



SÁNDOR-PALOTA
BUDAPEST

Iktatószám: SP/1909-1/2026.

Dr. Polt Péter úr
az Alkotmánybíróság elnöke részére

Tárgy: az Alaptörvény S) cikkének és 24. cikk (5) bekezdésének értelmezésére irányuló indítvány (az Alkotmánybíróság alkotmánymódosítás-minősítési hatásköre, valamint az alkotmánymódosító hatáskör tárgyi terjedelme)

TISZTELT ELNÖK ÚR!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján, Magyarország köztársasági elnökéként,

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény S) cikkét, R) cikk (1) bekezdését és 24. cikk (5) bekezdését az Alaptörvény módosításának fogalma, az S) cikk szerinti alkotmánymódosító hatáskör tárgyi terjedelme, az Alaptörvény, mint a jogrendszer alapjának alkotmányos funkciója, valamint a megalkotásra vonatkozó eljárási követelmények alkotmánybírósági vizsgálatának terjedelme tekintetében, a következő kérdések megválaszolásával:

1. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének alkalmazása során az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed-e annak megállapítására, hogy a vizsgált aktus jogi természete szerint az Alaptörvény S) cikke szerinti Alaptörvény-módosításnak minősül-e, vagy e kérdésben az Országgyűlés formai minősítése köti az Alkotmánybíróságot?

2. Az Alaptörvény S) cikke szerinti Alaptörvény-módosító hatáskör kizárólag normatív tartalmú rendelkezések megalkotására terjed ki, vagy lehetővé teszi olyan egyedi rendelkezések megalkotását is, amelyek elsődleges funkciója valamely konkrét személy(ek)re, illetve jogi helyzetre szabott, közvetlen, egyedi joghatás kiváltása?

3. Következik-e az Alaptörvény R) cikke (1) bekezdéséből, hogy az Alaptörvény, mint Magyarország jogrendszerének alapja szükségképpen normatív szabályokat állapít meg, és ezért

fogalmilag nem foglalhat magában olyan egyedi rendelkezéseket, amelyek elsődleges célja valamely konkrét személy(ek)re, illetve jogi helyzetre szabott, közvetlen, egyedi joghatás kiváltása?

4. Arra az esetre, ha az 1-3. kérdésekre adott válaszok értelmében az Alkotmánybíróság álláspontja az lenne, hogy lehetséges az, hogy valamely Alaptörvény-módosításnak nevezett jogi aktus rendelkezése – az Országgyűlés formai minősítése ellenére – valójában nem tekinthető Alaptörvény-módosításnak, akkor az Alaptörvény 5) cikk (3) bekezdése és 24. cikk (5) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az ilyen rendelkezésnek a formailag Alaptörvény-módosításként történő elfogadása az Alaptörvény módosításának megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértésének minősül?

TISZTELT ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG!

Az Alaptörvény-értelmezési indítvány törvényi feltételei, valamint részletes indokai körében az alábbiakat adom elő.

I. Az eljárási feltételek igazolása

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

I.1. Az indítványozói jogosultság

Az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványt az Abtv. fenti rendelkezése szerint többek között a köztársasági elnök terjesztheti elő. Jelen indítványt Magyarország köztársasági elnökeként nyújtom be, így az indítványozói jogosultság fennáll. E jogosultságot nem érinti, hogy egy esetleges későbbi Alaptörvény-módosítás a köztársasági elnöki tisztséget is érintheti; az Abtv. 38. § (1) bekezdése az indítványozói jogosultságot az érintettségtől függetlenül biztosítja.

I.2. A konkrét alkotmányjogi probléma

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése az Alaptörvény értelmezését konkrét alkotmányjogi problémához köti. E feltétel a jelen ügyben fennáll az alábbiak szerint.

Az Alaptörvény 5) cikk (3) bekezdése alapján a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordul, ha úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése mindemellett úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását kizárólag a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.

E rendelkezések alkalmazása során a köztársasági elnök olyan alkotmányos döntési helyzetbe kerülhet, amelyben arról kell állást foglalnia, hogy egy számára aláírásra felterjesztett, az Országgyűlés által Alaptörvény-módosításként elfogadott szöveg tekintetében kezdeményezze-e az Alkotmánybíróság eljárását. E döntés meghozatalához tisztázni szükséges, hogy az S) cikk (3) bekezdésében szabályozott eljárás milyen aktusok tekintetében alkalmazható, vagyis hogy az Országgyűlés által Alaptörvény-módosításként elfogadott szöveg mikor tekinthető az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosításnak, illetve ha nem, akkor az ilyen rendelkezésnek a formailag Alaptörvény-módosításként történő elfogadása minősülhet-e az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdése és 24. cikk (5) bekezdése értelmében vett, az Alaptörvény módosításának megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértésének? A jelen indítvány e kérdés alkotmányos értelmezését kéri.

A kérdés nem pusztán elméleti jellegű. A közéleti vitákban és nyilvános politikai nyilatkozatokban felmerült olyan Alaptörvény-módosítás lehetősége, amely hivatalban lévő közjogi tisztségviselők megbízatásának idő előtti megszüntetésére irányulna. A felvetett megoldás kapcsán ezért felmerül a kérdés, hogy annak elsődleges funkciója valamely intézményre vonatkozó szabályozás jövőre irányuló megváltoztatása, vagy pedig hivatalban lévő közjogi tisztségviselők megbízatásának idő előtti megszüntetése-e.

A konkrét alkotmányjogi probléma abban áll, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének alkalmazása során vizsgálható-e, és ha igen, milyen alkotmányos ismérvek alapján dönthető el, hogy az Országgyűlés által Alaptörvény-módosításként elfogadott aktus egyáltalán az Alaptörvény S) cikke szerinti Alaptörvény-módosításnak minősül-e. Nem annak eldöntése szükséges tehát, hogy az Alaptörvény-módosításként elfogadott rendelkezés tartalma összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel, mivel e vizsgálatot az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdée kizárja. A kérdés azt megelőzően merül fel: miként határozható meg az Alaptörvény S) cikke szerinti Alaptörvény-módosítás fogalma, és e fogalom alapján a vizsgált aktus az Alaptörvény-módosítások körébe tartozik-e.

A kérdés alkotmányos jelentőségét az adja, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének alkalmazása szükségképpen feltételezi annak meghatározását, hogy mi minősül az Alaptörvény S) cikke szerinti Alaptörvény-módosításnak. Ha ugyanis e minősítés szempontjai nem tisztázottak, felmerül annak a lehetősége, hogy az Országgyűlés az „Alaptörvény-módosítás” megjelölés alkalmazásával olyan aktusokat is e kategóriába soroljon, amelyek tényleges tartalmuk szerint nem normatív alkotmányalakítást, hanem konkrét személyekre irányuló egyedi joghatások kiváltását szolgálják. Az indítvány ezért nem a minősítési kérdés érdemi eldöntését, hanem annak tisztázását kéri, hogy az Alaptörvény rendszerében milyen ismérvek alapján határozható meg az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosítás fogalma, és hogy ehhez képest megtartottnak tekinthetők-e – az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdésében

és 24. cikk (5) bekezdésében hivatkozott – az Alaptörvény módosításának megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalteljárási követelmények akkor, ha az Alaptörvény-módosítás fogalma alá nem eső módosítást fogad el ilyen formában az Országgyűlés.

I.3. Az Alaptörvény rendelkezéseiből való közvetlen levezethetőség

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését akkor értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

Az 1. kérdés a 24. cikk (5) bekezdésének és az S) cikknek az együttes értelmezésén, a 2. kérdés az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosító hatáskör alkotmányos tartalmának értelmezésén alapul. A 3. kérdés az R) cikk (1) bekezdéséből és az Alaptörvénynek a jogrendszer alapjaként betöltött szerepéből vezethető le. A 4. kérdés az 1-3. kérdésekre adott válaszok alkotmányossági következményeinek megállapítására irányul, ugyancsak az Alaptörvényből közvetlenül levezethető értelmezés útján.

Ezek a kérdések, illetve a bennük megfogalmazott alkotmányjogi problémák – a magyar alkotmányosság alapfogalmaival való szoros összefüggésük miatt – jogszabály közbejötté nélkül, kizárólag az alkotmányjogi érvekkel megválaszolhatók. Az értelmezés egyik kérdés esetében sem igényli az Alaptörvényen kívüli mérce alkalmazását. Az Abtv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott feltétel tehát fennáll.

I.4. Az indítvány további törvényi feltételeinek fennállása

Az Abtv. 38. § (2) bekezdése értelmében, ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését az (1) bekezdés alapján akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.

A jelen indítványban felvetett alkotmányjogi probléma a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörének gyakorlásával áll közvetlen összefüggésben. Az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdésének és 24. cikk (5) bekezdésének értelmezése körében fennálló bizonytalanság következtében a köztársasági elnök nem tudja egyértelműen megítélni, hogy az Országgyűlés által Alaptörvény-módosításként elfogadott aktus valóban az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosításnak minősül-e, és ebből következően azt sem, hogy fennállnak-e az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére vonatkozó alkotmányos feltételek. Az értelmezési bizonytalanság ezért közvetlenül érinti az Alaptörvénnyel összhangban történő hatáskörgyakorlást, és egy esetleges konkrét ügyben a jogbiztonság sérelmének veszélyével jár. Erre figyelemmel az Abtv. 38. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek is fennállnak.

II. Részletes indokolás

II.1. Az 1. kérdéshez – a minősítési előkérdés

Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése a vizsgálat tárgyát maga határozza meg: az Alkotmánybíróság „az Alaptörvény módosítását” vizsgálhatja a megalkotására vonatkozó eljárási követelmények tekintetében. E hatáskör gyakorlása szükségképpen feltételezi, hogy mielőtt az eljárási vizsgálat egyáltalán elvégezhető lenne, eldöntésre kerüljön: a vizsgált aktus valójában az Alaptörvény módosítása-e. A kontroll tárgyának azonosítása ugyanis minden kontroll logikai előfeltétele – nem lehet eljárási szempontból megvizsgálni egy aktust addig, amíg nem tisztázott, hogy az egyáltalán a vizsgálat tárgyi körébe tartozik-e.

A vizsgálat tárgyának előzetes azonosítása nem az alkotmánybírósági eljárás sajátossága, hanem a jogalkalmazás általános és szükségszerű eleme. A jogalkalmazó ugyanis nem pusztán a vizsgált aktus vagy jogviszony elnevezéséből indul ki, hanem annak jogi természetét önállóan állapítja meg. A jogi minősítés ezért nem a kontroll egyik fajtája, hanem minden kontroll előfeltétele: a vizsgálat csak azt követően végezhető el, hogy a jogalkalmazó meghatározta, milyen természetű aktussal vagy jogviszonnyal áll szemben. Ugyanez érvényes az Alkotmánybíróság 24. cikk (5) bekezdése szerinti eljárásra is: mielőtt az Alaptörvény módosítására vonatkozó eljárási követelmények megtartását vizsgálná, előzetesen állást kell foglalnia abban a kérdésben, hogy a vizsgált aktus egyáltalán az Alaptörvény módosításának minősül-e.

E minősítési előkérdés nem azt vizsgálja, hogy a módosítás összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel – ez tartalmi vizsgálat volna, amelyet a 24. cikk (5) bekezdése kizár –, hanem azt, hogy az Alaptörvény-módosításként elfogadott aktus valóban az Alaptörvény módosításának minősül-e. A különbség lényegi: a tartalmi (érdemi) vizsgálat arra irányulna, hogy egy Alaptörvény-módosításnak minősített rendelkezés megfelel-e valamely alkotmányos mércének; a minősítés ezzel szemben azt vizsgálja, hogy a vizsgált aktus ténylegesen az Alaptörvény módosításának tekinthető-e. Az előbbi a 24. cikk (5) bekezdése alapján kizárt, az utóbbi e hatáskör gyakorlásának előfeltétele.

Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az Alkotmánybíróság e minősítési fázist akkor sem ugorja át – legfeljebb látszólagosan –, ha formális vizsgálat nélkül Alaptörvény-módosításnak tekint egy szöveget, és így vizsgálja az eljárási szabályok betartását. Ilyenkor ugyanis nem a jogi természet önálló megállapításától tartózkodik, hanem a jogalkotó minősítését fogadja el saját vizsgálat nélkül. A minősítés tehát elkerülhetetlen: a kérdés nem az, hogy történik-e minősítés, hanem az, hogy a jogalkotó minősítése köti-e az Alkotmánybíróságot. Arra, hogy a jogalkotói megnevezés az Alkotmánybíróságot kötné, sem az S) cikk, sem a 24. cikk (5) bekezdése nem ad alapot; ellenkezőleg, a 24. cikk (5) bekezdése maga utal a

vizsgálat tárgyaként „az Alaptörvény módosítására”, vagyis feltételezi a tárgy előzetes azonosítását.

A minősítési előkérdés vizsgálata a magyar alkotmánybíróági gyakorlatban sem precedens nélküli. A 45/2012. (XII. 29.) AB határozatból (a továbbiakban: Abh.) kiolvasható módszertani megközelítés szerint a jogalkotó által alkalmazott formai minősítés önmagában nem feltétlenül dönti el a vizsgált szöveg alkotmányjogi természetét. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek vizsgálata során nem a jogalkotó által alkalmazott megjelölést tekintette döntőnek, hanem önállóan értékelte a vizsgált rendelkezések alkotmányjogi helyzetét, jogforrási státuszát és funkcióját. Az Abh.-ban alkalmazott módszertani megközelítés a jelen értelmezési kérdés szempontjából is jelentőséggel bír: azt mutatja, hogy a vizsgált szöveg alkotmányjogi természetének önálló vizsgálata nem idegen a magyar alkotmánybíróági gyakorlatban.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban – a B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelményként – rögzítette a koherencia tételét is: „Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé való rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe.” {Indokolás [86]} Az Abh. szerint az Alaptörvény módosítása ezért nem pusztán a szöveg formális megváltoztatását jelenti, hanem olyan rendelkezések Alaptörvénybe emelését, amelyek az Alaptörvény szerkezeti rendjébe illeszkednek. Az Alaptörvény, mint a jogrendszer alapja olyan normarendszer, amelynek szerkezeti egysége és belső összefüggései alkotmányjogi jelentőséggel bírnak. A koherencia e követelménye is azt támasztja alá, hogy az Alaptörvény-módosításként való jogalkotói megjelölés önmagában nem dönti el, hogy az adott aktus alkotmányjogi értelemben az Alaptörvény módosításának minősül-e. Ebből következően a 24. cikk (5) bekezdése szerinti vizsgálat logikai előfeltétele annak megállapítása, hogy a vizsgált aktus egyáltalán az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosításnak tekinthető-e.

Megjegyzem, hogy a koherencia követelménye nem tévesztendő össze a módosítás tartalmi (érdemi) felülvizsgálatával, amelyet a 24. cikk (5) bekezdése kizár. A jelen indítvány e követelményre nem a módosítás tartalmi alkotmányosságának vizsgálata érdekében hivatkozik, hanem kizárólag annak alátámasztására, hogy az Alaptörvény módosításának fogalma alkotmányjogi értelmezést igényel, és ezért a vizsgált aktus e kategóriába tartozása önálló vizsgálat tárgyát képezheti.

II.2. A 2. kérdéshez – az alkotmánymódosító hatáskör fogalmi (normatív) természete

Az Alaptörvény S) cikke az Országgyűlésnek az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására ad felhatalmazást. Az Alaptörvény módosításának fogalma felveti azt a kérdést, hogy e hatáskör kizárólag normatív tartalmú rendelkezések megalkotására terjed-e ki, vagy lehetővé teszi olyan rendelkezések Alaptörvénybe emelését is,

amelyek elsődleges funkciója valamely konkrét személy(ek)re, illetve jogi helyzetre szabott, közvetlen, egyedi joghatás kiváltása.

A norma hagyományos fogalmi ismérve az általánosság és az absztraktság: meghatározatlan számú esetre és címzetti körre vonatkozik, valamint ismételt alkalmazásra szolgál. Ezzel szemben az egyedi, egyszeri rendelkezés egyetlen konkrét helyzetre irányul, ezért nem normaként, hanem egyedi aktusként írható le.

Ebből következően felvethető, hogy egy olyan rendelkezés, amelynek kizárólagos vagy domináns funkciója egyedi esetben történő, egyszeri alkalmazás, egyáltalán az S) cikk szerinti hatáskör gyakorlásának tekinthető-e. Különösen kérdésként merül fel, hogy egy meghatározott személy vagy egy zártan meghatározható, konkrét személyi kör jogi helyzetére szabott, közvetlen, egyedi joghatás kiváltására irányuló rendelkezés normatív szabálynak vagy inkább egyedi közhatalmi döntésnek tekinthető-e. Amennyiben ugyanis az ilyen rendelkezés elsődleges funkciója nem általános szabály megállapítása, hanem konkrét személyre, illetve helyzetre szabott, közvetlen, egyedi joghatás kiváltása, felvethető, hogy az Országgyűlés általi Alaptörvény-módosításként történő elfogadása önmagában elegendő-e ahhoz, hogy alkotmányjogi értelemben is az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosításnak minősüljön.

A döntő szempont nem az, hogy a rendelkezés érint-e egyedi helyzetet vagy jár-e egyedi következménnyel. A pusztán egyedi érintettség önmagában nem zárja ki a rendelkezés normatív jellegét. Az értelmezési kérdés ezzel szemben az, hogy a rendelkezés elsődleges alkotmányos funkciója általános szabály megállapítása vagy valamely konkrét személy(ek)re, illetve helyzetre szabott, egyedi joghatás közvetlen kiváltása-e. Különösen akkor merül fel az S) cikk szerinti hatáskör terjedelmének kérdése, ha az egyedi joghatás nem valamely általános szabály szükségszerű következményeként jelenik meg, hanem maga képezi a rendelkezés elsődleges és meghatározó funkcióját. Az ilyen megközelítés objektív mércét kínál, mert nem a jogalkotó szándékának feltárására, hanem a rendelkezés alkotmányjogi funkciójának vizsgálatára épül.

II.3. A 3. kérdéshez – az alaptörvényi szint és az egyedi rendelkezés viszonya

E kérdés a 2. kérdéshez kapcsolódó, annál egy lépéssel továbbjuttató értelmezést igényel. Míg a 2. kérdés az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosító hatáskör terjedelmére irányul, a 3. kérdés azt vizsgálja, hogy az Alaptörvény, mint Magyarország jogrendszerének alapja [R) cikk (1) bekezdés] fogalmilag magában foglalhat-e olyan rendelkezést, amelynek elsődleges funkciója egyedi joghatás közvetlen kiváltása. A kérdés így már nem az Alaptörvény módosításának, hanem magának az Alaptörvénynek mint alkotmányos jogforrásnak a természetére vonatkozik.

Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. E rendelkezés arra utal, hogy az Alaptörvény elsődleges funkciója a jogrendszer egészére irányadó alkotmányos szabályok meghatározása. Ebből következően felmerül a kérdés, hogy összeegyeztethető-e e funkcióval olyan rendelkezés alkotmányos szintre emelése, amelynek elsődleges célja nem általános szabály megállapítása, hanem valamely konkrét személy(ek)re, illetve helyzetre szabott, egyedi joghatás közvetlen kiváltása. Amennyiben ugyanis az Alaptörvény, mint a jogrendszer alapja fogalmilag normatív szabályok összességéként értelmezhető, úgy felvethető, hogy az egyedi joghatás közvetlen kiváltására irányuló rendelkezés nem csupán az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosítás fogalmával, hanem magának az Alaptörvénynek az R) cikkből következő alkotmányos funkciójával is ellentétben állhat.

A 3. kérdés jelentősége éppen abban áll, hogy az arra adott válasz nem csupán az S) cikk szerinti Alaptörvény-módosítás fogalmának határait jelölheti ki, hanem annak megítélését is befolyásolhatja, hogy az ilyen rendelkezés a magyar jogrendszerben milyen jogi minősítéssel és jogkövetkezményekkel bír.

II.4. A 4. kérdéshez – az esetlegesen téves minősítés alkotmányossági következményei

A 4. kérdés az 1-3. kérdésekre adott válaszok alkotmányossági következményeinek megállapítására irányul.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a fenti kérdéseket az Abtv. 38. §-a alapján – soron kívül – érdemben bírálja el, és az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseit a kifejtettek szerint értelmezze.

Budapest, 2026. június 11.

Tisztelettel:



A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by several loops and a horizontal stroke.

Dr. Sulyok Tamás
köztársasági elnök