ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont

tkjti

MTA Law Working Papers
2026/13

A miniszterelnöki és az országgyűlési képviselői tisztségek betöltésének időbeli korlátozásáról

Petrétei József

ISSN 2064-4515
http://jog.tk.mta.hu/mtalwp
ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
ELTE Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence

Petrétei József

A MINISZTERELNÖKI ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐI TISZTSÉGEK BETÖLTÉSÉNEK IDŐBELI KORLÁTOZÁSÁRÓL

A 2026. április 12-i országgyűlési képviselőválasztáson a *Tisza párt kétharmados többséget* szerzett, amely *lehetővé tette* számára az *Alaptörvény módosítását*, amelyre azóta *két alkalommal* került sor. A számos kérdést érintő módosítások közül indokolt a temporális hatalommegosztással kapcsolatos két olyan megoldást kiemelni, amelyek hatása kiemelkedő mértékben érinti a demokratikus alkotmányos berendezkedés alapjait. Ezek közül az egyik a miniszterelnöki megbízatás időbeli korlátozása, a másik pedig az országgyűlési képviselők újraválasztásának bizonyos esetekben való kizárása, amely egyúttal a passzív választójogból – a választhatóságból – való kizárást is jelenti.

I. A miniszterelnöki megbízatás korlátozása

Az *Alaptörvény* a *tizenhatodik módosítás* (2026. június 15.) alapján olyan új rendelkezéssel bővült, amely a miniszterelnöki megbízatás idejét korlátozta. A módosítás általános indokolása szerint erre a jogállam helyreállításának érdekében volt szükség azért, hogy a miniszterelnök e közjogi funkciót csak meghatározott ideig tölthesse be, mert „a demokrácia alapja, hogy a közhatalom gyakorlása időben korlátozott.” Eszerint e tisztség betöltését 8 évben határozták meg: az Alaptörvény ugyanis előírja,[1] hogy „[n]em választható meg miniszterelnöknek az, aki összesen – megszakításokkal együtt – már legalább nyolc évig miniszterelnöki megbízatást töltött be. E nyolcéves időtartam számításakor az 1990. május 2. vagy azután betöltött miniszterelnöki megbízatást kell figyelembe venni.”[2] Ezzel összefüggésben a miniszterelnök megbízatási szabályai is módosultak, és egy új megszűnési okkal bővültek. Az Alaptörvény ugyanis a következő rendelkezéssel egészült ki: a miniszterelnök megbízatása akkor is megszűnik, „ha a miniszterelnöki megbízatást összesen legalább nyolc évig betöltötte.”[3] E módosítás *több problémát* is felvet.

a) Egyrészt igaz, hogy a demokráciában *fontos* a *temporális hatalommegosztás* alkalmazása,[4] mert adott tisztséghez kötött hatalom gyakorlásának időbeli korlátját jelenti, vagyis előre megállapítja, hogy a tisztség betöltőjének megbízatása *mennyi időre* szól, illetve *tartama milyen terjedelmű*. A hatalommegosztás ugyanis értelmezhető időbeli szinten is, mivel a hatalom koncentrációját eredményezheti, ha adott szerv – különösen a törvényhozó és a

[1] Alaptörvény 16. cikk (3) bek.

[2] Az Alaptörvény tizenhatodik módosításának 1. és 2. cikkhez fűzött részletes indokolás szerint „[e] határidő számítását 1990. május 2-ától, a szocializmus utáni demokratikus átmenetet követő első szabadon választott Országgyűlés megalakulásának időpontjától kell figyelembe venni és alkalmazni.”

[3] Alaptörvény 20. cikk (2) bek. h) pont.

[4] A temporális hatalommegosztás a demokráciában a közhatalmi megbízatások időben korlátozott jellegére utal. Lényege, hogy a rendszeres választások és a rögzített időtartamú hivatali idők megakadályozzák, hogy a hatalom tartósan ugyanannak a személyek vagy testületek a kezében maradjon, ezáltal megakadályozva a hatalommal való visszaélést és biztosítva az elszámoltathatóságot. Lásd erről részletesebben Petrétei József: Hatalommegosztás. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas (2018). [29] https://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas.

végrehajtó hatalom – tisztségviselőjének megbízatása nincs időben korlátozva. Az időbeli hatalommegosztás tehát arra ad választ, hogy a megbízatás időben meddig terjed, illetőleg milyen időközönként van szükség ennek megújítására, ami egyúttal a mellőzhetetlen legitimáltságot is garantálja. Az az indokolásban szereplő megállapítás, hogy a demokrácia alapja a közhatalom gyakorlásának időbeli korlátozása, a parlamentáris kormányzati rendszerben – így Magyarországon is – a jelenlegi szabályozás szerint megvalósul: a miniszterelnök megbízatása ugyanis meghatározott időre, rendszerint az Országgyűlés megbízatási időtartalmára szól, mivel ha az Országgyűlés megbízatása megszűnik, akkor a kormányfő megbízatásának is vége szakad.[5] A miniszterelnök tehát e közjogi funkciót most is csak meghatározott ideig töltheti be, mert megbízatását az Országgyűlés többségétől kapja, és ezt a parlamenti többség tőle konstruktív bizalmatlansági indítvány útján bármikor megvonhatja. Ha pedig erre nem kerül sor, a miniszterelnök megbízatása akkor is megszűnik, ha megalakul az újonnan megválasztott Országgyűlés.

Az alaptörvénymódosítás által bevezetett új szabályozási megoldás – az indokolásához képest – ugyanakkor nem pusztán időbeli korlátozást jelent, hanem adott *természetes személynek* a miniszterelnöki tisztség betöltési lehetőségéből való *végleges kizárását* eredményezi. E rendelkezés a *parlamentáris demokráciáktól* azonban *idegen* megoldás. A prezidenciális kormányzati rendszerrel ellentétben ugyanis – ahol a végrehajtó hatalom gyakorlása nem függ a népképviseleti szerv többségének bizalmától és nincs a parlamenti kontrolljogok (bizalmatlansági szavazás, interpelláció, kérdés stb.) gyakorlása által politikai ellenőrzésének alávetve,[6] ami miatt indokolt, hogy az elnöki megbízatás időben korlátozott legyen – a parlamentáris rendszerben a *miniszterelnöki megbízatás* a mindenkori *parlamenti többségtől* függ. E *többség határozza meg* – közvetlen vagy közvetett módon – a végrehajtó hatalom *vezetőjének személyét* és *megbízatásának tartamát*. A kormányfő e többséggel áll bizalmi és felelősségi viszonyban, és tisztségét csak addig töltheti be, ameddig e többség támogatását el nem veszti: a többség tehát a politikai felelősség érvényesítésével – pontosabban támogatásának megvonásával – bármikor meneszthetí a miniszterelnököt, ami az elnöki rendszerben nem lehetséges.[7] Adott természetes személy a miniszterelnöki tisztséget tehát csak akkor és addig töltheti be, amíg ehhez megvan a parlamenti többség általi politikai támogatottsága. Az alaptörvénymódosítás általi megbízatás korlátozása azonban *nemcsak adott természetes személy megbízási lehetőségét szünteti meg*, hanem *korlátozza* a *mindenkori többséget is* abban, hogy a számára megfelelő személyt bízza meg a kormányfői tisztség betöltésével.[8] Ez mind az adott személynek a kormányfőválasztáson való indulási jogát, mind a politikai pártok miniszterelnök-jelölési jogát érinti. Ebből pedig az következik, hogy a *mai alkotmánymódosító többség* a *jövőre* nézve állapít meg olyan *feltételt*, amely a majdani parlamenti többség döntési szabadságát korlátozza abban a kérdésben, amely a jövőbeli kormányzást alapvetően befolyásolja, vagyis akadályozza őket abban, hogy a szerintük legalkalmasabb, már a korábbi megbízatása során bizonyított személyt továbbra is megbízzák a kormányzás vezetésével.[9] Így a választópolgároktól a kormányzásra kapott felhatalmazás egyik legfontosabb elemének – a végrehajtó hatalom vezetőjének – a meghatározása lényeges

[5] Alaptörvény 20. cikk (2) bek. a) pont.

[6] A prezidenciális rendszerben az elnök nem felelős a parlamentnek, politikai okokból nem, csak jogi felelősség alapján meneszthető, az elnök megbízatására nincs hatással a parlamenti erőviszonyok változása.

[7] A végrehajtó hatalom fejének helyzete lényegesen függ a kormányzati rendszer sajátosságaitól, vagyis attól, hogy parlamentáris, prezidenciális vagy vegyes – félparlamentáris vagy félprezidenciális – rendszerről van-e szó.

[8] Ezzel ellentétes véleményt lásd Orbán Endre: Miért támogatható a miniszterelnöki mandátumkorlátozás? jtiblog, 2026. június 11. https://jog.tk.elte.hu/blog/2026/06/miert-tamogathato-a-miniszterelnoki-mandatumkorlatozas.

[9] Igaz, hogy az alkotmányozó többség ezzel a megoldással önmagát is korlátozza, de ez csak akkor igaz, ha e többség is rendelkezik olyan természetes személlyel, aki e korlátozás hatálya alá esik. Ennél nagyobb súllyal esik latba, hogy a jelenlegi többség a jövőbeli többség számára állapít meg kellően alá nem támasztott akadályozást.

csorbát szenved és ebben a kérdésben ellentmond a népakarat tényleges érvényesülésének. A parlamenti többség jogának korlátozása ugyanis *közvetetten* a *választópolgárok akaratának* a *korlátozását* is jelenti, mert a parlamenti többség a választópolgárok többségének szavazata alapján jön létre, vagyis e többség a választópolgárok többségének akaratát jeleníti meg a parlamentben. E szabályozási megoldás áttételesen tehát a választópolgárok akaratának korlátozását veti fel: *nem dönthetik el*, hogy az egyébként az összes jogi feltételnek megfelelő természetes személy a miniszterelnöki tisztséget *nyolc éven túl is* betölthesse, bármennyire is gondolják erre alkalmasnak. A miniszterelnöki tisztség elnyerése a *választópolgárok bizalmának személyi* kinyilvánítását jelenti, mert ők adnak széles körű társadalmi felhatalmazást és legitimációt a kormányzás ügyeinek intézésére, a Kormány általános politikájának meghatározására. Mindebből pedig az is következik, hogy ez az alaptörvénymódosítás a nép – Alaptörvényben biztosított – hatalmának olyan korlátozása, amelynek semmilyen alkotmányos indoka nincs, így e módosítás az Alaptörvényben megállapított demokratikus elvbe és a népszuverenitás elvébe ütközik.

b) Másrészt az Alaptörvény e módosítása felveti a *visszamenőleges hatályú szabályozás problémáját* is, mert a rendelkezés a *joghatását tekintve* nemcsak a hatályba lépésétől, hanem azt *megelőzően is kivált jogkövetkezményt*, amely ebben az esetben jogkorlátozó jellegű. A visszaható hatály a jogállamiság elvével nem egyeztethető össze, mert *jogi norma a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget*, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint *nem vonhat el vagy korlátozhat jogot*, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.[10] Az ilyen szabályozás sérti a jogállamiságból adódó jogbiztonság elvét, ezért az ilyen szabályozás tilos. Igaz, hogy a miniszterelnöki cikluskorlátozás esetében nem arról van szó, hogy a korábbi kormányfői mandátumot utólag jogellenessé minősítenék, vagy arra szankciót telepítenének, de a korábbi megbízatás szolgál alapul a *jogelvonásra*, illetve *korlátozásra*, így a jogkövetkezmény nemcsak a jövőre irányul, mert az érintett személytől *korábbi tisztségbetöltése miatt vonnak meg jogot*, azaz későbbi megbízatása erre hivatkozva nem lehetséges.[11] Valójában tehát arról van szó, hogy a szabályozás hatályba lépéséhez képest a korábbi tisztségbetöltési idő is beleszámít a korlátozásba, vagyis a szabályozás ebben az esetben a hatását tekintve negatív jogkövetkezménynek minősül, mert visszahat a korábbi időtartamra. Ha nem így volna, akkor nem lenne különbség a hatályba lépéstől számított, illetve a hatályba lépés előtti időszaktól számított nyolc év között.

c) Harmadrészt e rendelkezés – *bár nem konkrét címzettre irányul*, mégis *lényegében egyetlen személyre vonatkozik*, mégpedig a jelenlegi parlamenti többség politikai ellenfelének, a legerősebb ellenzéki pártszövetségnek a volt miniszterelnökére. Mivel más természetes személynek jelenleg nincs esélye arra,[12] hogy a miniszterelnöki tisztség betöltéséből ténylegesen és nem csak absztrakt módon kizárják, így e megoldás önkényesnek minősül, mert normatív szabályozási tárgykörben egyedi, konkrét személyre szabott döntés született, amely politikai irányultságát tekintve szelektívnek is tekintendő.

d) Végül felvethető még a *közhivatal viseléséhez való alapvető jog sérelme* is. Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy „[m]inden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy

[10] Bár a Jat. 2. § (2) bekezdése ezt kifejezetten a jogszabályokra vonatkozóan mondja ki, de a visszaható hatály tilalma a jogállamiság elvéből következő mellőzhetetlen értéktartalom, ami minden jogi normára – következésképpen az Alaptörvény módosító rendelkezéseire is – állít fel követelményeket.

[11] Ezzel ellentétesen lásd Chronowski Nóra: „Önvédő jogállam” – nagy bizalom – új alkotmány reménye: A Magyar-kormány alkotmánypolitikájának gyorselemzése, első benyomások. jtiblog, 2026. május 26. III. pont. https://jog.tk.elte.hu/blog/2026/05/onvedo-jogallam-nagy-bizalom-uj-alkotmany-remenye.

[12] Erre legkorábban nyolc év múlva nyílik elvi lehetőség.

rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen."[13] Ebből a rendelkezésből az következik, hogy az államnak minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel kell biztosítania a közhivatalhoz való hozzáférés lehetőségét, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető. Alapvető alkotmányos követelmény tehát, hogy a közhivatal betöltésének feltételeit az állam minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel biztosítsa. A miniszterelnöki tisztség betöltésének korlátozása a *közhivatal viseléséhez való jog korlátozásának* minősül, ráadásul diszkriminatív módon, mert valójában csak egyetlen személyt érint hátrányosan. Az az érv, hogy ez a korlátozás más alkotmányi elv – nevezetesen az időbeli hatalommegosztás érvényesítése érdekében történik – a fent kifejtettek következtében nem fogadható el, mert a temporális hatalommegosztás szempontjából e korlátozás nem igazolható.

II. Az országgyűlési képviselők mandátumkorlátozása

Az *Alaptörvény tizenhetedik módosítása* (2026. július 13.) azzal a *céllal* született meg, hogy a *jogállami demokrácia helyreállítása érdekében* olyan szabályozás legyen, „amely megteremti az állam alkotmányos működésének kereteit, valamint elősegíti az alkotmányos intézményrendszer felülvizsgálatát és megújítását," illetve hogy „az új Alkotmány hatálybalépéséig biztosítsa az állam jogszerű működéséhez szükséges elengedhetetlen intézményi feltételeket, továbbá megteremtse az alkotmányos demokrácia helyreállításának alapjait."[14] Az *általános indokolás* szerint az Alaptörvény a hatálybalépése óta eltelt több mint tizennégy év során nem tudta betölteni az alkotmányok legfontosabb rendeltetését, a nemzeti egység szimbóluma helyett a közjogi és politikai megosztottság jelképévé vált. Ez a megállapítás azonban ebben a formájában *nem teljesen igaz:* attól, hogy a társadalomban vannak olyan egyének és csoportok, amelyek számára az Alaptörvényben foglaltak számos és jogos kritikára adnak okot, még nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény ne tudta volna betölteni rendeltetését. Minden kritika ellenére az Alaptörvény a megalkotása óta a politikai közösség élete számára alkalmas – bár vitatható és bírálható – keretnek bizonyult, és a gyakorlatban is érvényesült. Az alkotmány ereje és hatása *először* is abban rejlik, hogy az a jogi keret, amely alkotmányjogként normatív erővel szabályozza a társadalmi – különösen a politikai-hatalmi – viszonyokat, azok mennyiben felelnek meg a társadalmat alkotó egyének – ha tetszik, a nép – jelentős többségének. El tudják-e fogadni ezeket a szabályokat, van-e minimális megegyezés (alapkonszenzus) abban, hogy az együttélés politikai-hatalmi, társadalmi és gazdasági viszonyrendszere aszerint alakuljon, amit az alkotmány normaként előír. A *második* feltétel, hogy ennek a jogi szabályozásnak mennyiben – milyen mértékben és módon – lehet érvényt szerezni, vagyis milyen mértékben és módon legitimált (megalapozott, igazolt) ez a szabályrendszer a gyakorlatban, mennyiben érvényesíthető és kikényszeríthető. Az alkotmány – mint jogi szabályozás – nem képes közvetlenül megváltoztatni a valóságot – ebben rejlik eszközjellege és funkcionális korlátozottsága –, azt csak közvetett módon képes befolyásolni. *Harmadrészt* az együtt élő társadalom tagjai mennyire tartják fontosnak az alkotmányban foglalt értékek és normák tartalmát, az alkalmazott eljárási szabályokat, illetve ezek tükrében az éppen kormányzó hatalom által hozott politikai döntéseket. Ha az alkotmánynak nincs meg

[13] Alaptörvény XXIII. cikk (10) bek.

[14] Vö. az Alaptörvény tizenhetedik módosítása preambulumának 1. és 3. pontjával. Ez az alaptörvénymódosítás az új alkotmány elfogadására is utal a következőképpen: „[a]z Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom kinyilvánítja azon szándékát, hogy széles körű társadalmi és szakmai egyeztetést követően megalkotja Magyarország új Alkotmányát, amely a népszuverenitás, a hatalommegosztás, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmére épül." Preambulum 2. pont.

a társadalmi támogatottsága, amely a meghozott politikai döntések – különösen a mindenkit kötelező törvények – tartalmának és formájának alkotmányszerűségét kikényszerítse, felbomlik az alkotmány alapkonszenzus jellege és megszűnik a normativitása. Természetesen az Alaptörvényben vannak vitatható, az alkotmányos demokrácia elveivel, értékeivel és az alapvető jogokkal ellentétben álló szabályozási megoldások, továbbá ennek alapján joggal kritizálható a gyakorlat, de az Alaptörvény egészének legitimáltsága nem kérdőjelezhető meg.
Az Alaptörvény tizenhetedik módosításának általános indokolása azt is tartalmazza, hogy „…Magyarország fokozatosan eltávolodott az alkotmányos demokrácia alapvető követelményeitől, ez egyben a közös európai alkotmányos hagyományokhoz való viszony érdemi átalakulását is eredményezte."[15] Az alaptörvénymódosítás szerint „a jogállami helyreállítás jegyében a módosításoknak ez a köre sürgető," és bár „szükségszerűen nem teljes körű, de halaszthatatlan alkotmányos reformokat tartalmaz."[16] E megállapítás is csak részben igaz. Valóban vannak a módosításban olyan szabályozási megoldások, amelyek éppen az Alaptörvény vitatható, az alkotmányos demokrácia alapelveinek és alkotmányi értékeinek ellentmondó szabályozásokat szüntetik meg, illetve korrigálják,[17] ezért feltétlenül támogatandók. Ugyanakkor több megoldás rendkívül problematikus, és ezek – nem véletlenül – *éles politikai* és *szakmai vitákat* váltottak ki.[18] E körben az egyik módosítás az, amely az országgyűlési képviselők választásának szabályait oly módon *változtatta* meg, amely a *passzív választójogot* – a választhatóságot – rendkívül jelentős mértékben korlátozta,[19] közvetetten pedig negatívan hat az aktív választójog gyakorlására is, mivel csökkenti a szóba jöhető jelöltek körét, akikre szavazni lehet. A szabályozás szerint „[a]z országgyűlési képviselők választásán nem választható, aki országgyűlési képviselői megbízatást összesen legalább tizenkét évig már betöltött, vagy az, akit legalább három választáson országgyűlési képviselővé megválasztottak."[20] Ez olyan mértékű *ineligibialitást* (a választójogból való kizárást)[21] vezet be, amely az *egyik legfontosabb alapvető* – a politikai részvételt és a nép hatalmának közvetlen gyakorlását biztosító – *jognak* az aránytalan és célszerűtlen *csorbítását,* továbbá a *népakarat* kifejezésének *részbeni ellehetetlenítését*, valamint az Alaptörvényben

[15] Vö. az Alaptörvény tizenhetedik módosításának általános indokolásával.
[16] Uo.
[17] Ide sorolható az Alkotmánybíróság hatáskörének helyreállítása, a Költségvetési Tanácsnak a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulási jogának megszűntetése, a kétharmados többséget igénylő törvények körének jelentős szűkítése.
[18] Különösen a közjogi tisztségviselők megbízatásával kapcsolatos döntések. Lásd erről Petrétei József: Az „Orbán bábok" helyzetéről. jtiblog 2026. június 12. https://jog.tk.elte.hu/blog/2026/06/az-orban-babok-helyzeterol.
[19] „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." Dr. Schanda Balázs alkotmánybírónak az Alkotmánybíróság 1386/2026. (VIII. 17.) AB végzéséhez fűzött párhuzamos indokolása. Indokolás [70].
[20] Alaptörvény tizenhetedik módosítás 1. cikk (2) bek.
[21] A választhatóság jogi kizárása (ineligibialitás) nem összeférhetetlenségi szabály, hanem negatív választási feltétel. A két intézmény közötti elhatárolás alapja az, hogy ebben az esetben az érintettnek nincs lehetősége a megszerzett képviselői megbízatás elfogadásáról döntést hozni, mivel e megbízatáshoz nem is juthat hozzá, mert a választáson nem lehet még jelölt sem, míg az összeférhetetlenség esetében ez a lehetősége fennáll. Vö. Deutsches Recht-Lexikon. (Szerk. H. Tilch) C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1992. II. kötet, 513. o. Az összeférhetetlenség esetében ugyanis az érintett maga határozhat arról, hogy az egymást kizáró funkciók közül melyiket akarja gyakorolni, vagyis a korábbi, illetőleg az új, képviselői pozíciója közül választhat: képviselői pozíciójában viszont csak akkor maradhat, ha az összeférhetetlennek minősülő korábbi tisztségéről (foglalkozásáról, tevékenységéről stb.) lemond, vagy azt szünetelteti. Az összeférhetetlenségi szabályok tehát a passzív választójogot nem érintik, ezért az ilyen szabályozás törvényhozás útján is megengedett.

szereplő *választási alapelveknek* – a választójog általánosságának és egyenlőségének – a *sérelmét* eredményezte. Ezért ez a módosítás is több problémát vet fel.

a) Nincs észszerű alkotmányos indok arra, hogy *miért szükséges* a *volt képviselők meghatározott körét kizárni* a választhatóságból. Az alaptörvény-módosításban szereplő indokok nem vehetők komolyan.[22] Ez a felfogás teljesen *félreérti* a *nép demokratikus politikai akaratképzésének folyamatát,* illetve a modern *parlamentáris képviseleti rendszer lényegét*. Abból a feltételezésből indul ki, hogy a korlátozással lehetőség nyílik új társadalmi tapasztalatoknak és szemléletmódoknak a megjelenésére, mivel a korábbi képviselők helyett új képviselők kerülnek az Országgyűlésbe, elősegítve a demokratikus párbeszéd folyamatos megújulását. Ennek azonban a korlátozó előírások nélkül sincs akadálya.[23] A mandátum időbeli korlátozásának igazolásához különleges, *objektív kényszerítő oknak* kellene fennállnia, amelyet nemcsak az alaptörvénymódosítás jelenlegi kétharmados többségi döntése legitimál, hanem olyan súlyúnak kellene lennie, amely egyensúlyba tudja hozni a korlátozást a nép demokratikus akaratképzésével, a népképviselet elvével és a választójog demokratikus alapelveivel. Még ha szimpatikusnak is tűnik a mandátum időbeli korlátozása, nehéz olyan, kifejezetten *objektív kényszerítő okot* találni, amely az említettekkel összeegyeztethető volna. Az országgyűlési képviselők újraválasztásának korlátozása elvileg ugyan hozzájárulhat például a parlamenti képviselők generációváltásához, dinamikát vihet a politikába, növelheti a jövőorientáltságot és a lakossággal való közvetlenebb kapcsolatot, de az ennek érdekében alkalmazott megoldás azért nem fogadható el, mert *sérti* a *politikai versengés szabadságát,* a *demokratikus választási alapelveket*, valamint azt eredményezheti, hogy a kipróbált, *tapasztalt képviselők számával együtt* a *parlamenti munka színvonala* is *csökkenhet*.

b) A demokrácia lényegéhez tartozó népképviseleti szervet a parlamenti *képviselők összessége testesíti meg*,[24] vagyis az Országgyűlés alapvetően a maga teljességében, valamennyi tagjának részvételével – nem pedig egyes képviselők, illetve a képviselők valamely csoportja,[25] vagy a parlamenti többség révén – tölti be népképviseleti funkcióját. Az Országgyűlés tagjainak megválasztásával tehát a nép az egységes képviseleti testületét hozza létre. A képviseleti elv azt a megoldást jelenti, hogy a nép a képviseleti szervét – amelyet az Alaptörvény a nép hatalmának gyakorlására hozott létre – az államhatalom feletti, döntéshozó, meghatározó és legitimáló hatalommal ruházza fel.[26] Az Alaptörvény szerint a népszuverenitás elve alapján a nép az alkotmány elfogadását követően annak keretei között érvényesítheti a közhatalom gyakorlására vonatkozó döntési jogát: a nép nem csupán forrása a közhatalomnak, hanem annak konstituálását követően – az Alaptörvényben meghatározott módon[27] – részt is vesz annak gyakorlásában.[28] Minden megválasztott országgyűlési képviselő az egész népet

[22] Az indokolás szerint ugyanis az országgyűlési képviselői mandátum időtartamának korlátozása azért indokolt, mert „hozzájárul ahhoz, hogy a politikai döntéshozatalban szélesebb körben jelenjenek meg új társadalmi tapasztalatok és szemléletmódok, így erősödjön a képviseleti rendszer demokratikus, plurális karaktere. Emellett a szabályozás alkalmas arra is, hogy mérsékelje a hosszú idő alatt kialakuló, megmerevedő politikai struktúrák fennmaradását, és hogy elősegítse a közéleti intézményrendszer és a demokratikus párbeszéd folyamatos megújulását.” Alaptörvény tizenhetedik módosításának 1. cikkéhez fűzött részletes indokolás.

[23] Gadó Gábor: Szamurájtörténet. Élet és Irodalom, 2026. július 24. 4. o.

[24] Történelmileg a népképviselet eszméje abból az elképzelésből ered, hogy az uralom alatt állóknak joguk van ahhoz, hogy képviseleti szerv formájában részt vegyenek a hatalom gyakorlásában.

[25] Kizárólag az Országgyűlés egésze képviselheti a népet, és nem egy-egy parlamenti frakció önmagában, amelyek mindig csak a népképviseletben létező politikai vélemények és erők széles választékának egy részét testesítik meg.

[26] Az Országgyűlés legitimáltsága a magyar állampolgárok – pontosabban választópolgárok – összességére, mint az államalkotó népre vezethető vissza. Ezt a legitimációt a népképviselet megválasztása közvetíti.

[27] Alaptörvény B) cikk (4) bek.

[28] 1/2013. (I. 7.) AB határozat. Indokolás [52].

képviseli és neki tartozik felelősséggel.[29] A parlamenti képviselőknek nem saját tapasztalataikat és szemléletmódjukat kell képviselniük, hanem a *közérdeket,*[30] amelynek kialakulása a demokráciában sajátos *folyamat* során jön létre, vagyis politikailag tagolt közösségben alakul ki. Ez arra kötelezi a képviselőt, hogy a közérdekre tekintettel gyakorolja mandátumát. Mivel a *közérdek nem eleve adott,* hanem nyílt politikai folyamat eredményeként jön létre, a képviselő megbízatása ezáltal garantálja ennek a nyílt politikai folyamatnak az érvényesülését is. Mivel az Alaptörvény demokratikus jogállamot konstituált,[31] ahol a nép a közhatalom forrása[32] vagyis érvényesül a népszuverenitás elve, és a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül (népszavazás formájában) gyakorolja,[33] így a demokrácia a nép uralmát jelenti. Ezek az alaptörvényi rendelkezések a magyar állam *legfontosabb alkotmányi alapelveit* fogalmazzák meg, amelyekkel az egyes tételes rendelkezések nem lehetnek ellentétesek. Ha ugyanis ez előfordul, akkor e rendelkezések csorbítják vagy akár meg is szüntetik az alapelvben foglalt normatív értéktartalmat, aminek következtében az alkotmányos berendezkedés elveszíti demokratikus jellegét. A *demokráciákban* tehát az *állami uralomra* való *felhatalmazás* a *nép akaratából származik*, ezért a nép akaratát mindenhol figyelembe kell venni, ahol az állam hatalmának megalapozásáról van szó, így a demokrácia elve és a nép akarata elválaszthatatlanul összefügg. A népszuverenitásra való hivatkozás azonban nem csupán a hatalom igazolásának egyik érve, hanem a népnek valódi befolyással kell rendelkeznie a politikai folyamatokra. A népnek – mint amorf embertömegnek – nincs saját akarata: a nép minden egyes tagjának van véleménye, álláspontja és akarata, de magának a népnek nincs.[34] A *nép akaratáról* ugyanis csak akkor lehet beszélni, ha ennek *kialakítását demokratikus politikai eljárások* és *intézmények* lehetővé teszik.[35] A demokráciában a nép akarata nem megállapított tényt, hanem olyan politikai folyamatot jelent, amelyben a nép minden tagja a jogegyenlőség alapján részt vehet,[36] és azt részvétele révén befolyásolhatja.[37] A demokráciának részvételre van szüksége, mert a nép tagjai – a polgárok – saját politikai részvételük révén kapcsolódnak be a politikai döntéshozatali folyamatba, és ezen keresztül alakíthatják a politikát.[38] Ezek *egyik formája* és

[29] A parlamenti képviselők nem választókerületet, pártot, népcsoportot vagy az egyes egyéneket, hanem a népet mint egészet képviselik, és a nép egészének tartoznak felelősséggel.

[30] Az országgyűlési képviselőknek tevékenységüket a köz érdekében kell végezniük, „e tekintetben nem utasíthatók." Vö. Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdésével.

[31] Vö. az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

[32] Alaptörvény B) cikk (3) bek.

[33] Vö. az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésével.

[34] Vö. Herbert Küpper: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. Jura 2009/1. 72. o. „Jellemző azonban a totalitariánius rendszerekre, hogy ott »a nép akarata« állandó politikai toposz, amely a totalitariánus vezetők uralmát hivatott legitimizálni és stabilizálni, hiszen ők (és általában csak ők) képesek a nép akaratának felismerésére és kifejezésre juttatására – többek között azzal a következtetéssel, hogy azt az egyént, akinek álláspontja a nép állítólagos véleményétől, akaratától eltér, szabad és adott esetben ki kell rekeszteni a nép kötelékéből." Uo.

[35] A politikai akaratképzés speciális jelentése szerint azt a folyamatot jelöli, amelynek során sokak véleményét, elképzelését és törekvését az ezzel megbízott sajátos intézmények – pl. politikai pártok, érdekszervezetek, polgári kezdeményezések – különböző követelések, programok formájában kifejezésre juttatják annak érdekében, hogy meghatározott politikai-kormányzati döntéseket érjenek el. A politikai akaratképzésről lásd Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 16-17. o.

[36] A demokrácia – többek között – a politikai döntéshozatali folyamatokban való egyenlő részvétel lehetőségét jelenti. Ha a részvételben társadalmi különbségek mutatkoznak, akkor a demokrácia egyik alapelve, a politikai egyenlőség elve sérül.

[37] Vö. Küpper: i.m. 72. o.

[38] Megjegyzendő, hogy a politikai részvétel a társadalmi viszonyokat és egyúttal azok változását is tükrözi: a társadalom tagjainak egy része a viszonyok megváltoztatása vagy megőrzése érdekében vesz részt a politikai folyamatokban, míg mások részvételi magatartásukkal elsősorban a tiltakozásukat fejezik ki, illetve vannak olyanok is, akik különböző okokból teljesen, részben vagy átmenetileg elutasítják a politikai részvételt.

módja a *parlamenti képviselők választása*, amelynek ezért alapvető fontossága van, vagyis a választójog kialakítása sokat elárul a demokratikus rendszer állapotáról. A parlamenti választások a népszuverenitás alapvető kifejeződései és a demokrácia legitimációjának lényegi elemei. A parlamentáris demokráciában ugyanis a választások útján legitimálják az állami szervekre – elsősorban a parlamentre – delegált hatalomgyakorlást. Az Országgyűlés – mint állami szerv – nép általi választása tehát a politikai akaratképzési folyamat lényeges eleme és a politikai integráció alapja, mert ezen keresztül valósul meg a nép hatalmának államhatalommá való átalakítása, vagyis a nép hatalma effektív módon az Országgyűlésen, mint állami szerven keresztül érvényesül. Ez azért kiemelkedően fontos, mert a demokratikus társadalomban rendkívül eltérő érdekek egész sora létezik, és ezek között a meglehetősen gyakran ütköző érdekek között éppen ezért egyszerűen nem lehetséges eleve adott közérdeken alapuló sima konszenzus. A népakarat hosszadalmas és bonyolult folyamat eredménye, amely nagyon különböző érdekeket egyesít és egyensúlyoz ki. A politikát megelőző népakarat nem létezik, így a politikára szükség van ahhoz, hogy ezekből a különböző érdekekből olyan döntési alternatívákat alkossanak, amit aztán potenciálisan népakaratnak nevezhetnek. Ez a népakarat tehát a politikai folyamat végén, nem pedig az elején áll.[39] A politika meglehetősen összetett dolog és sajátos megbízást jelent a képviselők, mint hivatásos politikusok[40] számára. A mindenkori országgyűlési képviselők egyik legfontosabb feladata az állami bevételek megállapítása és elosztása, vagyis a költségvetési gazdálkodás meghatározása.[41] A nép politikai akaratképzését korlátozza, ha nem választhatja meg szabadon, hogy ki képviselje a parlamentben, mert a passzív választójogból éppen azokat a képviselőket zárják ki, akik a feladatellátásukkal kapcsolatban már kellő tapasztalattal rendelkeznek, és több cikluson keresztül mandátumgyakorlásukkal – legalábbis elméletileg – bizonyították a választók előtt az alkalmasságukat arra, hogy a parlamenti döntésekben a mindenkori népakaratnak megfelelően vesznek részt, valamint újraválasztásuk a bizonyosság arra, hogy valóban élvezik a választók bizalmát. Ez kihat az aktív választójogra, mert a szavazók számára a szóba jöhető alternatívák száma csökken. Az Országgyűlésből a korlátozás miatt kiesők a parlament funkcióképességét is csökkentik, ami elsősorban a *törvényalkotási* és a végrehajtó hatalom feletti *kontrollfunkciók* gyakorlását gyengíti. Mindezek miatt e képviselőknek a passzív választójogból való kizárása a demokrácia csorbítása.

c) Az alkotmányjogi képviselet nemcsak jogi, hanem *politikai képviselet* is. Politikai jellege azzal függ össze, hogy a képviselet valójában hatalom-átruházás, ami biztosítja, hogy a nép – mint a szuverenitás letéteményese – a hatalmát ne személyesen, közvetlenül, hanem közvetett módon, megbízottain keresztül, tehát az általa létrehozott ún. képviseleti szervek útján gyakorolja. A *parlament saját szervi akaratot* képez, és ennek során a szabad mandátum

[39] Lásd erről részletesebben Sebastian Lasch: Der Wille des Volkes. LpB Thüringen, Erfurt 2006. 18-19. o.

[40] A hivatásos politikus jellemzője a társadalom problémáinak megoldására vonatkozó elképzelések, programok megfogalmazása, döntési javaslatokká formálása és végrehajtása, illetve az ezzel kapcsolatos konkrét politikai döntések befolyásolása, ezért tevékenységének fő iránya rendszerint az államhatalmi pozíciók elnyerése, vagy legalábbis az erre való törekvés. Valamely államhatalmi tisztséget betöltő hivatásos politikus gyakorolhatja az állami-politikai tisztségből eredő jogosítványait, ezzel váltva valóra politikai elképzeléseit.

[41] A költségvetés a kormányzati politikát és az elképzelt kormányzati programokat – korlátozott időszakra szólóan – számokban tükrözi vissza. Vö. BVerfGE 79, 311, 329. A Kormány nagyrészt a költségvetésen keresztül hajtja végre a gazdaság- és társadalompolitikai elképzeléseit, illetve valósítja meg programjának prioritásait, vagyis elsőbbséget élvező, kiemelkedő jellegű céljait és feladatait. A költségvetési jog a parlament politikaalakításban való részvételének fontos eszköze, mert a kormányzás és a végrehajtó hatalom lehetőségeit és tevékenységét ezen keresztül képes befolyásolni és átfogóan ellenőrizni. A költségvetés meghatározása a demokratikus akaratképzés központi elemének számít, mert a költségvetési vitákban nemcsak az egyes területek vagy ágazatok bevételeit és kiadásait vitatják meg, hanem a kormányzás alapvető politikai irányvonalát is. Az állam pénzügyi eszközeit főként a költségvetési törvényben hangolják össze a kormányzás politikai prioritásaival.

következtében nincs jogilag kötve a képviselt választók akaratához. Nem az egyes képviselők, hanem a parlament – mint „egész" – vagyis a *parlament tagjainak összessége* – gyakorolja a néptől eredő államhatalmat.[42] A politikai képviselet rendszeres felhatalmazást és legitimáltságot igényel, amit a demokratikus elveken nyugvó, periodikusan ismétlődő, versengő választás biztosít, de csak akkor, ha a *demokratikus választási alapelvek* maradéktalanul érvényesülnek. Az alaptörvénymódosítás éppen az Alaptörvényben biztosított választójogi alapelvek közül a választójog általánosságát, illetve e jog egyenlőségét csorbítja.

- A módosítás a választójog *általánosságának alapelvét* azért sérti, mert ez az elv azt követeli meg, hogy a parlamenti választások során alapvetően minden magyar állampolgár – nemre, fajra, nyelvre, jövedelemre, tulajdonra, foglalkozásra, illetőleg társadalmi helyzetére vagy osztályára, képzettségére, vallására vagy pedig politikai meggyőződésére tekintet nélkül – szavazati joggal rendelkezzen, és *választható legyen*.[43] Minél nagyobb azonban a választhatóságból kizártak köre, annál kevésbé tekinthető a választási rendszer demokratikusnak. Itt a kizárás pont azokat érinti, akik már képviselői tevékenységükkel bizonyították a választók bizalmára való alkalmasságukat. Ezért e megoldás – ha nem is politikai hátsó szándék[44] vezérli – egyértelműen diszfunkcionálisnak nevezhető, mert a pártok választásokon való szabad versengését lényeges szempontból korlátozza.

- A *választójog egyenlőségének alapelve* megköveteli, hogy minden választásra jogosult egyenlő jogokkal vehessen részt a választásban, és az egyenlőségnek az aktív és *passzív választójogra* (a választhatóságra) *is* érvényesnek kell lennie. Ez ebben az esetben nem valósul meg, mert éppen az eddig bizonyított képviselőket akadályozza az újraindulásban. A mandátumkorlát elérése miatti passzív választójogból való kizárás indoklásához és igazolásához különleges, objektív kényszerítő oknak kellene lennie, amelyet az Alaptörvény legitimál, és amelynek kellő súlya van ahhoz, hogy egyensúlyba hozza a választójog egyenlőségi elvének korlátozásával. Ilyen azonban sem az alaptörvénymódosításban, sem ennek indokolásában nincs.

---

[42] A képviseleti rendszerben a képviselők akarata a képviseltek akaratának a helyébe lép, vagyis akaratuk nem a nép primer akaratából levezett akarat, hanem jogilag minősül a nép akaratának. A nép helyett ugyanis a képviseleti szerv – a parlament – cselekszik, a képviseleti szerv által létrehozott akaratot viszont jogilag és politikailag a népnek számítják be, tehát a parlament akarata (hipotetikusan) számít népakaratnak. A népnek önálló akaratképző szervként csak azok a hatáskörei vannak, amelyeket számára az alkotmány kifejezetten kijelöl. Lásd részletesebben Petrétei József: Az Országgyűlés és a nép politikai akaratképzése. In: Tisztelgés a 70 éves Dezső Márta előtt (Szerk. Bodnár Eszter, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Somody Bernadette) Gondolat Kiadó, Budapest 2020. 69-78. o.

[43] Nem ütközik ebbe az alapelvbe, ha néhány elengedhetetlen feltételt követelnek meg, mint pl. meghatározott életkort, állampolgárságot, lakóhelyet. Ilyen kizáró ok lehet, ha valaki nem rendelkezik a választói döntéshez szükséges önálló akarat kialakításának a képességével (pl. mert kiskorú), illetőleg ha bírói ítélet megfosztotta a választójogtól (pl. cselekvőképesség hiánya, közügyektől eltiltás, kényszergyógykezelés elrendelése). Ez utóbbi egyúttal lényeges garancia arra nézve, hogy ezekben az esetekben a választójogról csak bíróság dönthessen.

[44] E „hátsó szándék" azért vetődik fel, mert a szabályozási megoldás kizárólag a jelenlegi politikai ellenzéket érinti: a mai kormánytöbbségnek egyetlen képviselője esetében sem áll fenn a korlátozás a következő választásnál, míg a legerősebb ellenzéki pártot szinte ellehetetleníti, mert a legtapasztaltabb országgyűlési képviselőinek a parlamentből való kizárását eredményezi. Az ellenzék – mint parlamenti kisebbség – létrehozása és jogainak gyakorlása azonban az alkotmányos demokrácia elengedhetetlen ismérve. Az ellenzéknek a képviseleti demokráciában alkotmányos joga van arra, hogy a parlament plenáris és bizottsági ülésein saját politikai nézeteit ismertesse, a többség nézeteit kritizálja, parlamenti kontrolljogait gyakorolja és alternatív megoldási javaslattal élhessen, amelynél jelentős hátrányban van, ha éppen a legtapasztaltabb képviselőit veszíti el. A parlament demokratikus minőségét az mutatja, hogy milyen mozgásteret és részvételi lehetőségeket biztosít a parlamenti ellenzéknek a parlamenti akaratképzési és döntéshozatali folyamatokban. A legtapasztaltabb ellenzéki képviselők kizárása ezt a lehetőséget korlátozza.

- A *választás szabadsága* pedig éppen azt garantálja, hogy a választók szabad és nyílt akaratképzési folyamaton keresztül juthassanak el képviselőjük megválasztásához. A választójogosultaknak képesnek kell lenniük arra, hogy szavazati jogukat kényszer vagy más indokolatlan külső befolyás nélkül gyakorolják, vagyis a szavazás aktusának mentesnek kell maradnia a kényszertől és az indokolatlan nyomásgyakorlástól. Tartalmilag a választás szabadsága magában foglalja a választó szabad döntését arról, hogy egyáltalán „szavaz-e" és ha igen, akkor „hogyan", valamint a különböző jelöltek vagy listák közötti tényleges választás lehetőségét. Ha bizonyos, hogy arra alkalmas, korábban már bizonyított személyek már jelöltek sem lehetnek, az jelentős mértékben korlátozza a választás szabadságát. A képviselőknek a jövőbeli választásokon való kiválasztását nem korlátozhatják a korábban meghozott választói döntések, mert ez egyrészt a választási szabadságuk megsértését eredményezi, másrészt *visszamenőlegesen szankcionálja* a *korábbi sikeres választási eredményt elérőket*, mivel ennek korlátozó következménye van a jövőbeni választásukra.[45] A választóknak kevesebb választási lehetőségük van, mivel a korlátozás miatt nem tudnák újraválasztani az általuk fontosnak tartott politikai irányzatot.

- Itt kell megemlíteni azt is, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye tartalmazza az országgyűlési képviselőnek való választhatóság jogát, amelyet az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke biztosít.[46] Ezért az Országgyűlés – mint magyar alkotmányozó – még kétharmaddal is csak akkor vezethet be időkorlátot, ha az megfelel az Egyezmény rendelkezéseinek.[47]

- Meghatározott személyi körnek a politikai képviseletből való kizárása itt is felveti a *közhivatal viseléséhez való alapvető jog sérelmét*, mivel éppen az egyik legfontosabb közhivatal betöltésének lehetőségétől fosztja meg őket. Emellett e korlátozás *minden* olyan *közhivatalból* való *kizárást* jelenti, amelynek *előfeltétele* a parlamenti választáson a *passzív választójog megléte*,[48] így különösen aránytalan, és ezért súlyosan alapjogsértőnek minősíthető. E 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."[49]

---

[45] Minden képviselő, aki az Országgyűlésben mandátumot töltött be, ennek megszerzésekor meghatározott választópolgár szerint alkalmas volt erre a feladatra, akkor is, ha a későbbi politikai értékelés és szavazás alapján erre nem kerülhetett volna sor. A hatályos szabályozás szerint az alkotmánymódosító hatalom tagjai a korábbi választói döntéséről alkotnak – eléggé el nem ítélhető – visszamenőleges hatályú véleményt, amire alkotmányos demokráciában valójában nincs felhatalmazásuk.

[46] Ennek részletes kifejtését lásd Tordai Csaba kitűnő összefoglalójában. Tordai Csaba: A parlamenti képviselők cikluskorlátjáról. jtiblog 2026. június 29. https://jog.tk.elte.hu/blog/2026/06/a-parlamenti-kepviselok-cikluskorlatjarol.

[47] „A tervezett korlátozás egyébként sem az autoriter rezsim fenntartásában közreműködőket célozza, hanem általános hatályú; ráadásul nem előre meghatározott, átmeneti időre szól, hanem a véglegesség igényével hirdetik meg. A demokráciába való átmenet zavartalanságának biztosítása mint indok tehát jelen esetben nem szolgálhat az Egyezmény értelmében vett legitim célnak a jogkorlátozáshoz." Uo.

[48] Pl. nem lehet miniszterelnök akkor sem, ha egyébként nem esik a miniszterelnökre vonatkozó alaptörvényi korlátozás alá [2018. évi CXXV. tv. 188. §], sem miniszter [2018. évi CXXV. tv. 196. § (1) bek.], sem államtitkár [2018. évi CXXV. tv. 202. § (1) bek.], sem közigazgatási vagy helyettes államtitkár [2018. évi CXXV. tv. 224. § (1) bek.], sem alkotmánybíró [2011. évi CLI. tv. 6. § (1) bek.], sem az alapvető jogok biztosa, illetve helyettese [2011. évi CXI. tv. 5. § (1) bek.], továbbá nem lehet a választási bizottság választott tagja és a Nemzeti Választási Bizottság megbízott tagja, aki az országgyűlési képviselők választásán jelöltként nem indulhat [2013. évi XXXVI. tv. 17. § (2) bek.], és nem lehet a Nemzeti Választási Iroda elnöke sem [2013. évi XXXVI. tv. 55. § (1) bek.].

[49] Dr. Handó Tünde alkotmánybírónak az Alkotmánybíróság 1386/2026. (VIII. 17.) AB végzéséhez fűzött különvéleménye. Indokolás [92].

- Végül ebben a szabályozási körben is meg kell említeni a *személyre szabott jogalkotást*, mivel a korábban elnyert mandátum időtartamához, és „a három választáshoz kapcsolt választhatatlansági ok a rendelkezés személyileg zárt funkcióját és a *visszaható hatályát* is mutatja."[50] A visszaható hatály abban az értelemben is felvetődik, hogy a szabályozás „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."[51]

d) Az alaptörvénymódosítás *problémát* jelent a *politikai pártok egyenlősége* szempontjából is, mert egyes képviselőknek a mandátum időbeli korlátozása miatti kizárása az Országgyűlésből sérti a politikai pártok Alaptörvény által garantált tevékenységének szabadságát. A modern *politikai képviselet* sajátosságából adódik, hogy ez szinte minden képviselő esetében *pártképviseletet* jelent az Országgyűlésben. A politikai pártok ugyanis a modern alkotmányos demokrácia nélkülözhetetlen elemei, mivel a társadalom eredendő és kiküszöbölhetetlen politikai tagoltságát, illetve konfliktusait e szervezetek képesek megjeleníteni, és sikeres választási szereplés után a parlamentben képviselni, mivel fő funkciójuk – ahogy az Alaptörvény is fogalmaz – a *népakarat kialakításában* és *kinyilvánításában* való *közreműködés*,[52] ezáltal elvileg a stabil, hatékony és felelősségteljes kormányzás biztosításához való hozzájárulás. Az alaptörvényi funkciómeghatározás akár azt az értelmezést is felvetheti, hogy a pártoktól elvárják az egységes közakarat kialakítását. A közakaratot azonban a pártoknak a politikai tevékenységükkel kell kialakítani, vagyis más szóval a pártok feladata az, hogy az *egyének széttagolt akaratát koherens programmá* formálják, amely aztán az *állami cselekvés alapjává* válhat. A „pártok" esetében a többes szám használata azt is jelenti, hogy egyik párt sem lehet a népakarat kizárólagos megtestesítője vagy megteremtője, mert ráadásul ebben a pártok csak „közreműködnek". A képviseleti demokráciában – mint amilyen a magyar is – a politikai pártok a döntéshozatal, a részvétel, a politikaalakítás és a kormányzás alkotmányos státuszú nélkülözhetetlen elemei, mivel alaptevékenységük a társadalom és az állam közötti közvetítés, ami a politikai folyamatok demokratikus legitimitását garantálja. A pártok központi szerepet töltenek be a politikai rendszerben: különböző *érdekeket kötnek össze*, ezeket az általuk képviselt szakpolitikává alakítják át és törekszenek érvényre juttatni az állami döntéshozatalban. Ennek során más pártok kormányzati tevékenységét is kontrollálják és kritizálják. Következésképpen a pártok közötti versengés egyidejűleg a *politikai hatalomgyakorlás ellenőrzését* is szolgálja. A politikai versengés tehát a képviseleti demokrácia éltető eleme, így a legtapasztaltabb politikusoknak az ebből való kizárása a politikai kontroll jelentős korlátozás eredményezi. A pártok érdekintegrálást és -szelektálást végezve, különböző érdekeket ütköztetve olyan programokat fogalmaznak meg, amelyek reflektálnak az állami, társadalmi életben jelentkező

[50] „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." Dr. Handó Tünde alkotmánybírónak az Alkotmánybíróság 1386/2026. (VIII. 17.) AB végzéséhez fűzött különvéleménye. Indokolás [91].

[51] Dr. Polt Péter alkotmánybírónak az Alkotmánybíróság 1386/2026. (VIII. 17.) AB végzéséhez fűzött különvéleménye. Indokolás [133].

[52] Vö. az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése 2. mondatával.

problémákra, és döntési alternatívákat javasolva a parlamenti választásokon a politikai-kormányzati hatalom megszerzésére, illetőleg az abból való részesedésre törekednek. Artikulálják és megjelenítik tehát a választópolgárok érdekeit, igényeiket és követeléseiket, ezáltal koherens formát és kifejezést adva ezeknek. Mivel a pártok a társadalmi érdek- és értéktagoltságot politikai tagoltság formájában fejezik ki, akkor ez azt is jelenti, hogy a választók általában pártok szerint tagolódnak, rendszerint pártpolitikai preferenciájukat követik, mert a pártokon keresztül vehetnek részt a politikai döntéshozatalban. Ha a *szabályozás adott párt képviselőinek* egy *részét* a továbbiakban *már nem engedi be* az *Országgyűlésbe*, akkor nemcsak a választópolgárok egy részének jogait csorbítja, hanem a *pártok egyenlőségét*, sőt *szabad „tevékenykedését" is korlátozza*, mert adott esetben legtapasztaltabb képviselőitől, bizonyos értelemben vezető politikusaitól foszthatja meg őket, mivel a tapasztalt politikusok a korlátozás hatálya alá esnek.

e) Ahhoz, hogy meg lehessen érteni a *három ciklust betöltő képviselők választhatóságból való kizárásának negatív politikai következményét*, indokolt ebből a szempontból is röviden áttekinteni a pártok funkcióit és interakcióinak fontosságát.

- A pártok feladata nem a társadalmi konszenzus kialakítása, hanem az, hogy a parlamentben a társadalom plurális érdekeit jelenítsék meg, az egyének széttagolt akaratát, különálló érdekeit, elvárásait, követeléseit olyan többségi érdekké, olyan kompromisszummá formálják, amely az állami cselekvés alapja lehet. A *népakarat kialakítása* tehát nem pusztán a társadalomban meglévő akaratok megjelenítése, hanem *akaratformálásként*, akaratalakításként fogható fel, amely a társadalom tagjainak – elsősorban a választópolgároknak – az akaratát, szándékát, törekvéseit céljaik elérése érdekében formálja, alakítja, vagyis hatást gyakorol rá, és az így *kialakított akaratot* önti megjeleníthető és *képviselhető formába*, programokba, illetve konkrét javaslatokba.[53] E mögött az a *demokráciaelméleti megfontolás* húzódik meg, amely szerint a demokratikus legitimáció *egyrészt* azon alapul, hogy a politikai döntéseket az állampolgárok (többségének) – mint a nép szabad és egyenrangú tagjainak – deklarált akaratától teszik függővé. *Másrészt* viszont azon, hogy az ilyen döntések alkalmasak a társadalmi problémák megoldására a hatékony és eredményes kormányzás értelmében, mégpedig a közjóval összeegyeztethető módon. A demokráciában betöltött kiemelkedő szerepük igazoltságát a társadalmi érdekek és az állami cselekvés kapcsolatából merítik.[54] Bár a pártok – ahogy erről már volt szó – *nem* a *népakarat kizárólagos kialakítói* és *kinyilvánítói*,[55] de szervezeti erejük és intézményi jellegük következtében a legerősebb meghatározó tényezői. Egyéb politikai jellegű szerveződésektől azáltal különböznek, hogy a pártok a politikai céljaik és elképzeléseik megvalósítását az Országgyűlésben – és amennyiben lehetséges, a Kormányban – is képviselni és érvényesíteni akarják.[56] Ennek annál inkább tudnak megfelelni, minél nagyobb gyakorlati ismerettel és jártassággal rendelkező politikusaik vannak a parlamentben, mert ez teszi lehetővé, hogy képviselői tevékenységüket – jártasságuk, gyakorlati tudásuk következtében – hatékonyan és eredményesen végezzék.

[53] Vö. Kovács Mónika – Tilk Péter: Pártok. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 282. o. E javaslatok közül a legfontosabbak törvényjavaslat formájában az Országgyűlés elé kerülnek, és elfogadás esetén jogilag kötelező formában jelennek meg és válnak érvényesíthetővé.

[54] Klaus Detterbeck: Parteien im Auf und Ab. Neue Konfliktlinien und die populistischen Herausforderungen. BpB, Bonn 2021. 14. o.

[55] A pártok csak az egyik, bár rendszerint a döntő tényezőt jelentik sok más mellett, nevezetesen mint pl. az érdekszervezetek, civil szerveződések és mozgalmak, az egyházak, a média és az egyes állampolgárok.

[56] Ez a szempont igazolja a pártok sajátos jogi szabályozását, bizonyos értelemben privilegizált helyzetüket.

- A képviseleti demokráciában a pártok a politikaalakítás és a *kormányzás* – tágabban felfogva a közpolitikai döntéshozatal és a politikai részvétel – alkotmányos státuszú *mellőzhetetlen intézményei*, mert abban a helyzetben kell lenniük, hogy *programjaikat kormányzati cselekvéssé* is átültessék, amennyiben a választásokon elérik a szükséges többséget. A pártok azonban a társadalmi és gazdasági fejlemények, ideológiai áramlatok és szemlélet-, illetve meggyőződésbeli hullámzások következtében állandó *változásnak* vannak kitéve. Ezek többek között taglétszámukban, érdek- és értékirányultságukban, befolyásukban és támogatottságukban, valamint meghatározó politikai személyiségeik, vagyis elsősorban *politikusaik karakterében* tükröződnek. E politikusok olyan jellemvonásokkal rendelkeznek, amelyek erőteljes politikusi öntudatot, meghatározott értékek, eszmék melletti elkötelezettséget és tapasztalatokat jelentenek, sajátos gondolkodásmódot, viselkedési mintákat és a politikai konfliktusokhoz való sajátos hozzáállást mutatnak fel. A mandátumkorlátozás automatikus alkalmazása a demokratikus értékek mellett leginkább elkötelezett politikusok elvesztését is okozhatja, mivel a megbízatási idő korlátozása nem tesz különbséget a „jó" és a „rossz" politikusok között,[57] így a választók általi megítélés helyett a jó politikusokat is adminisztratív módon akadályozza az újraválasztásukban, ami nemcsak az adott pártnak jelent veszteséget, hanem a népképviselet egészének is.

- A demokráciában a *pártok mindig* a *versenytársakhoz való viszonyban* léteznek, legyen szó akár választási kampányokról, akár nyilvános vitákról,[58] akár parlamenti döntésekről. A *politikai versengés* a konkrét szakpolitikai témák esetében a különböző cselekvési lehetőségek közötti nyilvános vitát teszi lehetővé. A pártok minden fontos bel- és külpolitikai kérdésben állást foglalnak, és ezt *különböző programok*[59] formájában fogalmazzák meg, amelyek *más pártok programelképzeléseivel versenyeznek* a társadalom tagjainak – különösen a választóknak – a támogatásáért.[60] A konfliktus és az együttműködés között húzódó versenyviszonyok befolyásolják a pártok esélyeit, hogy *céljaikat* elérjék, ami lehet *választói szavazatok elnyerése*, politikai *tisztségek megszerzése*, vagy bizonyos szakpolitikai követelések érvényesítése. A politikai pártok kulcsfontosságúak a *versengő* (kompetitív) *parlamenti választások* lebonyolításában, a *jelöltek* belső *kiválasztásától* és a választási *programok elfogadásától* a választási kampányok megszervezésén és végigvitelén keresztül a változást jelentő témák meghatározásáig. A pártok versenyének demokratikus ígérete az, hogy az ilyen választások nemcsak a kormányzó erő(k) megválasztásáról, hanem a kormányzati politika tartalmának megállapításáról is szólnak. A választók többsége azáltal szabhatja meg a politika általános irányát, hogy meghatározott pártnak vagy politikai tábornak ad megbízást konkrét szakpolitikai döntések meghozatalára. Így válik a polgárok választási döntése a kormányzás irányvonalává, vagyis a nép a képviselői megválasztásával dönthet erről.[61] A választóknak azonban csak akkor van ténylegesen választási lehetősége a szakpolitikai alternatívák közül, ha a pártok eltérő érdekeket közvetítenek és programszerű cselekvési

[57] Adott politikus „jó" vagy „rossz" minősítése mindig politikai megítéléstől, a róla alkotott véleményektől függ, ezért végső soron kizárólag a választópolgárok dönthetik el, hogy valójában ki a jó, illetve rossz képviselő. A mechanikus időbeli korlátozás ettől a lehetőségtől fosztja meg őket.

[58] A pártok azáltal strukturálják a politikai vitákat, hogy mérlegelik adott probléma megoldásánál szóba jöhető cselekvési lehetőségeket, és ezek sokaságából korlátozott számú politikai alternatívát vázolnak fel.

[59] A pártok programalkotó munkájukkal értelmezési mintákat kínálnak a polgárok számára a társadalmi vitakérdések megismeréséhez és eldöntéséhez, továbbá informálni és orientálni tudnak összetett témákban. Vö. Detterbeck: i.m. 13. o.

[60] Megjegyzendő azonban, hogy a pártok közötti egyre nagyobb tartalmi különbségek, a politikai polarizáció és radikalizálódás, a populista és szélsőséges pártok erősödése a politikai viták hangvételét folyamatosan keményebbé és agresszívabbá teszi. Az ilyen pártok parlamentbe kerülése megnehezítheti a koalícióalkotást és a stabil kormánytöbbség létrehozatalát.

[61] Vö. Detterbeck: i.m. 14. o.

elképzeléseket képviselnek, illetve ezeket arra alkalmas jelöltek formájában perszonifikálhatják is. A választók közvetlen hatással vannak az Országgyűlés személyi összetételére, mivel lehetőségük van arra, hogy kiválasszák azokat, akiknek a politikájával egyetértenek. A mandátumkorlátozás ettől a lehetőségtől fosztja meg őket, mivel nem szavazhatnak azokra, akik az ineligibialitás alá esnek. E korlátozás a választópolgároknak már a jelölési jogát is sérti, mivel csak azokat ajánlhatják képviselőnek, akik még nem érték el a mandátumkorlátozásra megszabott feltételeket.

- A parlamenti pártok általában *országos kampányt* folytatnak, amelyet központilag terveznek meg és szerveznek. A választási küzdelem során a *választási programokról*[62] zajlik a vita, és olyan témaköröket vetnek fel, amelyek alkalmasak a párt álláspontjának a lehető legjobb kifejtésére. Ezért a közvetítő szerephez szükségszerűen hozzátartozik, hogy a párt ismertesse és népszerűsítse a tevékenységét a választópolgárok számára, és ezzel befolyásolja a népakarat kialakulását.[63] Az országos jelentőségű pártok választási stratégiájának középpontjában rendszerint a *miniszterelnök-jelöltek* állnak, amely a *pártok politikai elképzeléseinek perszonifikálásaként* is felfogható: a kormányfőjelöltek hitelessége, felkészültsége és szakmai hozzáértése, illetve a kiszámíthatóság nagy hatást gyakorol a nyilvánosságra. A *pártoknak* a választási kampányban játszott *szerepe meghatározó* a *választók informálásában*, *mozgósításában* és *döntéshozatalukban*, főként szavazatleadásukban, ezért ennek következtében a pártok a választópolgárok általi tényleges választást – mint Magyarország legfőbb népképviseleti szervének demokratikus legitimálását biztosító aktust – előkészítik és befolyásolják. A miniszterelnöki és a parlamenti képviselői megbízatás korlátozása ebben az esetben adott párt számára különösen nagy hátrányt jelent, és a demokrácia elvével ebből a szempontból sem egyeztethető össze.

- Mivel az *Országgyűlés* a *népakarat kinyilvánításának legfontosabb fóruma*, ezért a pártok leglényegesebb működési területe a parlament: meghatározó kérdés tehát, hogy a pártok rendelkeznek-e parlamenti képviselettel. Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlésben képviselettel rendelkezik az a párt, amelynek akár egyetlen, egyéni választókörzetben indított képviselőjelöltjét megválasztották, vagy amelynek képviseletét valamelyik, eredetileg az illető párttól függetlenül a parlamentbe jutott képviselő vállalja, de az országgyűlési *képviselettel rendelkező pártoknak* járó *jogok teljességét* csak a *pártok képviselőcsoportjai* (pártfrakciók) élvezik,[64] mert ezek a parlamenti munkamegosztás rendkívül jelentős formái, amelyek kulcsszerepet játszanak a parlamenti képviselők mandátumának gyakorlásában. E csoportoknak létfontosságú szervezési funkciójuk is van, mivel elősegítik az Országgyűlésen belüli munkamegosztást: jelölhetnek tagokat a bizottságokba, kiválasztják a viták felszólalóit, és koordinálják tagjaik parlamenti munkáját, amivel jelentősen hozzájárulnak a parlamenti működés hatékonyságához és eredményességéhez. Ha a frakciók éppen a legtapasztaltabb képviselőiket veszítik el, akkor ennek következménye lesz a tevékenységükre, parlamenti jogaik hatékony és eredményes gyakorlására, és csökkennek a parlamenti munkával kapcsolatos tapasztalatok is, mivel a rutinos képviselőkkel együtt e tapasztalatok is elvesznek.

- A pártok uralta demokratikus politikai rendszerekben a *közvetett közhatalomgyakorlás* az alkotmány közhatalmi intézményeinek keretein belül – vagyis azokban az *állami szervekben*, ahol nincs politikai összeférhetetlenség – a politikai *pártok jogilag konstitutív feladata*. A nép

[62] A választási program nem kötelező elem, de a szimpatizánsok mozgósítása, a bizonytalan választók megnyerése érdekében ajánlott, hogy a párt a választási küzdelemben az elképzeléseit, törekvéseit megismertesse.
[63] 44/2008. (IV. 17.) AB határozat. ABH 2008. 459, 463.
[64] 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 202; 204.

akaratának kialakításában és kinyilvánításában való közreműködés során létrejött politikai akarat államakarattá történő átalakítását az *állami szervek intézményes formában* végzik.[65] Az, hogy a pártok általi közhatalom gyakorlásának közvetett formája mennyiben valósul meg, az állami szervek döntéseire gyakorolt pártpolitikai befolyás lehetőségeinek függvénye.[66] A *népképviseleti szervben*, ahol a pártok részvétele az államakarat alakításában *nyílt formában* zajlik,[67] ott a képviselők alkotmányjogi felelősségének a *következő választás alkalmával* történő *számonkérhetősége* miatt alkotmányosan igazolható. Azoknak a képviselőknek az esetében azonban, akik már nem választhatók újra, ez a választók általi számonkérhetőség valójában megszűnik, és a személyes politikai elszámoltathatóságot lehetetlenné teszi. A képviselői mandátummal rendelkezőknek hosszú távon kell képviselniük a közérdeket, és az utolsó hivatali idő esetében – mivel biztosak lehetnek benne, hogy a továbbiakban nem lehetnek képviselők – már nem kell tekintettel lenniük, mivel nem elszámoltathatók.

Mindezek alapján talán megengedhető az a *konklúzió*, hogy a temporális hatalommegosztásnak az alaptörvénymódosítással kialakított megoldásai nehezen egyeztethetők össze a demokrácia, a népszuverenitás, a népképviselet és a demokratikus választójog alapelveivel. Ha valóban a miniszerelnöki hatalom kormányzati rendszerben betöltött túlsúlyának mérséklése a cél, erre több olyan megoldás is szóba jöhet, amelyek a parlamentáris kormányzati rendszer átalakításával megoldhatók, és nincs szükség e mechanikus időbeli korlátozás alkalmazására. A képviselői megbízatás időtartamának korlátozására azonban nem látszik olyan indok, amely az alkotmányos demokrácia legfontosabb, a lényegét meghatározó alapelvek sérelme nélkül igazolható volna. A leendő új alkotmány megalkotása során e problémákat mindenképpen orvosolni szükséges, különben az alkotmányos demokrácia legfontosabb értéktartalma szenved helyrehozhatatlan csorbát.

[65] A közhatalom gyakorlása még ilyen esetben sem a pártok, hanem az adott tisztséget betöltő személyek jogosítványa, illetve feladata. Vö. a 967/E/2006. AB határozattal. ABH 2009. 2016, 2017.

[66] A „hivatali patronázst" – az állami tisztségeknek a párt bizalmi embereivel történő betöltését – a jogi szabályozás csak korlátozottan képes megakadályozni. Ehhez a jogi összeférhetetlenségi szabályok mellett a tisztséget betöltő személy jellemétől, karakterétől, erkölcsi, lelkiismereti meggyőződésétől és tisztességességétől, illetve a közvélemény értékítéletétől is jelentős mértékben függ.

[67] Az állami tevékenység a kormányon lévő párt(ok) politikai akaratának, elképzeléseinek, törekvéseinek megfelelően zajlik, mégpedig a párt(ok) döntő részvételével hozott törvények keretében. Az állami és a (párt)politikai döntéshozatal közötti jogi határvonal nem húzható meg általánosságban. Ez utóbbit legjobb esetben is – de ismét csak politikailag és tényszerűen – a pártok sokszínűségének önkorlátozó mechanizmusa képes korlátozni.

© Petrétei József

MTA Law Working Papers

Kiadó: ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági Kutatóhely)

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Lux Ágnes, Mezei Kitti

Honlap: http://jog.tk.mta.hu/mtalwp

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515