

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

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

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

v é g z é s t:

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

I n d o k o l á s

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

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

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

- [13] 3. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.
- [14] E vizsgálatot az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés a) pontja szerint az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök, a b) pont szerint pedig a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, a Nemzeti Vagyonviszasszerzési és Vagyonvédelmi Hivatal elnöke vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.
- [15] Az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárásban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján a 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó – az Abtv. 52. § (1a) bekezdésében meghatározott előírásokat teljesítő – indítvány alapján vizsgálja felül az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében.
- [16] 4. Jelen ügyben az utólagos normakontroll indítványt ötven országgyűlési képviselő írta alá 2026. július 22-én. Ennek alapján az országgyűlési képviselők egynegyede jegyzi a kérelmet, ezért az az indítványozásra jogosultak tekintetében megfelel az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában írt feltételnek.
- [17] 5. Az Alaptörvény tizenhetedik módosítását a Magyar Közlöny 2026. július 18-i számában hirdették ki, és az a 9. cikk (1) bekezdése szerint a következő napon, 2026. július 19-én lépett hatályba. Az indítványt 2026. július 22-én, tehát az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában írt feltételnek megfelelően a kihirdetéstől számított harminc napon belül nyújtották be.
- [18] 6. Az Abtv. 52. § (1a) bekezdés a) pontjának megfelelően az indítvány megjelöli azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pont, Abtv. 24/A. § (1) bekezdés], valamint az 52. § (1a) bekezdés d) pontjának megfelelően kifejezett kérelmet is tartalmaz az Alaptörvény módosításának megsemmisítésére.
- [19] Az Abtv. 52. § (1a) bekezdés b) és c) pontja azt a követelményt támasztja az indítvánnyal szemben, hogy egyértelműen jelölje meg azokat az Alaptörvény módosításának megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket is, amelyeket a módosítás megsértett, és tartalmazzon indoklást arra nézve, hogy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes ezekkel az eljárási követelményekkel.
- [20] Az Alaptörvény módosítására és kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvénybe foglalt eljárási szabályok – az Alaptörvény elfogadására irányadó szabályokkal megegyező módon – a következők [lásd: S) cikk, 1. cikk (2) bekezdés a) pont, vesd össze: Abh., amely szerint „az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor” (Indokolás [84])]. Az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő (javaslattételre jogosult szerv vagy személy). A módosítás elfogadására az Országgyűlés jogosult az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával (döntéshozatalra jogosult szerv, szavazati arány). Az elfogadott módosítást az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek (az Országgyűlés elnökének feladatai). A köztársasági elnök az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését. Amennyiben a köztársasági elnök az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés a) pontja alapján előzetes normakontroll indítvánnyal él, de indítványa nem vezet eredményre, akkor az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését (a köztársasági elnök eljárása). Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában (a kihirdetés formai követelményei).
- [21] Az indítványozók az Alaptörvény tizenhetedik módosításával összefüggésben az Alaptörvény S) cikkének a sérelmére hivatkoztak indokolt kérelmükben, és eljárási követelmények megsértését kifogásolták, ám nem állították a fent említett eljárási szabályok valamelyikének a megsértését. Indítványukat arra alapították, hogy az Alaptörvény-módosítás egyes rendelkezései elsősorban szabályozási tárgyakra tekintettel nem minősíthetők alaptörvény-módosításnak, ami az indítvány megítélése szerint szintén az Alaptörvény S) cikkét érintő eljárási kérdés.
- [22] Az Alkotmánybíróságnak ezért arról kellett döntenie, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésére figyelemmel – amely kifejezett rendelkezéssel kizárólag az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának a megalkotására

és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében teszi lehetővé az eljárás lefolytatását – alkotmánybíróági vizsgálat alapját képezheti-e a fenti érvelés.

- [23] Ennek érdekében a továbbiakban azt mérlegelte az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány az Alaptörvény módosítását ténylegesen eljárási okokból támadja-e. Az Alkotmánybíróság mérlegelése során támaszkodott az 1384/2026. (VIII. 14.) AB végzésben és a II/1984/2026. számú elfogadott döntésben kifejtett álláspontjára.
- [24] E két döntésben tett megállapításaiból az Alkotmánybíróság jelen ügyben az alábbiakat emeli ki, illetve az ott kifejtetteken túl az alábbiakat állapította meg eljárása során.
- [25] 7. Jelen ügyben is elsősorban arra utal az Alkotmánybíróság, hogy a fennálló alkotmányos berendezkedésben az alkotmány (Alaptörvény) tartalmának meghatározása (módosítása) kizárólagosan az Országgyűlés feladata. Az Alkotmánybíróság nem léphet e szerv helyébe (vagy fölé), és nem gyakorolhatja annak hatáskörét. Az Alkotmánybíróság Abh.-ban ismertetett korábbi gyakorlata szerint az alkotmányi rendelkezések megsemmisítésére, felülvizsgálatára alapvetően nincsen hatásköre. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani. Ellenkező esetben ugyanis az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, és a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené (Abh. Indokolás [39], [40] és [45]).
- [26] Az Alkotmánybíróság Alaptörvény negyedik módosítása előtti gyakorlata alapján kivételt az az eset képezett, amikor az alkotmány valamely rendelkezésének vagy az alkotmánymódosításnak a közjogi érvényessége kérdésjeleződik meg, a közjogi érvénytelenségre vezető súlyos eljárási hibában szenvedő norma ugyanis olyannak tekintendő, mintha az létre sem jött volna {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290., 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [24]–[30]}. További példa volt ebben a körben az átmeneti rendelkezések alkotmányossági vizsgálata, amelynek lehetőségét annak kvázi alaptörvényi szintje ellenére hatáskörébe tartozónak minősítette az Alkotmánybíróság (lásd: Abh.).
- [27] Az Abh. elfogadását követően az Országgyűlés az Alaptörvényen alapuló alkotmánymódosító hatáskörében eljárva Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával (2013. március 25.) beiktatta az Alaptörvény 24. cikk jelenleg is hatályos (5) bekezdését. E rendelkezés rögzítette azt az alkotmánybíróági gyakorlatot, miszerint az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása esetleges közjogi érvénytelenségének a vizsgálatára, azzal a korábbi gyakorlathoz képesti szűkítéssel, hogy a közjogi érvénytelenségi eseteken belül „csak” a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül azokat.
- [28] Az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott S) cikk (3) bekezdéséhez fűzött indokolás szerint ez az Alkotmánybíróság hatáskörét kibővítő módosítás volt (ahogy a jogalkotói indokolás fogalmazott: „A törvény a 2. és 11. cikkel összhangban tovább bővíti az Alkotmánybíróság hatáskörét, amikor megállapítja, hogy a jogrendszer alapjául szolgáló norma és annak módosítás a tekintetében az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartása vizsgálatára a testület hatáskörrel rendelkezik. [...]”). Korábban valóban nem tartalmazott az Alaptörvény szabályt arra nézve, hogy a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata esetén az Alaptörvény módosításainak vizsgálatára mi vonatkozik, ami azt is jelentette, hogy az Alkotmánybíróságnak volt mozgásterében, hogy a jogrendszer alapját képező norma és annak módosításai az általa meghatározott körben – a jogforrási szint sajátosságára tekintettel bizonyos megszorítások mellett – alkotmányossági vizsgálat tárgya legyenek. Az Alaptörvény negyedik módosítása ehhez képest ténylegesen megkötötte az Alkotmánybíróság kezét, és kizárta mozgásterét az Alaptörvényt érintő módosítások alkotmányossági vizsgálatára, a jogalkotási eljárási szabályok megtartására korlátozva azt.
- [29] Ez a módosítás tehát kifejezetten és egyértelműen, alaptörvényi szinten zárta ki az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és módosítása tartalmi felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét. Ezt elsőként a 12/2013. (V. 24.) AB határozat fejtette ki („Az Alaptörvény azonban a közjogi érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti.”, ld. 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30], illetve hasonlóan Indokolás [38]), s ezt az értelmezést erősítette meg az Alkotmánybíróság legutóbb a fent hivatkozott két ügyben is [1384/2026. (VIII. 14.) AB végzés és II/1984/2026.].
- [30] 8. Az Alkotmánybíróság az 1384/2026. (VIII. 14.) AB végzésben rámutatott arra is, hogy az eljárási szabályok megsértésének lényege, hogy az adott norma megalkotásának közjogi – így különösen eljárási, hatásköri vagy egyéb formai – feltételei sérülnek. Közjogi érvénytelenségről ezen belül akkor beszélhetünk, ha a jogalkotási

eljárás során olyan, a norma érvényességét érintő közjogi követelmény – alkotmányos jelentőségű, a jogállamiság részét képező eljárási szabály (jelen esetben például kifejezetten: Alaptörvényben foglalt eljárási követelmény) – sérül, amely a norma érvényes létrejöttének feltétele (súlyos formai hibás eljárás). A közjogi érvénytelenség megítélése szempontjából ezért főszabály szerint a norma létrejöttének módja bír jelentőséggel, a szabályozás tartalma önmagában nem.

- [31] Az eljárási szabályok megsértésével elfogadott norma sajátossága, hogy ha azt az előírt eljárási szabályok maradéktalan megtartásával ismét elfogadják, ugyanazon tartalmú szabályozás elvileg érvényesen létrejöhet. Ezzel szemben tartalmi alkotmányellenesség esetén az eljárás pusztán megismétlése nem teszi alkotmányossá a szabályozást, ahhoz annak tartalmát kell megváltoztatni. A közjogi érvénytelenség tehát alapvetően a norma keletkezésének módját, míg a tartalmi alkotmányellenesség a norma szabályozási tartalmát érinti (az úgynevezett „felülalkotmányozás” jelenségével összefüggésben hasonló érveléssel lásd: 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [41]–[42]).
- [32] Ahogy az Alkotmánybíróság rámutatott az 1384/2026. (VIII. 14.) AB végzésben: ha bármely alaptörvény-módosítás esetében vizsgálhatná, hogy az megfelel-e az általa, vagy az indítványozók által kialakított alkotmány-fogalomnak, és ennek alapján megtagadhatná annak alaptörvényi rendelkezésként való elismerését, azaz tartalmi kontrollt gyakorolna az alkotmánymódosító hatalom döntése fölött. Ez ellentétes lenne az Alaptörvény negyedik módosításával megállapított 24. cikk (5) bekezdésével.
- [33] Jelen ügyben az indítványozók maguk is kifejtették, hogy az alaptörvény-módosítási eljárásnak a szabályszerűségét illetően nem kívánnak alkotmányossági kifogást emelni. Éppen ellenkezőleg: az indítvány abból indult ki, hogy az eljárás minden tekintetben megfelelt az Alaptörvény előírásainak, az alaptörvény-módosítás formailag (a jogalkotási eljárás szabályainak megtartásával) érvényesen létrejött.
- [34] Az indítvány érvelésének központi eleme az, hogy az eljárásilag hibátlanul létrejött norma egyéb okokból szenved hibában, és az indítvány annak igazolására irányul, hogy ezek az egyéb okok is kvázi beleértendők a jogalkotási eljárási követelményekbe, pontosabban azok előkérdéseként indokolt ezeket figyelembe venni az alkotmányossági vizsgálat során. Az indítvány érveléséből is világossá válik ugyanakkor, hogy az általa hivatkozott egyéb okokat maga sem tekinti *ab ovo* a jogalkotási eljárási szabályok részének, hiszen az eljárási szabályok vitatása az indítványban fel sem vetődik: az indítvány érvelésének lényege a norma természetére hivatkozva a vizsgálati sorrend megfordítása. Az indítványban felvetettek a norma által szabályozott tárgykör, személyi és időbeli hatály, átmeneti rendelkezések vizsgálatára irányulnak, amelyek azonban – az indítvány értékelése szerint is – túlmutatnak a jogalkotás eljárási szabályok megtartására szorítkozó formai vizsgálaton. Annak eldöntése ugyanis, hogy egy alkotmányi rendelkezés általános, normatív jellegű-e, avagy egyedi, konkrét – esetleg joghátrányt tartalmazó – döntést testesít meg, szükségképpen tartalmi minősítést vár el az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság megerősíti jelen ügyben is: az eljárási követelmények az alkotmányozási (alkotmánymódosítási) folyamat szabályszerűségére – így különösen az elfogadás rendjére, az előírt szavazati arányra és egyéb formai feltételekre – vonatkoznak.
- [35] Az Alkotmánybíróság hatályos Alaptörvényben foglalt hatásköri korlátja szempontjából éppen ezért nem bír jelentőséggel, hogy az alaptörvény-módosításnak mi a tartalma, tárgya, funkciója vagy időbeli hatálya: a korlát ettől a kérdéstől függetlenül fennáll. Az alaptörvény-módosításban foglalt döntés normatív jellegének megítélése nem előkérdése a jogalkotási eljárási szabályok megtartásának, épp ellenkezőleg: a norma tartalmának jogállamiság-jogbiztonság elvével való összevetése feltételezi, hogy a vizsgált norma a jogalkotási eljárási szabályok megtartásával jött létre – tehát eljárási hibában nem szenved.
- [36] A tartalmi kontrollnak az Alaptörvény negyedik módosításával az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében rögzített tilalma nem kerülhető meg azzal, hogy az indítványozók a sérelmet a jogforrás minősítésének kérdéseként fogalmazzák meg, azt állítva, hogy egy eljárási értelemben szabályszerűen elfogadott alaptörvény-módosítás a tartalma miatt nem válhat az Alaptörvény részévé. Az ilyen kérelem elbírálása szükségképpen tartalmi alkotmányossági kontrollt jelentene, amelyre az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egyértelmű előírása szerint nem rendelkezik hatáskörrel.
- [37] Az Alaptörvényben foglalt ezen hatásköri korlát felismerése és tiszteletben tartása ugyanakkor az Alkotmánybíróság részéről nem jelenti annak megállapítását, hogy a támadott Alaptörvény-módosítás egyébként összhangban van akár az Alaptörvénnyel, akár az uniós joggal vagy az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatával, ahogy annak ellenkezőjét sem. Az Alkotmánybíróság csupán annyit állapíthat meg, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása egyértelműen és félreérthetetlenül éppen az Alaptörvény-módosítás jogalkotási eljárási szabályok megtartásán túli vizsgálatát zárta ki.
- [38] Összefoglalva: az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az az indítványozói álláspont, amely szerint az Alkotmánybíróság azért vizsgálhatná felül az Alaptörvény egy konkrét módosítását, mert bár azt az Alaptörvény

S) cikkében meghatározott eljárás szerint fogadták el, de tárgya, funkciója vagy időbeli jellege miatt mégsem tekinthető alaptörvény-módosításnak, fogalmilag nem eljárási, hanem – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése és az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül eső – tartalmi kontrollra irányul.

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

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

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sonnevend Pál s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

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

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

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

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

I.

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

II.

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

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

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

III.

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokolás II. 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye

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

Alaptörvény értelmezési tartománya azonban vertikális és horizontális irányban is túlmegy ezen a pozitivistá jogszemléleten. Ebben az értelmezési keretben – kétség esetén – a jogalkotási eljárás menetének megtartása nem elégséges ahhoz, hogy a norma eme minőségét adottnak tekintsük. Ez nem azonos annak vizsgálatával, hogy a norma jó, igazságos-e, vagy az Alaptörvényben rendelt alkotmányos értékekkel, alapjogokkal összhangban áll-e, hanem csupán annak vizsgálata, hogy egyáltalán megfelel-e a jog rendeltetésének. Ez egy fogalmi és ontológiai szint, ami azonban – tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás is csak norma lehet – az eljárási követelményekbe beleértendő minőség. A kérdés ebben a helyzetben kettős: norma-e? érvényes norma-e? Ennek a vizsgálatnak nem az alapja, vagy mércéje az Alaptörvény B) cikkében, illetve C) cikkében megjelenített demokratikus jogállamiság, vagy hatalommegosztás, hanem csupán a formális vizsgálat lehetőségét biztosító értelmezési tartomány terjedelmét igazoló alkotmányos értékek.

- [78] 3.2. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata abból indul ki, hogy a saját hatáskörének a fennállását és terjedelmét maga vizsgálja. Álláspontom szerint az eljárási követelményekbe – a jog természeténél fogva – beleértendő a vitatott norma jogi jellege. Ezt a vizsgálatot az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése – a szövege, az indokolása, a hivatkozott Abh1. alapján – maga sem zárja ki. Ez a vizsgálat nem valamifajta új hatáskör teremtés az Alkotmánybíróság részéről, hanem az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből („Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”) is következő szükségszerű értelmezése annak, hogy mi tartozik bele a 24. cikk (5) bekezdés szerinti hatáskörbe. Ezzel az Alkotmánybíróság nem lépi át azt a határt, amellyel az Alaptörvény alkotójává válna.
- [79] 3.3. Az ellenérvek szerint ez a formai vizsgálat már „tartalmi” vizsgálat volna. Ez egy fogalmi kavalkádra mutat rá, amely az alkotmánybíróági gyakorlatban olykor szinonimaként, vagy épp elhatárolásként megjelenő szóhasználat egyenletlenségét mutatja: anyagi jogi vizsgálat, közjogi érvényesség, tartalmi vizsgálat, formai vizsgálat, alaki vagy anyagi jogi (jogforrási) követelmény, eljárási követelmény stb. A „tartalmi” vizsgálat és az „eljárási követelmény” vizsgálatának egybeeső voltát jól példázza a keresetlevelek befogadhatóságának bírósági vizsgálata. Annak megállapításához, hogy a keresetlevél az eljárási követelményeknek megfelel-e, vizsgálni kell a keresetlevél tartalmát. Amikor a bíróság azt vizsgálja, hogy a keresetlevél megfelel-e az eljárási követelményeknek, akkor szükségszerűen bele kell néznie a keresetlevél tartalmába, mert csak így tudja megállapítani például, hogy: tartalmazza-e a kereseti kérelmet; meg vannak-e jelölve a felek; elő vannak-e adva a kereset alapjául szolgáló tények; meg vannak-e jelölve a bizonyítékok; alkalmas-e arra, hogy az alperes és a bíróság megértse, mit kíván a felperes. Ez azonban nem „tartalmi” elbírálás a szó anyagi jogi értelmében. A bíróság ilyenkor nem azt vizsgálja, hogy igaza van-e a felperesnek, vagy hogy a kereset megalapozott-e, hanem csak azt, hogy a keresetlevél eljárásjogilag alkalmas-e az eljárás megindítására. Ezért érdemes megkülönböztetni a tartalom formai vizsgálatát (a keresetlevél tartalmazza-e a kötelező elemeket) és a tartalom érdemi vizsgálatát (a benne foglalt állítások és jogi érvek megalapozottak-e). A kettő között tehát az a különbség, hogy a formai vizsgálat során a tartalom meglétét és megfelelőségét, míg az érdemi vizsgálat során a tartalom igazságát és jogi helytállóságát értékeli a bíróság. Ez a fogalmi és módszerbeli megközelítése az anyagi vagy eljárásjogi vizsgálatnak más jogterületeken – még az alkotmányosság vizsgálatánál is – természetesen léteznek: egy jogi aktus formai felülvizsgálatához gyakran elengedhetetlen bizonyos tartalmi elemek áttekintése, de ez még nem jelenti a jogi aktus érdemi, anyagi jogi felülvizsgálatát.
- [80] 3.4. A szöveghű értelmezés esetén is nyilvánvalónak kell lennie, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése nem a „tartalmi” vizsgálatot zárja ki, hanem az „eljárási követelményeknek” való megfelelésség vizsgálatát engedi meg. Innentől kezdve annak eldöntése, hogy a vitatott alaptörvényi rendelkezés jogi természete beleértendő-e az eljárási követelményekbe maga is érdemi vizsgálatot igényel. Erre adott igenlő válasz esetén tisztázandó, hogy mi a normativitás mércéje, majd ezután vizsgálandó az, hogy a támadott rendelkezések ennek a mércének megfelelnek-e.
- [81] 4. Az Alkotmánybíróságnak érdemben kellett volna vizsgálnia azt, hogy a vitatott alaptörvényi rendelkezés jogi természete beleértendő-e az eljárási követelményekbe. Erre adott igenlő válasz esetén tisztázandó, hogy mi a normativitás mércéje, majd ezután vizsgálandó az, hogy a támadott rendelkezések ennek a mércének megfelelnek-e.

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

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

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

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

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró különvéleménye

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

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

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

Budapest, 2026. augusztus 17.

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

Dr. Polt Péter alkotmánybíró különvéleménye

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

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

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

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

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

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

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

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

- [140] Mivel álláspontom szerint az indítvány érdemi vizsgálatának hatásköri akadálya nem állt fenn, az előzetes döntéshozatal szükségességének kizárását a fenti indokokra alapítottnak nem tudom elfogadni. Ebből önmagában nem következik, hogy az Alkotmánybíróságnak az indítványozó által megfogalmazott kérdést változatlan tartalommal az Európai Unió Bírósága elé kellett volna terjesztenie. Következik azonban az, hogy az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének szükségességét az ügy érdemi vizsgálatának keretében érdemben kellett volna megvizsgálni.
- [141] 11. Az alkotmánybíráskodás klasszikus eszköztára alapvetően arra a helyzetre alakult ki, amikor az alkotmányellenesség törvényi vagy más jogszabályi formában jelent meg. A jelen ügy azonban más természetű alkotmányos dilemmát vet fel: azt, hogy miként kell megítélni azokat a jelenségeket, amikor az alkotmányos vita tárgya maga az Alaptörvény módosításának formájában jelenik meg. Az ilyen helyzetek szükségképpen új alkotmányértelmezési kérdéseket vetnek fel, amelyekre a korábbi dogmatikai válaszok önmagukban nem feltétlenül elegendők. A jogállamiság alapvető elvei ettől nem változtak meg; az alkotmányos konfliktusok természete változott meg, és erre figyelemmel az alkotmányvédelem módszereinek alkalmazkodniuk kell azokhoz az új alkotmányos jelenségekhez, amelyek a korábbi gyakorlat kialakulásakor még nem, vagy más formában léteztek.
- [142] Nem példa nélküli a magyar alkotmánybíráskodás történetében, hogy az Alkotmánybíróság új alkotmányos helyzetekben korábbi dogmatikai kereteit továbbfejlesztette. Az Átmeneti rendelkezések ügyében hozott 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a testület nem az alkotmányozói forma önmagában elegendő voltából, hanem a felhatalmazás tárgyi kereteinek tényleges betartásából indult ki; a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban pedig a normaszövegben kifejezetten nem rögzített, új, funkcionális vizsgálati mércét alakított ki. Egyik esetben sem kizárólag a normaszöveg nyelvtani értelmezésére szorítkozott, hanem az Alaptörvény egészéből és saját alkotmányvédelmi rendeltetéséből kiindulva alakította ki hatáskörének és feladatának tartalmát. A jelen ügy hasonlóképpen olyan alkotmányos helyzetet teremtett, amelyben nem a korábbi tételek mechanikus ismétlése, hanem az azok mögött álló alkotmányvédelmi szemlélet továbbgondolása jelenthette volna az Alaptörvénnyel összhangban álló megoldást.
- [143] Az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként az Alkotmánybíróság feladata nem merülhet ki a hatáskörök negatív kijelölésében. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése pozitív alkotmányvédelmi funkciót is kijelöl: amennyiben valamely ügy eldöntése az Alaptörvény alapvető fogalmainak értelmezését teszi szükségessé, a testületnek e fogalmak tartalmát elsődlegesen tisztáznia kell. Ez különösen igaz akkor, amikor saját hatáskörének terjedelme is e fogalmak értelmezésétől függ.
- [144] 12. Az Alkotmánybíróság indokolási kötelezettségéből – amely az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi rendeltetéséből fakad – az is következik, hogy ha egy ügyben alapvető alkotmányjogi kérdés merül fel, a testületnek meg kell indokolnia, miért nem vizsgálható e kérdés. Ez nem önálló, az Abtv.-ben nem szabályozott hatáskört jelent, hanem az indokolási kötelezettség tartalmi követelménye: a hatáskör hiányára alapított döntésnek ki kell terjednie arra is, hogy miért nem vizsgálható maga az a kérdés, amelynek eldöntésétől a hatáskör fennállása függ. Enélkül az indokolás hiányos marad, még akkor is, ha a végkövetkeztetés – a hatáskör hiánya – önmagában alkotmányosan védhető volna. A hatáskör hiányának megállapítása és az alkotmányos probléma azonosítása ugyanis nem azonos kérdés: előbbi az Alkotmánybíróság döntési lehetőségeire, utóbbi az Alaptörvény értelmezésére vonatkozik, és – még ha az előbbi korlátozott is – az utóbbi alól a testület nem vonhatja ki magát.
- [145] Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi rendeltetéséből következik, hogy az elé kerülő alapvető alkotmányjogi kérdéseket azonosítsa, szükség esetén feltárja, és érdemben, részletesen megindokolja azt is, hogy adott esetben miért nem vezethetnek érdemi döntéshez. Ez a feladat nem jelent hatáskörbővítést, hanem az Alaptörvény védelmének legfőbb szervétől elvárható alkotmányos indokolási kötelezettség része.
- [146] 13. A jelen ügyben nem az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító hatalom helyébe léphet-e, vagy az Alaptörvény módosításának tartalmát saját alkotmányossági felfogása alapján felülvizsgálhatja-e. Erre álláspontom szerint sincs hatásköre. A kérdés ennél korábbi: ki jogosult meghatározni, hogy valamely aktus az Alaptörvény alapján egyáltalán az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának minősül-e.

- [147] Ha e kérdésre az a válasz, hogy önmagában az Országgyűlés által választott jogi forma és az S) cikkben meghatározott eljárás megtartása véglegesen és az Alkotmánybíróságot is kötően eldönti a minősítést, akkor az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi határainak meghatározása végső soron magára az e hatáskört gyakorló szervre kerül. Az Alaptörvény S) cikkéből és 24. cikk (5) bekezdéséből ilyen következtetést nem tudok levezetni.
- [148] Mindezek alapján álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványt érdemben kellett volna vizsgálnia. Ennek keretében kellett volna állást foglalnia abban, hogy a támadott rendelkezések – különösen arra tekintettel, hogy a jövőbeni választhatósághoz olyan, a hatálybalépést megelőzően már teljes egészében megvalósult korábbi mandátumok és választások alapján is kapcsolnak új alkotmányjogi jogkövetkezményt, amelyek alapján az érintettek egy része már a módosítás hatálybalépésekor objektíve meghatározható – jogi természetük és funkciójuk szerint az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának körébe tartoznak-e. E vizsgálat keretében kellett volna érdemben állást foglalni az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szükségességéről is. E kérdések érdemi vizsgálata nélkül a hatáskör hiányának megállapítását és az arra alapított visszautasítást nem tudom támogatni.
- [149] Az Alkotmánybíróság tekintélyét nem kizárólag azok a döntések alakítják, amelyek kötelező jogkövetkezményt fűznek valamely alkotmányos problémához, hanem azok is, amelyek világossá teszik, hogy az Alaptörvény alapján hol húzódnak az alkotmányos rend határai akkor is, ha azok érvényesítésére az adott ügyben nincs hatásköri lehetőség. Az Alkotmánybíróság hitelessége végső soron nem abban áll, hogy minden alkotmányos kérdésre kötelező erejű választ tud adni, hanem abban, hogy egyetlen valódi alkotmányos kérdés értelmezését sem hagyja elvégezetlenül.

Budapest, 2026. augusztus 17.

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1995/2026.

• • •