hozza létre, jelöli ki címzettjét, határozza meg gyakorlásának módját és azt a jogi credményt, amelynek létrehozására igénybe vehető. Az Országgyűlés e hatáskört nem az Alaptörvényen kívül álló, korlátlan szuverenitásból, hanem magából az Alaptörvényből nyeri.<sup>9</sup>

A hatáskör tárgyi kötöttsége nem jelenti az Alaptörvény tartalmi megváltoztathatatlanságát. Az Országgyűlés éppen azért rendelkezik alkotmánymódosító hatáskörrel, hogy a fennálló alkotmányos normákat megváltoztathassa, kiegészíthesse vagy hatályon kívül helyezhesse. A tárgyi kötöttség azt jelenti, hogy e különleges eljárásban alkotmányos normát, nem pedig az alkotmányi formába foglalt egyedi személyi döntést alkothat.

A megfelelő szavazati arány és az alaptörvényi szerkezeti elhelyezés önmagában nem pótolja a hatáskör tárgyi feltételét. A kétharmados többség annak feltétele, hogy az Országgyűlés érvényesen módosíthassa az Alaptörvényt; nem olyan általános felhatalmazás, amely bármely közhatalmi döntést Alaptörvény-módosítássá alakít.

#### **2. A normativitás követelménye**

Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, a (2) bekezdés szerint pedig az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. A T) cikk (1) bekezdése az Alaptörvényt az általánosan kötelező magatartási szabály megállapítására alkalmas normatív jogi aktusok között első helyen említi.

<sup>9</sup> Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014, 54., 60–64. o. Petrétei az alkotmánymódosító hatalmat az alkotmányon alapuló, az általa intézményesített és szabályozott konstituált hatalomként írja le.

E rendelkezésekből nem az következik, hogy az Alaptörvény kizárólag korlátlan számú jövőbeli esetre alkalmazandó absztrakt szabályokat tartalmazhat. Az Alaptörvényben helye lehet meghatározott időpontban alkalmazandó, átmeneti, intézményalapító vagy egyes fennálló jogviszonyokra kiható rendelkezéseknek is. A normativitás ezért nem az egyszeri alkalmazhatóság mechanikus kizárását jelenti.

A döntő kérdés a rendelkezés elsődleges jogi funkciója. Normatív alkotmányos rendelkezésnek minősülhet az a szabály, amely valamely intézményi átalakítást hajt végre, és ennek szükségszerű következményeként meghatározott fennálló mandátumokra is kihat. Más a helyzet azonban akkor, ha a szabály nem alakítja át érdemben az érintett intézményt vagy jogállást, hanem elsődlegesen és közvetlenül előre azonosítható személyek mandátumát, választhatóságát vagy más közjogi helyzetét változtatja meg.

A normatív aktus és az egyedi döntés közötti különbség nem kizárólag a szöveg nyelvtani általánosságán alapul. Vizsgálni kell

- a) a címzetti kör nyitottságát vagy zártságát;
- b) a rendelkezés ismételt alkalmazhatóságát;
- c) a joghatás bekövetkezéséhez szükséges további jogalkalmazói döntést;
- d) azt, hogy a rendelkezés alkalmazását követően fennmarad-e önálló, jövőbeli normatív tartalom; valamint
- e) azt, hogy a személyi joghatás valamely általános intézményi változás következménye vagy önálló célja.

Az Alkotmánybíróság az 5/2007. (II. 27.) AB határozatban a jogalkotás diszfunkcionális alkalmazásának tekintette, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz, és a jogszabály normatív módosítása vagy alkalmazása helyett az egyedi döntést jogszabályi formába önti. E tétel nem alkalmazható változatlanul anyagi megsemmisítési mérceként egy Alaptörvény-módosítással szemben, de irányadó az elfogadott aktus jogi természetének, normatív vagy egyedi jellegének meghatározásakor.<sup>10</sup>

A formailag általános megfogalmazás ezért nem zárja ki az ad personam jelleget. Olyan feltétel is irányulhat zárt személyi körre, amely neveket nem tartalmaz, de a megalkotásakor fennálló, megváltoztathatatlan történeti tények alapján teljes bizonyossággal meghatározható, hogy kiket érint. Az absztrakt nyelvi forma nem tesz normatívvá olyan rendelkezést, amelynek tényleges funkciója egy már azonosítható személyi kör közjogi helyzetének egyszeri megváltoztatása.

---

<sup>10</sup> 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126.; Erdős Csaba: Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése. *Diskurzus*, 2013/2., 47–57. o. Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozás helyett konkrétan meghatározott személyre vagy ügyre vonatkozó egyedi döntést foglal jogszabályba.

### 3. A jogalkotás előzetessége és a múltbeli tények utólagos átminősítése

A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalmi jogkövetkezmények előzetesen megismerhető szabályokból következzenek. A jogalanyoknak lehetőségük kell legyen arra, hogy magatartásukat a jog rendelkezéseihez igazítsák, és a jogalkotó a hatálybalépést megelőzően jogszerűen kialakult helyzeteket ne minősítse utólag új joghátrány alapjává.<sup>11</sup>

A visszaható hatály tilalma több, egymástól megkülönböztethető időbeli konstrukcióra terjed ki. A legsúlyosabb eset az, amikor a jogalkotó valamely szabály hatálybalépését a kihirdetést megelőző időpontra helyezi. Visszaható jogalkotás valósulhat meg akkor is, ha a szabály jövőben lép hatályba, de kifejezetten a hatálybalépés előtt létrejött vagy lezárt jogviszonyokra rendeli alkalmazni, és azokhoz az érintettek számára hátrányosabb jogkövetkezményt kapcsol.<sup>12</sup>

A jelen ügyben támadott rendelkezések időbeli szerkezete nem teljesen azonos, közös jellemzőjük azonban az előzetesség hiánya.

Az országgyűlési képviselői korlátozás a jövőben bekövetkező választáson alkalmazandó, alkalmazási tényállását azonban részben vagy egészben a hatálybalépés előtt, akár évtizedekkel korábban lezárult képviselői megbízatásokból és választásokból alkotja meg. Az érintettek a korábbi megbízatások elfogadásakor és teljesítésekor nem számolhattak azzal, hogy jogszerű parlamenti tevékenységük a jövőben választhatatlansági okká válik.

A hivatalban lévő alkotmánybíráknál az új életkori szabály egy már fennálló, határozott időre létrejött közjogi jogviszony időtartamát változtatja meg. A hatálybalépéskor hetvenedik életévüket már betöltött tagok esetében az új szabály egy múltban bekövetkezett és lezárt biológiai tényhez kapcsol rövid időn belül beálló mandátummegszűnést. A hetvenedik életévüket később betöltő tagok esetében pedig a megválasztásukkor meghatározott mandátum tartamát írja át úgy, hogy az új megszűnési okot már fennálló megbízatásukra alkalmazza.

A közös sérelem tehát nem szűkíthető le a klasszikus, visszamenőleges hatálybaléptetésre. A szabályozás a hatálybalépés előtti, jogszerűen létrejött és személyileg meghatározott közjogi tényállásokat utólag új joghátrány alapjává alakítja. Ezzel megszünteti a norma előzetességét: a jogkövetkezmény feltétele már akkor teljesült vagy részben teljesült, amikor a jogkövetkezményt megállapító szabály még nem létezett.

<sup>11</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80–84.; 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]. Az Alkotmánybíróság következetes tétele szerint a jogállamiság alapvető kritériuma a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályainak megtartása, a jogbiztonság pedig megköveteli, hogy a jogalanyok magatartásukat előzetesen megismerhető szabályokhoz igazíthassák.

<sup>12</sup> 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]–[108]; 18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [32], [35] és [38]; 2/2025. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [43]–[48]. A visszaható hatály tilalma nemcsak visszamenőleges hatálybaléptetés esetén sérülhet, hanem akkor is, ha a jövőben hatályba lépő szabályt a hatálybalépés előtt létrejött tényállásokra kell hátrányosan alkalmazni.



#### 4. A közjogi joghátrány fogalma

A joghátrány megállapításának nem feltétele, hogy a rendelkezés büntetőjogi szankciót vagy klasszikus alapjogi korlátozást tartalmazzon. Közjogi joghátrány a választáson való indulás kizárása és a határozott időre létrejött alkotmányos megbízatás idő előtti megszüntetése is.

Az országgyűlési választáson való választhatóság az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jog, és egyúttal a képviseleti demokrácia intézményi feltétele. Az abból történő kizárás nem pusztán egy jövőbeli előny elmaradását jelenti, hanem az érintett személynek a demokratikus politikai versenyből való kizárását.

Az alkotmánybírói megbízatás határozott idő előtti megszüntetése sem pusztán szervezeti változás. Megszünteti a megválasztással létrejött közjogi jogviszonyt, megváltoztatja az Alkotmánybíróság személyi összetételét, és kihat a testület függetlenségére és folytonos működésére. A mandátumbiztonság ebben az összefüggésben nem az alkotmánybíró személyes vagyoni érdeke, hanem a független alkotmánybíráskodás intézményi biztosítója.<sup>13</sup>

A közjogi joghátrány súlyát növeli, ha az nem egyedi, garanciális eljárás eredményeként, hanem közvetlenül, automatikusan vagy az érintett érdemi meghallgatását és jogorvoslatát kizáró módon következik be. A támadott rendelkezések esetében a joghátrány az Alaptörvény-módosításból közvetlenül fakad; annak beállításához nem szükséges olyan eljárás, amelyben vizsgálható lenne az egyedi helyzet, az intézkedés szükségessége vagy az érintett mandátum alkotmányos védelme.

#### 5. Az átmeneti szabályozás alkotmányos jelentősége

Új közjogi feltételek bevezetésekor az átmeneti rendelkezések feladata annak meghatározása, hogy az új szabály milyen módon alkalmazandó a hatálybalépéskor fennálló mandátumokra, jogviszonyokra és a korábban bekövetkezett tényekre. Az átmeneti szabály ezért nem pusztán jogtechnikai kiegészítés, hanem a jogbiztonság, a mandátumstabilitás és a jogalkotás előzetességének garanciája.

A valódi felmenő rendszerű szabályozás az új feltételt csak a hatálybalépést követően keletkező megbízatásokra, megválasztásokra vagy teljesített időszakokra alkalmazza. Ezzel a jogalkotó érvényesítheti a jövőre vonatkozó szabályozási célját anélkül, hogy utólag megváltoztatná a korábbi jogszerű döntések következményeit.

Az Alaptörvény-módosítás maga is ismeri és alkalmazza ezt a megoldást. A 35. pont főszabálya szerint az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályokat első alkalommal a módosítás hatálybalépését követően megválasztott tagokra kell alkalmazni. A 37. és 38. pont hasonló

<sup>13</sup> 7/2004. (III. 24.) AB határozat, Indokolás III/3.2. pont; 183/2010. (X. 28.) AB határozat, ABH 2010, 1238, 1250–1254.; 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]–[82]. Az Alkotmánybíróság a határozott időre létrejött közjogi és bírói megbízatások stabilitását a demokratikus jogállam, illetve a bírói függetlenség garanciájaként értékelte, és az új megszűnési ok hivatalban lévő tisztségviselőkre megfelelő átmenet nélkül történő alkalmazását alkotmányossági korlátokhoz kötötte.

módon óvja az Országos Bírósági Hivatal és a Kúria hivatalban lévő elnökének megbízatását az új megválasztási és mandátumszabályok azonnali alkalmazásától.

A 36. pont éppen e felmenő rendszerű főszabály alól teremt személyileg meghatározott kivételt. A jogalkotó tehát nem azért alkalmazza az életkori megszűnési okot a hivatalban lévő tagokra, mert a felmenő rendszer jogtechnikailag lehetetlen vagy az új alkotmánybírói modell működésével összeegyeztethetetlen lenne. Ellenkezőleg: a 35. pont szövege bizonyítja, hogy az új rendszer a fennálló mandátumok megóvásával is bevezethető.

A képviselői korlátozásnál a 39. pont csak a hatálybalépéskor fennálló országgyűlési képviselői megbízatást védi. A rendelkezés nem írja elő, hogy a tizenkét éves időtartam vagy a három megválasztás számítása csak a hatálybalépést követően kezdődjön meg. Ezért az átmeneti szabály a már megszerzett mandátum pillanatnyi fennmaradását biztosítja ugyan, de változatlanul lehetővé teszi, hogy ugyanazon korábbi mandátum a következő választáson már kizárási okként érvényesüljön.

A 39. pont emellett kizárólag az országgyűlési képviselői megbízatásról rendelkezik. A hatályos törvények azonban az országgyűlési választáson való választhatóságot számos más tisztség és közjogi jogviszony létrejöttének vagy fennmaradásának feltételeként is meghatározzák. Így különösen az alkotmánybírói tagság, az alapvető jogok biztosa és helyettesei, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vezetői, a Nemzeti Választási Iroda vezetői, egyes kormányzati tisztségek és választási bizottsági tagságok esetében a passzív választójog hiánya kinevezési akadályt, felmentési okot vagy a megbízatás megszűnését eredményezheti.

A XXIII. cikk (2) bekezdésének hatása ezért nem korlátozódik a következő országgyűlési választáson történő jelöltállításra. A módosítás hatálybalépésével egyidejűleg megváltozik valamennyi olyan törvényi kereszthivatkozás tartalma, amely az országgyűlési választáson való választhatóságot más közjogi tisztség feltételévé teszi. A 39. pont e tovaggyűrűző hatások egyikét sem rendezi.

Ez a körülmény két szempontból jelentős. Egyrészt bizonyítja, hogy a korábbi képviselői mandátumokhoz kapcsolt új joghátrány nem csupán jövőbeli és feltételes, hanem egyes fennálló közjogi jogviszonyokra már a hatálybalépéskor kihatással lehet. Másrészt megmutatja, hogy az Alaptörvény-módosítás átmeneti szabályozása nem fogja át az általa előidézett jogrendszeri következményeket, és nem biztosítja a fennálló mandátumok következetes védelmét.

## **6. A politikai célzat és az objektív jogi minősítés viszonya**

A személyre szabott vagy zárt körű szabályozás megállapításához nem szükséges annak bizonyítása, hogy a jogalkotó valamely konkrét személy ellen ellenséges szándékkal járt el. Az alkotmányossági minősítés elsődlegesen a szabály objektív szerkezetén, címzeti körén, időbeli hatásán és jogkövetkezményén alapul.

A politikai nyilatkozatok, a jogalkotási előzmények és a szabályozás indokolása ugyanakkor értelmezési adatként figyelembe vehetők annak megállapításakor, hogy a látszólag általános feltétel milyen tényleges problémára kívánt választ adni, és az elfogadás időpontjában mely személyi kör volt a szabály közvetlen érintettje. E körülmények megerősíthetik a normaszövegből és az objektív joghatásokból egyébként is levonható következtetést, de nem helyettesítik azt.

A jelen indítvány ezért a támadott rendelkezések érvénytelenségét nem kizárólag politikai kijelentésekből vezeti le. A sérelem akkor is megállapítható, ha kizárólag a normaszöveget, az átmeneti szabályokat, a hatálybalépéskor fennálló személyi és jogviszonyi körülményeket, valamint a joghatások bekövetkezésének módját vizsgáljuk.

## **7. A közös vizsgálati szempontok**

A támadott rendelkezések megalkotási érvényességének vizsgálatakor az alábbi, egymással összefüggő szempontokat szükséges alkalmazni:

1. **A címzetti kör meghatározhatósága:** a rendelkezés nyitott, jövőben változó személyi kategóriát szabályoz-e, vagy a megalkotás időpontjában fennálló történeti tények alapján az érintettek köre teljes körűen azonosítható?
2. **Az alkalmazási tényállás időbelisége:** a jogkövetkezményhez szükséges tények a rendelkezés hatálybalépése után következnek-e be, vagy a norma a hatálybalépés előtt létrejött, esetleg már lezárt jogviszonyokat és demokratikus döntéseket használja fel?
3. **A joghatás jellege:** a rendelkezés általános, jövőben ismételten alkalmazható alkotmányos mércét állapít-e meg, vagy közvetlenül meghatározott személyek választhatóságát, mandátumát vagy fennálló közjogi jogviszonyát szünteti meg?
4. **A további jogalkalmazás szerepe:** a joghatás garanciális eljárás és egyedi mérlegelés eredményeként következik-e be, vagy közvetlenül és automatikusan az Alaptörvény-módosításból fakad?
5. **Az intézményi átalakítás valósága:** a személyi joghatás valamely tényleges szervezeti vagy funkcionális reform szükségszerű következménye-e, vagy az érintett intézmény lényegében változatlan marad, miközben személyi összetétele vagy a politikai versenyben részt vevők köre megváltozik?
6. **Az átmeneti garanciák megfelelése:** a jogalkotó felmenő rendszerben, a fennálló mandátumok és lezárt tényállások védelmével vezette-e be az új szabályt, vagy az átmeneti rendelkezés csak látszólagos, részleges vagy kifejezetten a visszatekintő alkalmazást fenntartó védelmet biztosít?

E szempontok együttes alkalmazása nem eredményez általános tartalmi felülvizsgálatot. Olyan tárgyi-eljárási tesztet alkot, amelynek segítségével megállapítható, hogy az S) cikk szerinti eljárásban létrehozott aktus valóban alkotmányos normát állapít-e meg, vagy az

alkotmánymódosítási formát egyedi, visszatekintő és személyileg zárt közhatalmi döntés meghozatalára használták fel.

Az indítvány következő része e közös mérce alapján először az országgyűlési képviselők választhatóságára vonatkozó rendelkezéseket vizsgálja.

#### **IV. Az országgyűlési képviselői választhatóság korlátozásának jogi minősítése**

##### **1. A két önálló választhatatlansági ok**

Az Alaptörvény-módosítás 1. cikkével megállapított XXIII. cikk (2) bekezdése két, egymással vagylagos kapcsolatban álló választhatatlansági okot vezet be. Az országgyűlési képviselők választásán nem választható

- a) aki országgyűlési képviselői megbízatást összesen legalább tizenkét évig már betöltött, vagy
- b) akit legalább három választáson országgyűlési képviselővé megválasztottak.

A két feltétel önálló. A választhatatlanság megállapításához nem szükséges, hogy az érintett személy legalább tizenkét évig és legalább három választás eredményeként is országgyűlési képviselő legyen. Bármelyik feltétel megvalósulása önmagában véglegesen kizárja az érintettet az országgyűlési képviselők választásán való választhatóságból.

A tizenkét éves feltétel a ténylegesen betöltött képviselői megbízatások összesített időtartamához kapcsolódik. A rendelkezés a megszakításokat nem tekinti relevánsnak: a különböző parlamenti ciklusokban vagy ciklusokon belül betöltött megbízatási időket össze kell számítani.

A három megválasztásra vonatkozó feltétel ettől lényegesen eltér. A kizárás ebben az esetben nem függ az egyes megbízatások tényleges időtartamától. A rendelkezés alapján az is véglegesen elveszítheti választhatóságát, akit három alkalommal ugyan országgyűlési képviselővé választottak, de megbízatásai összesített időtartama a tizenkét évet nem érte el.

A megbízatás idő előtti megszűnését számos körülmény előidézheti. Az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlatása, a képviselő lemondása, összeférhetetlenség bekövetkezése, más tisztség elfogadása vagy valamely személyes ok miatt egy választáson megszerzett mandátum négy évnél lényegesen rövidebb ideig is fennállhat. A „legalább három választáson” fordulat mégsem a képviselői szolgálat időtartamát, hanem kizárólag a választási győzelmek számát teszi a végleges kizárás alapjává.

A normaszöveg nem korlátozza a figyelembe veendő választásokat az általános országgyűlési választásokra. Nyelvtani értelemben minden olyan választást felölel, amelyen az érintett személyt országgyűlési képviselővé választották, így az időközi választás eredményét is. A három megválasztáshoz kapcsolt kizárás ezért olyan személyt is érinthet, akinek tényleges képviselői megbízatása a tizenkét éves időtartamot jelentősen nem közelítette meg.

Ez a különbség önmagában is mutatja, hogy a szabály nem kizárólag a képviselői tisztségben eltöltött tartós időből eredő hatalomkoncentráció megelőzésére irányul. Ha ez volna a szabály egyetlen funkciója, a ténylegesen betöltött megbízási idő önmagában alkalmas volna e cél kifejezésére. A megválasztások száma ezzel szemben a választópolgárok egymást követő, korábban jogszerűen meghozott demokratikus döntéseit alakítja át kizárási okká.

## **2. A korlátozás nem felmenő rendszerű**

Az Alaptörvény a jövőre nézve elvileg bevezethet országgyűlési képviselői mandátumkorlátot. Ilyen szabály az alkotmányos normarend általános, jövőre irányuló rendelkezése lehetne, ha a korlátozás alapjául szolgáló időtartamot és megválasztásokat az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követően kellene számítani.

Felmenő rendszerű bevezetés esetén a jogkövetkezményt kizárólag a norma hatálybalépése után bekövetkező közjogi tények alapoznák meg. A címzetti kör nyitott lenne: a szabály megalkotásakor nem volna előre meghatározható, hogy a jövőben kik töltik be a tizenkét éves időtartamot, illetve kiket választanak meg három alkalommal.

A támadott rendelkezés nem ezt a megoldást választja. Nem mondja ki, hogy kizárólag a hatálybalépést követően megkezdett képviselői megbízásokat, az ezt követően betöltött megbízási időt vagy a később megtartott választások eredményeit kell figyelembe venni.

A „már betöltött” fordulat kifejezetten a rendelkezés alkalmazását megelőző képviselői időszakra utal. A „megválasztottak” múlt idejű megfogalmazása ugyancsak magában foglalja a módosítás hatálybalépését megelőző valamennyi választási eredményt. A normaszöveg időbeli hatálya ezért nem értelmezhető úgy, hogy a számítás a módosítás hatálybalépésekor nulláról indulna.

Az új választhatatlansági ok alkalmazásához az érintettnek a hatálybalépést követően nem kell további képviselői megbízatást szereznie, újabb választáson győznie vagy akár egyetlen napot is országgyűlési képviselőként eltöltenie. A kizárás teljes tényállása már a módosítás megalkotásakor fennállhat.

A rendelkezés tehát a hatálybalépése előtt jogszerűen megszerzett és betöltött képviselői mandátumokhoz, valamint lezajlott választásokhoz kapcsol utólag új közjogi következményt. A korábbi mandátumok megszerzésekor és betöltésekor nem létezett olyan szabály, amely szerint a tizenkét év elérése vagy a harmadik megválasztás a jövőbeni választhatóság végleges elvesztését eredményezi.

A szabály időbeli szerkezete ezért nem pusztán visszatekintő. A múltbeli tények történeti figyelembevételén túl azok jogi minősítését is megváltoztatja: a korábban a demokratikus

képviselési megbízatás jogszerű alapját jelentő választási eredményeket utólag a politikai részvételből történő kizárás alapjává teszi.<sup>14</sup>

### **3. A három megválasztásra alapított kizárás sajátos súlya**

A három választáshoz kapcsolt választthatatlansági ok különösen világosan mutatja a szabály visszaható és személyileg zárt funkcióját.

Az érintett személy korábbi megválasztásai nem egyoldalú személyes döntések. Minden egyes képviselői mandátum választópolgári döntés, jelöltállítási eljárás, választási verseny és jogerősen megállapított választási eredmény alapján jött létre. A módosítás ezért nem csupán az érintett képviselő múltbeli tisztségviseléséhez, hanem a választópolgárok korábbi demokratikus akaratnyilvánításához is új, hátrányos jogkövetkezményt fűz.

A választók egy korábbi választáson nem tudhatták, hogy az általuk leadott szavazat nemcsak az adott parlamenti mandátum létrejöttéhez járul hozzá, hanem egy későbbi alkotmánymódosítás alapján az érintett személy jövőbeni választthatóságának elvesztését is közelebb hozza. A jelölt sem tudhatta, hogy valamely választás megnyerése a későbbiekben nem pusztán közjogi megbízást keletkeztet, hanem egy jövőbeni kizárási tényállás egyik elemévé válik.

A szabály a demokratikus választás eredményét így kettős természetűvé alakítja. Az eredmény egyrészt létrehozza az adott választási ciklusra szóló képviselői megbízatást, másrészt – utólag megállapított hatással – beszámít a későbbi választthatatlansághoz vezető három választásba.

Különösen visszás, hogy a három megválasztásra alapított kizárás nem tesz különbséget a teljes és a rövid ideig fennálló mandátumok között. A szabály szempontjából azonos súllyal esik latba egy teljes parlamenti ciklus és egy olyan megbízatás, amely valamely objektív vagy személyes okból rövid időn belül megszűnt.

A kizárási ok ezért nem egyszerűen a közjogi tisztségben eltöltött hosszú időt korlátozza. A választási siker ismétlődését önmagában olyan körülményként kezeli, amelynek bekövetkezése után a választópolgárok többé nem dönthetnek az érintett személy újbóli megválasztásáról.

### **4. A hatálybalépéskor zárt és azonosítható személyi kör**

A támadott szabály nyelvtanilag általános. Nem nevezi meg azokat a személyeket, akikre a módosítás hatálybalépésekor alkalmazandó. A formális általánosság azonban önmagában nem zárja ki a rendelkezés ad personam vagy zárt személyi körre szabott jellegét.

A jogi minősítéshez azt kell vizsgálni, hogy a szabály alkalmazási feltételei a megalkotásakor fennálló és utóbb meg nem változtatható történeti tények alapján meghatározzák-e az érintettek

<sup>14</sup> 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]–[108]; 18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [32] [35] és [38]; 2/2025. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [43]–[48]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszaható hatály tilalma akkor is sérülhet, ha a norma formálisan a jövőben lép hatályba, de a hatálybalépés előtt létrejött vagy lezárt tényállásokhoz utólag hátrányosabb jogkövetkezményt kapcsol.

körét. A korábban betöltött képviselői mandátumok időtartama, valamint a korábbi megválasztások száma objektíve megállapítható adat.

A módosítás elfogadásakor ezért teljes bizonyossággal meghatározható volt, hogy kik azok a korábbi vagy hivatalban lévő országgyűlési képviselők, akik a tizenkét éves, illetve a három megválasztásra vonatkozó feltételt már teljesítették. E személyek esetében a rendelkezés nem jövőbeli, nyitott tényállást szabályoz: a kizáráshoz szükséges valamennyi történeti feltétel már bekövetkezett.

A szabály természetesen a jövőben további személyekre is alkalmazható lehet. Ez azonban nem változtat azon, hogy a rendelkezés két eltérő funkciót egyesít:

- a) a jövőbeni képviselői tisztségviselés általános, előre megismerhető korlátozását; valamint
- b) a módosítás hatálybalépése előtt betöltött mandátumok és lezajlott választások alapján már meghatározható személyi kör azonnali kizárását.

Az első funkció alkotmányi normaként elvileg megalkotható. A második funkció zárt történeti tényállásra alapított, konkrét közjogi joghatás. A két funkciót a módosítás egyetlen rendelkezésben, elkülönítő átmeneti szabály nélkül kapcsolja össze.

Az aktus normatív jellegét nem lehet kizárólag abból levezetni, hogy a feltételek elvileg később más személyekre is alkalmazhatóvá válhatnak. Ha egy rendelkezés a hatálybalépésekor már teljes egészében kialakult tényállás alapján közvetlenül kizár egy előzetesen azonosítható személyi kört, e konkrét joghatást önállóan is értékelni kell.<sup>15</sup>

## **5. A passzív választójog kettős alkotmányos funkciója**

Az országgyűlési képviselők választásán való választhatóság az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított politikai részvételi jog. Jelentősége azonban nem korlátozódik az érintett személy egyéni jogállására.

A passzív választójog a képviseleti demokrácia intézményi feltétele is. Lehetővé teszi, hogy a választópolgárok ne kizárólag előre kijelölt személyek között válasszanak, hanem a törvényes jelöltállítás eredményeként kialakult, politikailag plurális jelölti körből dönthessenek képviselőikről.

A választhatóságból való kizárás ezért egyszerre érinti

- a) az érintett személy politikai részvételi lehetőségét;
- b) a jelölő szervezet jogát arra, hogy politikai programjának képviseletére jelöltet állítson;

<sup>15</sup> 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126–127.; Erdős Csaba: Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése. *Diskurzus*, 2013/2., 47–57. o. Az egyedi jelleg megállapításakor nem kizárólag a név szerinti címzést, hanem a címzett kör tényleges zártágát és a szabály elsődleges funkcióját kell vizsgálni.



c) a választópolgárok lehetőségét arra, hogy az általuk támogatott személyre szavazzanak; valamint

d) a politikai verseny nyitottságát és pluralizmusát.

A választójog általánossága nem jelenti azt, hogy valamennyi személy minden feltétel nélkül választható. Alkotmányos rendszerek meghatározhatnak életkori, állampolgársági, összeférhetetlenségi, büntetőjogi vagy más alkalmassági feltételeket. E korlátozásoknak azonban előre megismerhetőnek kell lenniük, és nem használhatók arra, hogy a múltban jogszerűen lezajlott politikai verseny eredménye alapján a következő választás jelölti körét utólag leszűkítsék.<sup>16</sup>

A támadott rendelkezés nem valamely, a jelölt aktuális alkalmasságát kizáró jelenlegi állapothoz kapcsolódik. Nem bűncselekményhez, közügyektől eltiltáshoz, összeférhetetlenséghez vagy a képviselői feladat ellátását akadályozó körülményhez kötődik. A kizárás alapja az, hogy az érintett személyt a választópolgárok korábban több alkalommal megválasztották, illetve hogy az így létrejött megbízásokat jogszerűen betöltötte.

A szabály tehát a demokratikus legitimáció korábbi megszerzését alakítja a későbbi demokratikus részvétel akadályává. A múltbeli választói támogatottság nem pusztán történeti adatként, hanem a jövőbeni választói döntés lehetőségét kizáró jogi tényként jelenik meg.

Az indítványozók nem azt állítják, hogy a választópolgároknak korlátlan joguk volna bármely személyre szavazni, vagy hogy a képviselői mandátumkorlát önmagában összeegyeztethetetlen volna a képviseleti demokráciával. Az alkotmányjogi kifogás arra irányul, hogy a jelölti kör ilyen jelentőségű szűkítését előzetesen, a jövőre nézve kell szabályozni; a korábbi választói döntések utólagos kizárási okká alakítása nem tekinthető valódi prospektív alkotmányos normának.

#### **6. A 39. pont nem megfelelő átmeneti garancia**

Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseibe beiktatott 39. pont szerint az új XXIII. cikk (2) bekezdése nem érinti a módosítás hatálybalépésekor országgyűlési képviselői megbízatással rendelkező képviselők akkor fennálló megbízatását.

A rendelkezés első látásra a fennálló mandátum védelmét szolgáló átmeneti szabálynak tűnik. E védelem azonban kizárólag a módosítás hatálybalépésekor fennálló konkrét megbízatás kitöltésére terjed ki.

A 39. pont

<sup>16</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [55]–[57], [68]–[70]; Velencei Bizottság: *Code of Good Practice in Electoral Matters*, CDL-AD(2002)023rev2-cor, I.1.1. és I.1.1.d pont, valamint Explanatory Report, 6–7. és 12–13. pont. A választójog általánossága a választási demokrácia alapvető követelménye; a választhatóság korlátozásának előre megismerhető, törvényes és a demokratikus választás lényegével összeegyeztethető feltételeken kell alapulnia.

- a) nem zárja ki a hatálybalépés előtt betöltött képviselői idő beszámítását;
- b) nem zárja ki a korábbi megválasztások figyelembevételét;
- c) nem rendelkezik úgy, hogy a tizenkét éves időtartam vagy a három megválasztás számítása csak a módosítás hatálybalépésétől kezdődjön;
- d) nem biztosít legalább egy további választási ciklusra szóló átmenetet; és
- e) nem védi azokat a korábbi képviselőket, akik a hatálybalépéskor nem rendelkeznek fennálló országgyűlési megbízással.

A 39. pont ezért nem a visszatekintő alkalmazás kizárását, hanem annak időbeli módját rendezi. Megóvja az aktuális mandátumot az azonnali megszűnéstől, de fenntartja, hogy ugyanazon korábbi mandátumok a következő országgyűlési választáson már a választhatóságot kizáró körülményként érvényesüljenek.

A rendelkezés ezzel közvetve meg is erősíti a korábbi mandátumok beszámítását. Amennyiben a XXIII. cikk (2) bekezdése kizárólag a hatálybalépést követően megszerzett mandátumokra vonatkozna, nem volna szükség annak kimondására, hogy az új szabály a hatálybalépéskor fennálló megbízatást nem érinti. A 39. pont normatív értelme éppen abból fakad, hogy az új kizárási ok tényállásába a korábbi és a folyamatban lévő képviselői idő is beletartozik.

A 39. pont ezért nem semleges technikai szabály. A XXIII. cikk (2) bekezdésével azonos megalkotási hibában osztozik: a múltbeli megbízatásokhoz kapcsolt új közjogi joghátrány alkalmazását teszi lehetővé, miközben a valódi, felmenő rendszerű bevezetést elmulasztja.

#### **7. A korlátozás más közjogi tisztségekre gyakorolt közvetlen hatása**

A hatályos törvények több közjogi tisztség betöltését az országgyűlési választáson való választhatósághoz kötik. Az alkotmányos feltétel tartalmának megváltozása ezért nemcsak a következő országgyűlési választáson, hanem más, már fennálló közjogi jogviszonyokban is joghatást válthat ki. A 39. pont e következményeket nem rendezi. E tovagyűrűző hatás önmagában nem alapozza meg a közjogi érvénytelenséget, de megerősíti, hogy a szabály nem kizárólag egy jövőbeni jelöltállítási feltételt módosít.

#### **8. A korlátozás nem valódi intézményi átalakítás következménye**

A képviselői választhatóság korlátozása nem kapcsolódik az Országgyűlés szervezetének vagy alkotmányos funkciójának olyan átalakításához, amelyből a korábbi képviselők kizárása szükségszerűen következne.

Az Országgyűlés továbbra is Magyarország legfőbb népképviselői szerve. Tagjait továbbra is általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják. A képviselői megbízatás alkotmányos funkciója, a parlament létszáma és alapvető feladatai a támadott szabály következtében nem változnak meg.

A módosítás nem hoz létre új típusú parlamenti tisztséget, nem alakítja át a képviseleti mandátum jogi természetét, és nem állapít meg olyan új szakmai vagy közjogi alkalmassági követelményt, amelyet a korábban megválasztott személyek a múltbeli megbízásaik miatt szükségképpen ne teljesíthetnének.

Az új mandátumkorlát felmenő rendszerben, a módosítás hatálybalépését követően megkezdett képviselői idő és megtartott választások figyelembevételével maradéktalanul bevezethető volna. A politikai döntéshozatal személyi megújítására vagy a hosszú ideig fennálló politikai struktúrák oldására irányuló cél eléréséhez nem szükségszerű a hatálybalépés előtt megszerzett mandátumok utólagos beszámítása.

A múltbeli megbízások azonnali figyelembevétele ezért nem valamely intézményi reform elkerülhetetlen átmeneti következménye. Önálló szabályozási döntés, amelynek közvetlen funkciója az elfogadáskor már azonosítható személyek következő választáson történő kizárása.

### **9. Az indokolásban megjelölt cél és a választott időbeli konstrukció**

Az Alaptörvény-módosítás indokolása a képviselői megbízás időbeli korlátozását a politikai döntéshozatal megújításával, új társadalmi tapasztalatok és szemléletmódok megjelenésével, a képviseleti rendszer plurális jellegének erősítésével, valamint a megmerevedő politikai struktúrák fennmaradásának mérséklésével igazolja.

E célok általánosságban alkalmasak lehetnek jövőre irányuló képviselői mandátumkorlát indokolására. Nem adnak azonban választ arra, hogy miért kellett a korlátozás alkalmazási tényállásába bevonni a módosítás hatálybalépését megelőző valamennyi képviselői megbízást és választási eredményt.

A személyi megújulás célja felmenő rendszerű szabályozással is elérhető. Az új korlátozás a jövőbeni mandátumokra alkalmazva előre megismerhető módon alakítaná át a politikai életpályák feltételeit, miközben nem minősítené át utólag a korábbi demokratikus döntések joghatását.

Az indokolás nem mutat be olyan alkotmányos vagy intézményi szükséghelyzetet, amely a korábbi mandátumok azonnali beszámítását megkövetelné. Nem állítja, hogy a korábban hosszabb ideig képviselőként működő személyek jelenléte az Országgyűlés működését jogilag lehetetlenné tenné, vagy hogy a képviseleti rendszer megújítása kizárólag az érintettek következő választásból való azonnali kizárásával volna biztosítható.

Az indokolás által megjelölt politikai cél ezért nem változtatja meg a rendelkezés jogi minősítését. A jelen indítvány nem a cél legitimitását vitatja, hanem azt állítja, hogy e cél megvalósítására az Országgyűlés olyan időbeli konstrukciót választott, amely a múlt lezárt tényeit előre azonosítható személyi kör kizárására használja fel.

### **10. A várható ellenérvek értékelése**

A képviselői mandátumkorlát demokratikus alkotmányos rendszerekben ismert intézmény, a jelen indítvány azonban nem annak elvi megengedhetőségét, hanem időbeli alkalmazását vitatja. A jövőre néző, előre megismerhető mandátumkorlát és a korábban jogszerűen betöltött megbízatások utólagos kizárási okká alakítása eltérő alkotmányjogi konstrukció.

A jogkövetkezmény ugyan a következő választáson áll be, kizárólagos alapját azonban a hatálybalépés előtt létrejött és lezárt tényállások képezik. A visszaható joghátrányt nem zárja ki, hogy annak tényleges érvényesülése jövőbeni időpontra esik.

Az indítvány nem a jövőbeni képviselői mandátumhoz vagy a szabályozás változatlanságához fűződő szerzett jogra épül. A sérelem abból fakad, hogy a jogalkotó a kizárási feltételeket nem előzetesen, hanem már lezárt választások és betöltött mandátumok alapján állapította meg.

A feltételek formális objektivitása és a 39. pontban biztosított részleges védelem sem szünteti meg a sérelmet. A történeti feltételek alapján az érintetti kör a módosítás elfogadásakor azonosítható volt, a 39. pont pedig csak az aktuális megbízatást őrzi meg, miközben fenntartja a korábbi mandátumok későbbi hátrányos beszámítását.

#### **11. A XXIII. cikk (2) bekezdésének egészét érintő megalkotási hiba**

A XXIII. cikk (2) bekezdése egyetlen mondatban kapcsolja össze

- a) a jövőben alkalmazható általános mandátumkorlátot; és
- b) a hatálybalépés előtt betöltött mandátumok, valamint megtartott választások alapján már meghatározható személyi kör kizárását.

A normaszöveg nem tartalmaz olyan időbeli fordulatot, amely külön törölhető volna annak érdekében, hogy a rendelkezés kizárólag a hatálybalépést követő mandátumokra és választásokra vonatkozzon. Nem szerepel benne külön „a hatálybalépést megelőzően” vagy ezzel azonos tartalmú szövegrész, amelynek megsemmisítésével a szabály automatikusan felmenő rendszerűvé válna.

A korábbi mandátumok figyelembevétele a „már betöltött” és a múlt idejű „megválasztottak” fordulatból, továbbá a 39. ponttal fennálló rendszertani kapcsolatból következik. E nyelvi elemek pusztá részleges törlése nem eredményezne értelmes, jövőre irányuló alkotmányos szabályt.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5)–(6) bekezdése szerinti eljárásban nem állapíthat meg olyan alkotmányos követelményt, amellyel a támadott Alaptörvény-módosítás hiányzó átmeneti szabályát maga alkotná meg. A megsemmisítési hatáskör nem terjed ki annak meghatározására, hogy a tizenkét éves időtartamot mely naptól, illetve a megválasztások közül melyeket kellene figyelembe venni.

Mivel a prospektív és a visszatekintő funkció szövegszerűen nem választható el, a közjogi érvénytelenség a XXIII. cikk (2) bekezdését megállapító rendelkezés egészét érinti.<sup>17</sup>

A XXIII. cikk (2) bekezdésének megsemmisítése esetén az (1) bekezdésbe iktatott kivételszabály és a kizárólag e rendelkezés időbeli alkalmazását rendező 39. pont normatív funkcióját veszítené. A három rendelkezés ezért egységes támadási egységet alkot.

## **12. Részkövetkeztetés**

A képviselői rendelkezések megalkotási hibája nem a mandátumkorlát általános bevezetéséből, hanem a hatálybalépés előtti képviselői megbízatások és választások utólagos beszámításából ered. A szabály a múlt lezárt tényeihez új közjogi joghátrányt kapcsol, a módosítás elfogadásakor már azonosítható személyi kört zár ki, és nem biztosít valódi felmenő rendszerű átmenetet. Mivel a jövőre irányuló és a visszatekintő funkció szövegszerűen nem választható el, a támadott rendelkezések egésze kívül esik az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén.

## **V. A hivatalban lévő alkotmánybírákra alkalmazandó életkori megszűnési szabály közjogi érvénytelensége**

### **1. Az általános korhatár és az átmeneti alkalmazás elhatárolása**

Az Alaptörvény-módosítás 2. cikke az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdésében általános szabályként kimondja, hogy az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása a hetvenedik életévének betöltésével megszűnik.

Az indítványozók nem vitatják, hogy az alkotmányozó hatalom a jövőben megválasztandó alkotmánybírák megbízatásának feltételeit életkori korláthoz kötheti. Az életkori határ önmagában objektív és előre megismerhető megszűnési ok lehet, amennyiben azt a tisztség elvállalása előtt, a később megválasztandó tagokra alkalmazandó módon állapítják meg.

A jelen indítvány ezért nem irányul az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdésében meghatározott hetvenéves korhatár általános, jövőbeni alkalmazásának megsemmisítésére. Az alkotmányjogi sérelmet az okozza, hogy az Alaptörvény-módosítás a hivatalban lévő alkotmánybírák tekintetében eltér saját felmenő rendszerű főszabályától, és az új megszűnési okot olyan megbízatásokra is alkalmazni rendeli, amelyek az új feltétel megalkotása előtt, határozott időre jöttek létre.

A Záró és vegyes rendelkezések 35. pontja főszabályként úgy rendelkezik, hogy az Alaptörvény-módosítással megállapított 24. cikk (8) bekezdését első alkalommal az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követően megválasztott alkotmánybírákra kell alkalmazni. E szabály az új alkotmánybírói jogállás felmenő rendszerű bevezetését választja: a

<sup>17</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [105]–[111]; Abtv. 41. § (1a) bekezdés és 45. § (1a) bekezdés. Az Alaptörvény-módosítás megalkotásának közjogi érvénytelensége esetén az Alkotmánybíróság megsemmisítést alkalmaz; a hatáskör nem foglalja magában a hiányzó alaptörvényi átmeneti szabály bírói megalkotását.

hivatalban lévő tagok megbízását a megválasztásukkor irányadó feltételek szerint hagyja fennmaradni, az új szabályokat pedig a később létrejövő mandátumokra rendeli alkalmazni.

A 35. pontba iktatott „– a 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrész azonban kizárólag a hetvenéves korhatár tekintetében áttöri ezt a főszabályt. A 36. pont az új megszűnési okot nemcsak a jövőben megválasztandó tagokra, hanem az Alaptörvény-módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő alkotmánybírákra is alkalmazni rendeli.

Az Alaptörvény-módosítás tehát maga tesz különbséget az alkotmánybírói jogállás új szabályainak jövőbeni és az életkori megszűnési ok visszatekintő alkalmazása között. Ez kizárja azt az értelmezést, hogy a hivatalban lévő alkotmánybírák megbízásának lerövidítése az új alkotmánybírószabályozás szükségszerű vagy elválaszthatatlan következménye volna.

## **2. A 36. pont két eltérő időbeli rendelkezése**

A 36. pont két különböző helyzetet szabályoz.

Az első mondat annak az alkotmánybírónak a megbízását szünteti meg az Alaptörvény-módosítás hatálybalépését követő második hónap első napján, aki a módosítás hatálybalépésekor már betöltötte a hetvenedik életévét.

E személyi kör esetében a jogkövetkezményt kiváltó életkori tény teljes egészében az Alaptörvény-módosítás megalkotása és hatálybalépése előtt következett be. A hetvenedik életév korábbi betöltéséhez az akkor hatályos szabályozás nem kapcsolta az alkotmánybírói megbízás megszűnését. A 36. pont első mondata ezért egy lezárt múltbeli tényhez utólag kapcsol új és súlyos közjogi jogkövetkezményt: a fennálló alkotmánybírói mandátum kötelező megszűnését.

Az érintett alkotmánybírónak a módosítás hatálybalépését követően semmilyen új magatartást nem kell tanúsítania, és vele kapcsolatban semmilyen új körülménynek nem kell bekövetkeznie. A jogkövetkezmény valamennyi ténybeli feltétele már a szabály megalkotásakor fennáll. A hatálybalépést követő rövid időszak nem felkészülési vagy átmeneti szabály, hanem kizárólag a korábban bekövetkezett tényhez kapcsolt mandátummegszűnés időpontját halasztja el.

A 36. pont második mondata azokra a hivatalban lévő alkotmánybírákra vonatkozik, akik a hetvenedik életévüket az Alaptörvény-módosítás hatálybalépése után töltik be. E körben a megszűnést közvetlenül a hetvenedik életév betöltésének napjához kapcsolja.

A második mondat esetében a megszűnés közvetlen ténybeli feltétele a jövőben következik be, ezért annak időbeli szerkezete nem azonos az első mondatéval. A rendelkezés azonban egy már fennálló, a megválasztáskor meghatározott időre létrejött mandátumhoz kapcsol utólag új megszűnési okot. Az érintett tag a tisztség elfogadásakor és megbízásának megkezdésekor joggal számíthatott arra, hogy mandátuma az akkor előre meghatározott megszűnési okok valamelyikének bekövetkezéséig fennmarad.

A második mondat tehát a hatálybalépést követően fejt ki közvetlen joghatását, de a már létrejött tartós közjogi jogviszony tartalmát az érintett hátrányára változtatja meg. A korábban meghatározott mandátum végét egy új, a megbízatás létrejöttékor nem ismert időpontra helyezi át.

A két mondat időbeli konstrukciója eltér, de alkotmányjogi sérelmi magjuk közös: mindkettő a módosítás elfogadásakor hivatalban lévő, személy szerint azonosítható alkotmánybírák fennálló megbízatásának lerövidítésére használja fel az alkotmánymódosítási eljárást.

### 3. A mandátumstabilitás intézményi jelentősége

Az alkotmánybírói mandátum határozott időtartama nem az érintett tisztségviselőt megillető személyes kedvezmény. A megbízatás stabilitása az Alkotmánybíróság függetlenségének, a hatalommegosztásnak és az alkotmányos alapjogvédelemnek intézményi garanciája.

A határozott idejű mandátum azt biztosítja, hogy az alkotmánybíró jogi álláspontját és döntéseit ne befolyásolhassa a mindenkorai politikai többség támogatásának megőrzése, a tisztség idő előtti elvesztésének veszélye vagy a testület személyi összetételének politikai célú átalakítása.

Az Alkotmánybíróság feladata éppen az Országgyűlés és más közhatalmi szervek döntéseinek alkotmányos ellenőrzése. E funkció csak akkor tölthető be hitelesen, ha a testület tagjainak megbízatása nem függ a megválasztásukat követően kialakuló politikai erőviszonyoktól.

Polt Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének a bírói és alkotmánybírói elmozdíthatatlanságról szóló tanulmánya ezzel összhangban hangsúlyozza, hogy a mandátumstabilitás nem az érintett tisztségviselők személyes jogosultsága, hanem a függetlenség egyik legfontosabb intézményi biztosítója. A tanulmány arra is rámutat, hogy a bírói és alkotmánybírói függetlenség garanciái nem kerülhetők meg azzal, hogy a mandátumot érintő beavatkozás alkotmányos vagy más magas szintű jogforrási formában jelenik meg.<sup>18</sup>

Az Alkotmánybíróság saját gyakorlatában a bírói tisztség elmozdíthatatlansága és a szolgálati idő előreláthatósága szintén a függetlenség lényegi garanciájaként jelenik meg. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat a bírói szolgálati viszony felső korhatárának hirtelen leszállítását azért minősítette alaptörvény-ellenesnek, mert az megfelelő átmenet nélkül, tömegesen és idő előtt szüntette meg fennálló bírói megbízatásokat. A döntés elvi alapja nem az volt, hogy a jogalkotó soha nem változtathatja meg a bírói szolgálat életkori feltételeit, hanem az, hogy az új feltétel a már hivatalban lévő bírák függetlenségét és elmozdíthatatlanságát sértő módon nem alkalmazható.

Az alkotmánybírák jogállása nem azonos a rendes bírósági bírákéval. Az elmozdíthatatlanság garanciális logikája azonban mindkét esetben azonos: a határozott időre létrejött megbízatás idő előtti megszüntetése a tisztségviselőn túl magának az intézménynek a függetlenségét érinti.

<sup>18</sup> Polt Péter: *A bírói és alkotmánybírói elmozdíthatatlanság mint a bírói függetlenség garanciája Európában*. Alkotmánybíróság, 2026. június 11., 1–4. o. A tanulmány szerint a mandátumstabilitás nem személyes privilégium, hanem intézményi garancia, és a függetlenségi követelmények alkotmányos jogforrási formával sem kerülhetők meg.

Az Alkotmánybíróságnak a politikai hatalom alkotmányos ellenőrzésében betöltött szerepe miatt e garancia az alkotmánybíráknál legalább ugyanolyan, sőt fokozott jelentőségű.<sup>19</sup>

#### 4. Az életkori feltétel megváltoztatása és a hivatalban lévő tagok védelme

Az életkori korlát önmagában objektív megszűnési ok lehet. Az azonban nem következik ebből, hogy a jogalkotó a korhatárt a fennálló mandátumokra átmenet nélkül, azok időtartamát lerövidítő módon alkalmazhatja.

A Velencei Bizottság a montenegrói alkotmánybíróság tagjainak életkori korlát miatti elmozdítását vizsgáló 2025. évi véleményében rögzítette, hogy a megbízatásnak a kötelező nyugdíjkorhatárig vagy a határozott idő lejártáig fennálló biztonsága a bírói függetlenség alapvető garanciája. Ez az alkotmánybírák esetében különösen fontos, mert az alkotmánybíróság a demokratikus rendszer működésének, a jogállamiság és az emberi jogok védelmének végső alkotmányos fóruma.<sup>20</sup>

A Velencei Bizottság elismeri, hogy az életkori határ meghatározása demokratikus jogalkotói döntés lehet. Ugyanakkor következetesen bírálja az olyan korhatár- vagy mandátumváltoztatást, amely elhamarkodott, megfelelő indok nélküli vagy visszaható jellegű, és ezzel a bíróság függetlenségét vagy működőképességét veszélyezteti. Az életkori szabály megváltoztatásakor ezért különbséget kell tenni az újonnan megválasztandó és a már hivatalban lévő alkotmánybírák között.

Az örmény alkotmánybírósági reform vizsgálatakor a Velencei Bizottság hasonló következtetésre jutott. Az alkotmányos modell átalakítása és a tagok jogállásának egységesítése legitim cél lehetett, a függetlenséggel leginkább összeegyeztethető megoldásnak mégis a hivatalban lévő tagok mandátumának tiszteletben tartását és az új szabályok fokozatos, a rendes személycserék során történő bevezetését tekintette.<sup>21</sup>

A jelen ügyben ennél is egyértelműbb a felmenő rendszer alkalmazhatósága. Az Alaptörvény-módosítás 35. pontja maga írja elő az új 24. cikk (8) bekezdés jövőbeni tagokra történő alkalmazását. Nem külső alkotmányjogi követelményként kell tehát feltételezni, hogy az új rendszer a hivatalban lévő tagok mandátumának megóvásával is működőképes volna: ezt az Alaptörvény-módosítás saját átmeneti főszabálya kifejezetten bizonyítja.

#### 5. A valódi intézményi átalakítás hiánya

<sup>19</sup> Polt Péter: i. m., 1–3. és 7–9. o. A tanulmány szerint a bírói függetlenséget védő garanciák alapvető logikája az alkotmánybírákra is irányadó, és az alkotmánybíráskodás kontrollfunkciója miatt fokozott jelentőséggel bír.

<sup>20</sup> Velencei Bizottság: *Opinion on some questions relating to the procedure of early termination of the mandate of Constitutional Court judges due to age limits – Montenegro*, CDL-AD(2025)029, 38–43. és 61–64. pont. A Bizottság a határozott idő lejártáig vagy a korábban rögzített korhatárig fennálló mandátumbiztonságot az alkotmánybírói függetlenség alapvető garanciájának tekinti.

<sup>21</sup> Velencei Bizottság: *Opinion on Three Legal Questions in the Context of Draft Constitutional Amendments Concerning the Mandate of the Judges of the Constitutional Court – Armenia*, CDL-AD(2020)016, 35–39., 47–53., 71., 76–79. és 82. pont; Polt Péter: i. m., 6–7. o.



Valamely alkotmányos intézmény érdemi megszüntetése vagy alapvető átalakítása kivételesen szükségessé teheti fennálló megbízatások átmeneti rendezését. Ilyenkor azt kell vizsgálni, hogy a személyi joghatás az intézményi reform elkerülhetetlen következménye-e, és hogy a jogalkotó biztosított-e megfelelő, arányos átmeneti garanciákat.

A 36. pont alapján megszűnő alkotmánybírói megbízatások esetében ilyen szükségszerű kapcsolat nem áll fenn.

Az Alkotmánybíróság

- a) változatlanul fennmarad;
- b) továbbra is tizenöt tagú testületként működik;
- c) alapvető alkotmányos hatásköreit továbbra is gyakorolja;
- d) tagjait továbbra is az Országgyűlés választja; és
- e) a hetvenedik életévüket betöltő tagok helyére ugyanezen alkotmányos intézmény új tagjait kell megválasztani.

A változtatás tehát nem az Alkotmánybíróság megszüntetését, más szervbe olvasztását vagy hatásköreinek olyan alapvető átalakítását hajtja végre, amely a korábbi megbízatások fenntartását fogalmilag lehetetlenné tenné.

Az Alaptörvény-módosítás az alkotmánybírói megbízatás egyes jövőbeni feltételeit és az elnök megválasztásának rendjét is megváltoztatja. E változtatásokat azonban a 35. pont a módosítás hatálybalépése után megválasztott tagokra rendeli alkalmazni. A jogalkotó tehát maga fogadta el, hogy az új és a korábbi jogállási rendszer átmenetileg egymás mellett működjön.

Ebből következően kizárólag az életkori megszűnési ok azonnali alkalmazása nem magyarázható az új intézményi modell oszthatatlanságával. A 36. pont egyetlen közvetlen szervezeti eredménye az, hogy meghatározott hivatalban lévő tagok mandátuma az eredetileg irányadó időpont előtt megszűnik, és az így megüresedő helyekre új tagok választhatók.

Az európai gyakorlat szerint egy formálisan általános intézményi reform sem tekinthető semlegesnek, ha tényleges hatása meghatározott bírák vagy alkotmánybírák idő előtti eltávolítása. A „jogállami helyreállítás” vagy az intézményi megújítás általános célja önmagában nem írhatja felül a mandátumbiztonságot, mert ellenkező esetben minden új politikai többség saját alkotmányos reformjára hivatkozva alakíthatná át a testület személyi összetételét.<sup>22</sup>

Az Alaptörvény-módosítás indokolása sem jelöl meg olyan működési vagy intézményi okot, amely a 35. pont szerinti felmenő rendszertől való eltérést és a fennálló mandátumok

<sup>22</sup> Polt Péter: i. m., 5–7. o.; Velencei Bizottság: CDL-AD(2020)016, 47–53. és 76–79. pont. A jogállami helyreállítás vagy intézményi reform önmagában nem igazolja a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumának megszüntetését.

lerövidítését szükségessé tenné. A hetvenéves korhatár jövőbeni bevezetése és annak hivatalban lévő tagokra történő alkalmazása két külön szabályozási döntés; az előbbi nem igazolja automatikusan az utóbbit.

#### **6. A személyi kör zártsága és az ad personam hatás**

A 36. pont nem név szerint jelöli meg azokat az alkotmánybírákat, akiknek a megbízását megszünteti vagy lerövidíti. A szabály alkalmazási köre azonban a módosítás elfogadásakor objektív adatok alapján pontosan meghatározható.

Az érintetti kör megállapításához kizárólag azt kell ismerni, hogy

- a) ki volt az Alkotmánybíróság tagja az Alaptörvény-módosítás hatálybalépésekor;
- b) mikor született;
- c) mikor tölti vagy töltötte be a hetvenedik életévét; és
- d) az eredeti megbízatása mikor járt volna le.

Ezek valamennyien rögzített, a jogalkotás időpontjában ismert vagy megismerhető adatok. A személyek azon köre, akiknek mandátumát a 36. pont ténylegesen lerövidíti, ezért az Alaptörvény-módosítás elfogadásakor zárt és azonosítható.

A rendelkezés később új alkotmánybírákra nem alkalmazható. Kizárólag azokra vonatkozik, akik a módosítás hatálybalépésekor már hivatalban vannak. A szabály címzetti köre tehát nemcsak ténylegesen, hanem a normaszöveg alapján is véglegesen lezárt.

A 36. pont a joghatás kiváltását követően normatív funkcióját elveszíti. Amint a hatálybalépéskor hivatalban lévő valamennyi alkotmánybíró mandátuma lejár vagy a hetvenéves korhatár alapján megszűnik, a rendelkezés további személyre nem alkalmazható. Az ezt követően megválasztott tagokra már közvetlenül az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdésének általános szabálya irányadó.

A 36. pont ezért valamennyi, az egyedi közhatalmi döntésre utaló lényegi ismérvet magán viseli:

- a) címzetti köre zárt;
- b) alkalmazása egyszeri;
- c) joghatása automatikus;
- d) további érdemi mérlegelést nem enged;
- e) meghatározott fennálló mandátumokat szüntet meg; és
- f) alkalmazását követően önálló jövőbeni normatív rendeltetése nem marad.

Az általános nyelvi megfogalmazás nem változtat azon, hogy a rendelkezés meghatározó funkciója a már hivatalban lévő személyek közjogi megbízatásának lerövidítése.

## **7. A politikai döntéshozatal és az alkotmánybírói függetlenség**

Az alkotmánybírói megbízatás idő előtti megszüntetése nem értékelhető kizárólag az érintett tagok egyéni jogállása alapján. A beavatkozás szükségképpen megváltoztatja az Alkotmánybíróság összetételét, és lehetőséget teremt arra, hogy a hivatalban lévő parlamenti többség az eredetileg várhatónál korábban válasszon új tagokat.

E közjogi hatás akkor is fennáll, ha az új életkori szabály formálisan valamennyi hivatalban lévő alkotmánybíróra azonosan vonatkozik. A mandátumstabilitás célja éppen annak megakadályozása, hogy a testület személyi összetétele az alkotmánybírák kinevezése után megváltozott politikai erőviszonyokhoz igazítható legyen.

A Velencei Bizottság és az európai bíróságok gyakorlata ezért nem kizárólag a nyíltan büntető vagy fegyelmi jellegű elmozdítást tekinti aggályosnak. A függetlenség szempontjából a beavatkozás tényleges hatása a döntő, függetlenül attól, hogy azt átszervezés, életkori feltétel, új mandátumszabály vagy alkotmánymódosítás formájában valósítják meg.<sup>23</sup>

A Baka kontra Magyarország ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága nem tekintette döntőnek, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének mandátuma alkotmányos és szervezeti átalakítással összefüggésben szűnt meg. A beavatkozás tényleges következményeit, az érintett bírói függetlenségre és a jogorvoslathoz való hozzáférésre gyakorolt hatását vizsgálta. A jogforrási szint tehát nem jelenthet mentességet a függetlenség intézményi garanciái alól.

A jelen ügyben a jogforrási forma további súlyt ad a sérelemnek. Mivel a mandátum megszűnését maga az Alaptörvény mondja ki, az érintett alkotmánybíró számára nem áll rendelkezésre olyan rendes bírósági vagy közigazgatási eljárás, amelyben a megszűnés jogszerűsége, szükségessége vagy arányossága érdemben vizsgálható lenne.

Az Alaptörvény-módosítás utólagos eljárási felülvizsgálata ezért az egyetlen olyan alkotmányos eljárás, amelyben megvizsgálható, hogy az Országgyűlés az S) cikk szerinti hatáskört felhasználhatta-e a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumának lerövidítésére.

## **8. Részkövetkeztetés**

A 35. pont támadott szövegrésze és a 36. pont 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

<sup>23</sup> Emberi Jogok Európai Bírósága: *Baka kontra Magyarország* [GC], 20261/12. számú ügy, 2016. június 23., 107–121. és 156–176. pont; *Grzęda kontra Lengyelország* [GC], 43572/18. számú ügy, 2022. március 15., 264–327. pont; Poli Péter: i. m., 2–5. o.

érdekeiben törik át a módosítás saját felmenő rendszerű főszabályát. Megalkotásuk ezért kívül esik az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén.

## **VI. Kérelem előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére**

### **1. Az előzetes döntéshozatal helye a jelen eljárásban**

Az indítványozók nem kérik, hogy az Európai Unió Bírósága döntsön a támadott Alaptörvény-módosítás magyar közjogi érvényességéről. Az Alaptörvény S) cikkének értelmezése, a támadott rendelkezések jogi minősítése és az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdése szerinti jogkövetkezmény alkalmazása kizárólag az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

Az előzetes döntéshozatali kérelem célja annak tisztázása, hogy az Európai Unióról szóló szerződésben (a továbbiakban: EUSZ) foglalt demokrácia-, jogállamisági és bírói függetlenségi követelmények milyen tartalommal bírnak a jelen ügyben vizsgált két szabályozási tárgy tekintetében.

Az uniós jogi értelmezés azért releváns, mert az indítványozók az EUSZ rendelkezéseit nem önálló magyar megsemmisítési mérceként, hanem az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi terjedelmének értelmezési környezeteként hívják fel. Az Alkotmánybíróságnak annak eldöntésekor, hogy a támadott rendelkezések valódi alkotmányos normák vagy zárt személyi körre szabott egyedi közhatalmi döntések, figyelembe kell vennie Magyarország uniós tagságából fakadó, demokratikus és jogállami intézményrendszerre vonatkozó kötelezettségeit is.

Az előzetes döntéshozatali eljárás nem jelentené a magyar alkotmányos hatáskör átengedését. Az Európai Unió Bírósága az uniós jogot értelmezné; az így kapott értelmezést az Alkotmánybíróság alkalmazná az előtte folyamatban lévő eljárásban, saját alkotmányos hatáskörének keretei között.

### **2. Az Alkotmánybíróság előterjesztési jogosultsága**

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés – a továbbiakban: EUMSZ – 267. cikke alapján az Európai Unió Bírósága előzetes döntést hozhat a Szerződések értelmezéséről, ha az értelmezési kérdés valamely tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügy eldöntéséhez szükséges.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben

- a) törvény alapján létrehozott, állandó szerv;
- b) jogszabályban meghatározott hatáskörben jár el;
- c) jogkérdésben, kötelező erejű határozattal dönt;
- d) eljárása során független; és

e) döntésével szemben a nemzeti jog alapján nincs további jogorvoslat.

A tagállami alkotmánybíróági jelleg önmagában nem akadályozza az előzetes döntéshozatal kezdeményezését. Az Európai Unió Bírósága a spanyol alkotmánybíróág előterjesztése alapján bírálta el a C-399/11. számú Melloni ügyet, amely egyértelműen igazolja, hogy egy alkotmánybíróág az EUMSZ 267. cikke szerinti bíróságnak minősülhet.

A magyar Alkotmánybíróág is az európai bírósági együttműködés részeként értelmezi az előzetes döntéshozatali eljárást. A 26/2020. (XII. 2.) AB határozat szerint az eljárás az uniós és a nemzeti bíróságok közötti intézményesített párbeszéd, amely az uniós és a tagállami jogrendszer összhangjának és koherenciájának biztosítását szolgálja.

### **3. Az előterjesztési kötelezettség és a kérdések újszerűsége**

Az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján az a tagállami bíróság, amelynek döntése ellen nincs nemzeti jogorvoslat, köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni, ha az ügy eldöntéséhez szükséges uniós jogi értelmezési kérdés merül fel, és nem áll fenn az ítélezési gyakorlatban elfogadott kivétel.

A C-561/19. számú Consorzio Italian Management ügyben az Európai Unió Bírósága megerősítette, hogy a végső fokon eljáró bíróság akkor mellőzheti az előterjesztést, ha

- a) a kérdés az ügy eldöntése szempontjából nem releváns;
- b) az érintett uniós rendelkezést az Európai Unió Bírósága már értelmezte; vagy
- c) az uniós jog helyes értelmezése minden észszerű kétséget kizáróan nyilvánvaló.

A jelen ügyben egyik kivétel sem alkalmazható.

Az Európai Unió Bírósága még nem döntött arról, hogy az EUSZ demokratikus értékei milyen követelményeket támasztanak egy tagállam nemzeti parlamenti választásán való választhatóság olyan alkotmányos korlátozásával szemben, amely korábbi, lezárt választások és mandátumok alapján előre azonosítható személyeket zár ki.

Az alkotmánybíróági mandátumok tekintetében az Európai Unió Bírósága már jelentős bírói függetlenségi gyakorlatot alakított ki, de a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumát alkotmánymódosítással bevezetett életkori feltétel alapján lerövidítő tagállami rendelkezés uniós jogi megítéléséről nem született a jelen ügyet teljesen lefedő döntés.

### **4. Az EUSZ 2. cikkének jogilag kötelező jellege**

Az EUSZ 2. cikkében foglalt demokrácia, jogállamiság és emberi jogi értékek nem pusztán politikai célkitűzések. Az Európai Unió Bírósága következetesen úgy értelmezi őket, mint a tagállamok által szabadon vállalt, az uniós jogrend identitását meghatározó jogilag kötelező értékeket.

A C-769/22. számú, Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben a teljes ülésben eljáró Európai Unió Bírósága megerősítette az EUSZ 2. cikk jogilag kötelező jellegét. A Bíróság egyúttal szűk mércét állapított meg: az EUSZ 2. cikk önálló megsértése csak az uniós értékek nyilvánvaló és különösen súlyos sérelme esetén állapítható meg, és e rendelkezés nem használható fel az uniós jog alkalmazási körét meghatározó más szabályok korlátlan kiterjesztésére.

Ez a megközelítés nem teszi szükségtelenné, hanem éppen indokolja az előzetes döntéshozatalt. A nemzeti bíróság nem döntheti el az Európai Unió Bírósága helyett, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek egy olyan új, korábban nem vizsgált tényállásra milyen feltételek mellett alkalmazhatók.

## **5. A nemzeti parlamenti választhatóság uniós összefüggése**

Az országgyűlési választások szabályozása alapvetően a tagállamok hatáskörébe tartozik. E hatáskör gyakorlása azonban nem választható el teljesen az Európai Unió demokratikus intézményi rendszerétől.

Az EUSZ 10. cikk (1) bekezdése szerint az Európai Unió működése a képviseleti demokrácián alapul. A (2) bekezdés alapján a tagállamokat az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfők, a Tanácsban pedig a kormányok képviselik, amelyek demokratikus felelősséggel tartoznak nemzeti parlamentjüknek vagy állampolgáraiknak. Az EUSZ 12. cikke szerint a nemzeti parlamentek aktívan hozzájárulnak az Európai Unió megfelelő működéséhez.

A nemzeti parlament összetétele, a választási verseny nyitottsága és a politikai pluralizmus ezért nem kizárólag belső államszervezeti kérdés. A nemzeti parlament biztosítja az Európai Tanácsban és a Tanácsban eljáró tagállami kormány demokratikus elszámoltathatóságát, továbbá közvetlenül is részt vesz az uniós döntéshozatal egyes ellenőrzési és együttműködési mechanizmusában.

A jelen ügyben azonban tisztázatlan, hogy e funkcionális kapcsolat elegendő-e ahhoz, hogy az EUSZ 2. és 10. cikkéből a nemzeti parlamenti választhatóság szabályozására közvetlen uniós jogi követelmény következzen. Ezt a kérdést nem az Alkotmánybíróságnak kell véglegesen megválaszolnia anélkül, hogy az Európai Unió Bíróságának értelmezését kérné.

Az előzetes kérdés ezért nem abból indul ki, hogy az uniós jog kétségtelenül teljes körűen szabályozza a magyar országgyűlési választást. Éppen annak tisztázására irányul, hogy az EUSZ demokratikus alapelvei meghatároznak-e olyan külső korlátot, amely kizárja a korábbi, jogszerű választások és mandátumok alapján az elfogadáskor már azonosítható személyek politikai versenyből való utólagos kizárását.

## **6. Az alkotmánybírói függetlenség közvetlen uniós jogi jelentősége**

Az alkotmánybírói mandátumok tekintetében az uniós jogi kapcsolat közvetlenebb.

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerint a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken biztosítják a hatékony bírói jogvédelmet. Az Európai Unió Bírósága e rendelkezésből vezeti le a tagállami bíróságok függetlenségének és elmozdíthatatlanságának követelményét.

A C-619/18. számú, Európai Bizottság kontra Lengyelország ügyben a Bíróság kimondta, hogy a bírói elmozdíthatatlanság a függetlenség lényegi eleme, és a hivatalban lévő bírákra alkalmazott új, alacsonyabb nyugdíjkorhatár sértheti az EUSZ 19. cikkét. A tagállamnak különösen meggyőző, objektív indokkal kell igazolnia az olyan intézkedést, amely a bírák megbízatásának idő előtti megszüntetéséhez vezet.

A C-448/23. számú, Európai Bizottság kontra Lengyelország ügyben az Európai Unió Bírósága az alkotmánybíróság függetlenségét és törvényes összetételét közvetlenül összekapcsolta az uniós jogrend működésével. Az alkotmánybíróság összetétele nem tekinthető kizárólag belső alkotmányjogi kérdésnek akkor, ha e testület döntései az uniós jog elsőbbségét, egységes értelmezését vagy hatékony alkalmazását érinthetik.<sup>24</sup>

A magyar Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során uniós jogi kérdésekről dönthet, értelmezi az Alaptörvény E) cikkét, és határozatai az uniós jog nemzeti érvényesülésére is kihatással lehetnek. A testület függetlensége, törvényes összetétele és tagjai mandátumának stabilitása ezért az EUSZ 19. cikk szerinti hatékony bírói jogvédelem szempontjából is releváns.

## **7. Az előzetes döntéshozatalra javasolt kérdések**

Az indítványozók mindezek alapján kérik, hogy az Alkotmánybíróság az eljárását függessze fel, és az Európai Unió Bírósága elé a következő kérdéseket terjessze:

### **1. kérdés**

Úgy kell-e értelmezni az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt demokrácia és jogállamiság értékét, a 10. cikk (1)–(2) bekezdésében meghatározott képviseleti demokrácia elvét, a 12. cikkben elismert nemzeti parlamenti funkciókat, valamint a 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés követelményét, hogy e rendelkezések hatálya kiterjed az olyan tagállami alkotmánymódosításra, amely a módosítás hatálybalépését megelőzően jogszerűen betöltött nemzeti parlamenti képviselői megbízatásokat és lezajlott választásokat megfelelő felmenő rendszerű átmeneti szabály nélkül a jövőbeni választhatóságot kizáró körülménnyé minősíti, és ezáltal a módosítás elfogadásakor objektíve azonosítható személyi kört zár ki a nemzeti parlamenti választási versenyből?

Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén:

<sup>24</sup> Európai Unió Bírósága: C-448/23. számú ügy, *Európai Bizottság kontra Lengyelország*, ECLI:EU:C:2025:975, 260–276., 278–291. és 294–296. pont; Polt Péter: i. m., 3. o. Az ítélet az alkotmánybíróság függetlenségét és törvényes összetételét az uniós jogrend működése szempontjából is relevánsnak minősítette.

Úgy kell-e értelmezni ugyanezen rendelkezéseket, hogy azokkal ellentétes az ilyen tagállami szabályozás, ha a korlátozás nem valamely aktuális alkalmassági vagy összeférhetetlenségi feltételen, hanem kizárólag a módosítás hatálybalépése előtt megszerzett demokratikus mandátumok időtartamán vagy a korábbi megválasztások számán alapul?

## 2. kérdés

Úgy kell-e értelmezni az Európai Unióról szóló szerződés 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 lejártá előtt, valódi intézményi átalakítás és egyedi jogorvoslati lehetőség nélkül megszünteti megbízatásukat?

A második kérdés megválaszolója során jelentősége van-e annak, hogy

- a) az új életkori korlát a később megválasztandó alkotmánybírákra felmenő rendszerben is teljes körűen alkalmazható volna;
- b) a tagállami alkotmánymódosítás más új alkotmánybírói szabályokat kizárólag a később megválasztandó tagokra rendel alkalmazni;
- c) a hivatalban lévő tagok érintett köre a módosítás elfogadásakor személy szerint azonosítható; és
- d) a tagállami alkotmánybíróság döntései az uniós jog elsőbbségét, egységes értelmezését vagy hatékony érvényesülését befolyásolhatják?

## 8. Az előzetes döntés szükségessége az S) cikk értelmezéséhez

Az előzetes kérdésekre adott válasz nem dönthet el automatikusan a jelen indítványt. Az Európai Unió Bírósága nem határozná meg, hogy az Alaptörvény S) cikkének magyar alkotmányjogi fogalma szerint a támadott rendelkezések közjogilag érvényesek-e.

Az uniós jogi válasz azonban lényeges értelmezési adatot szolgáltatna annak megállapításához, hogy az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körébe tartozhat-e

- a) a korábbi demokratikus választások alapján előre azonosítható személyek nemzeti parlamenti választási versenyből való kizárása; illetve
- b) a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumának egy új életkori feltétel visszatekintő alkalmazásával történő lerövidítése.

Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy e beavatkozások ellentétesek az EUSZ demokratikus vagy bírói függetlenségi követelményeivel, az megerősíti, hogy a támadott



rendelkezők nem tekinthetők az S) cikk szerinti rendeltetésszerű, normatív alkotmánymódosításnak.

Ha az Európai Unió Bírósága arra a következtetésre jut, hogy az első kérdésben megjelölt nemzeti parlamenti szabályozás nem tartozik az uniós jog hatálya alá, ez ugyancsak egyértelművé teszi az uniós jogi értelmezési keretet, miközben nem érinti az Alkotmánybíróság önálló magyar alkotmányjogi vizsgálatát.

Az előzetes döntéshozatal ezért egyik lehetséges válasz esetén sem teszi tárgytalanná a jelen eljárást. Azt biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság az S) cikk értelmezésekor ne maga határozza meg véglegesen egy újszerű és az Európai Unió intézményi alapértékeit érintő uniós jogi kérdés tartalmát.

## **VII. Összegzés és végső kérelem**

### **1. A két támadási egység közös megalkotási hibája**

A jelen indítvány nem az országgyűlési képviselői mandátumkorlát vagy az alkotmánybírói életkori korlát általános bevezetésének politikai célszerűségét vitatja. Az indítvány tárgya kizárólag az, hogy az Alaptörvény-módosítás a jövőbeni szabályozás kialakításán túl a hatálybalépést megelőzően létrejött és személyileg meghatározható közjogi tényállásokhoz kapcsol közvetlen joghátrányt.

Az Alaptörvény XXIII. cikk (2) bekezdése a korábban betöltött országgyűlési képviselői megbízatásokat és a korábbi választásokat a jövőbeni választhatóságot kizáró tényekké alakítja. A 39. pont csak a hatálybalépéskor fennálló képviselői megbízatást védi, de a korábbi mandátumok későbbi beszámítását nem zárja ki. A szabály következményei ráadásul nem korlátozódnak az országgyűlési választásra, mert a hatályos törvények számos más közjogi tisztség feltételeként használják az országgyűlési választáson való választhatóságot.

Az alkotmánybírói szabályozás esetében a 35. pont főszabályként az új 24. cikk (8) bekezdését csak a később megválasztott tagokra rendeli alkalmazni. A 36. pont azonban e főszabály alól kivételt teremt, és az új életkori megszűnési okkal a hivatalban lévő, személy szerint azonosítható alkotmánybírák határozott időre létrejött megbízatását rövidíti le. Az általános hetvenéves korhatár így változatlanul fenntartható volna anélkül is, hogy a már fennálló mandátumokat érintené.

Mindkét támadási egységnél közös, hogy a joghatás alapját már bekövetkezett, jogszerű és objektíve megállapítható tények alkotják. Az érintetti kör a módosítás elfogadásakor meghatározható volt; a joghátrány beállásához az érintettek részéről nem szükséges új, jogilag értékelhető magatartás.

Az Alaptörvény S) cikke szerinti eljárás tárgya az Alaptörvény normatív módosítása. Nem használható fel arra, hogy az Országgyűlés a múltbeli tények alapján meghatározható személyek közjogi helyzetét egyedi, egyszeri és közvetlen joghatással megváltoztassa. A

kétharmados többség és az alaptörvényi forma az alkotmánymódosító hatáskör érvényes gyakorlásának szükséges, de nem elégséges feltétele.

## **2. Az elkülöníthető megsemmisítés**

A képviselői szabályozás három egymást feltételező rendelkezésből áll:

1. a XXIII. cikk (1) bekezdésébe iktatott kivételszabályból;
2. a XXIII. cikk (2) bekezdésében meghatározott választhatatlansági okból; valamint
3. a 39. pont időbeli rendelkezéséből.

A XXIII. cikk (2) bekezdésének megsemmisítése mellett a hozzá kapcsolódó kivételszabály és a 39. pont normatív funkcióját veszítené. A három rendelkezést ezért együttesen szükséges megsemmisíteni.

Az alkotmánybírói szabályozásnál a sérelem a 35. pont kivételszabályára és a 36. pontra korlátozódik. E rendelkezések megsemmisítése nem érintené az általános hetvenéves korhatárt. A 35. pont fennmaradó szövege egyértelműen biztosítaná, hogy az új 24. cikk (8) bekezdését első alkalommal az Alaptörvény-módosítás hatálybalépése után megválasztott tagokra kelljen alkalmazni.

A kért megsemmisítés ezért nem eredményezne szabályozási hiányt. A képviselői választhatóságra az Alaptörvény korábbi általános szabálya, az alkotmánybírákra pedig az új életkori korlát felmenő rendszerű alkalmazása maradna irányadó.

## **3. A végső kérelem**

A fentiek alapján az indítványozók kérik, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság

**a)** állapítsa meg, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény S) cikkében szabályozott alkotmánymódosítási eljárást az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi körén kívül eső, zárt személyi körre szabott közjogi döntések elfogadására használta fel;

**b)** állapítsa meg, hogy az alábbi rendelkezések megalkotása nem felel meg az Alaptörvény S) cikkében az Alaptörvény módosítására meghatározott eljárási követelményeknek:

1. az Alaptörvény-módosítás 1. cikkével az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésébe iktatott „– a (2) bekezdésben foglalt kivétellel –” szövegrész;
2. az Alaptörvény-módosítás 1. cikkével az Alaptörvény XXIII. cikkébe iktatott (2) bekezdés;
3. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 39. pont;

4. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 35. pontjában szereplő „– a 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrész; valamint
  5. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 36. pont;
- c) az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pontja, továbbá az Abtv. 41. § (1a) bekezdése és 45. § (1a) bekezdése alapján semmisítse meg
1. az Alaptörvény-módosítás 1. cikkével az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésébe iktatott „– a (2) bekezdésben foglalt kivétellel –” szövegrészt;
  2. az Alaptörvény-módosítás 1. cikkével az Alaptörvény XXIII. cikkébe iktatott (2) bekezdést;
  3. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 39. pontot;
  4. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 35. pontjában szereplő „– a 36. pontban foglalt kivétellel –” szövegrészt; valamint
  5. az Alaptörvény-módosítás 6. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseibe beiktatott 36. pontot,

az Alaptörvény-módosítás kihirdetésére visszamenőleges hatállyal;

d) az érdemi határozat meghozatala előtt az EUMSZ 267. cikke alapján kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bírósága előtt a VI. fejezet 7. pontjában megfogalmazott kérdésekkel

1. az EUSZ 2., 4., 10. és 12. cikkének a múltbeli képviselői mandátumok alapján megállapított nemzeti parlamenti választhatatlanságra vonatkozó értelmezése; valamint
2. az EUSZ 2. cikkének és 19. cikk (1) bekezdésének a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumát új életkori feltétellel lerövidítő alkotmánymódosításra vonatkozó értelmezése

érdekében.

Budapest, 2026. július 22.

Tisztelettel:

Az indítványozó országgyűlési képviselők

