

31/1990. (XII. 18.) AB határozat – absztrakt alkotmányértelmezés¹

Az Alkotmány valamely rendelkezésének elvont, nem konkrét ügghöz kapcsolódó értelmezésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány az Alkotmánybíróságról szóló törvény által arra feljogosított szervek, vagy személyek valamelyikétől származik, - nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését, továbbá az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül - más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az Alkotmányból.

Az Alkotmánybíróság rámutatott: az elvont alkotmányértelmezés lehetősége a konkrét ügy vagy jogszabály hiányát jelenti, nem pedig azt, hogy lehetőség volna valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó, s így valójában parttalan értelmezésére.

1. Előzmények

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) honosította meg Magyarországon a testület hatáskörei között az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését, mint az AB egyik elkülönült kompetenciáját.² Sem az akkori Alkotmány, sem a régi Abtv. nem részletezte e hatáskör pontos tartalmi kereteit, ennek kimunkálása tehát a testületre maradt. Azt viszont rögzítette a korabeli szabályozás, hogy ilyen indítvány előterjesztésére az Országgyűlés, vagy annak állandó bizottsága; a köztársasági elnök; a Kormány vagy annak tagja; az Állami Számvevőszék elnöke; a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint a legfőbb ügyész volt jogosult, továbbá az is nyilvánvaló volt, hogy az AB egyik első feladata lesz e hatáskör kontúrjainak lehatárolása és viszonyának tisztázása az alkotmány értelmezésének egyéb formáival. Mivel 1990 decemberében, amikor a tanulmány fókuszát képező határozat megszületett, az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése még egy szinte teljesen új fogalomkört jelentett a magyar szakmai közvélemény számára, csupán néhány külföldi mintára lehetett támaszkodni, amelyekre hamarosan röviden kitérek majd. Ilyen körülmények között az AB a hatáskörhöz kapcsolódó dogmatika kibontására koncentrált, a vonatkozó gyakorlat nagyobb része azonban már a határozat utóéletéhez, az elmúlt három évtized absztrakt alkotmányértelmezési gyakorlatához kapcsolódik.

Az Alkotmány rendelkezéseinek elvont értelmezése alig kutatott területnek számít a magyar alkotmányjogi szakirodalomban, rendszerint az AB hatásköreit átfogóan elemző tanulmányok emlékeznek meg röviden e lehetőségről.³ Éppen ezért munkámat némileg hiánypótlónak is tekintem, és nem szorítkozom a címben szereplő határozat vizsgálatára. Célom az, hogy átfogóan bemutassam azt a három évtizedes fejlődési folyamatot, amelyen az

* Gárdos-Orosz Fruzsina az MTA TK Jogtudományi Intézetének igazgatója, valamint az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének docense; Szentgáli-Tóth Boldizsár az MTA TK Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa, valamint az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének tudományos segédmunkatársa.

¹ A tanulmány az NKFIH 128796. sz. A demokrácia-elv normatív tartalma elméleti és gyakorlati szempontból, alkotmányjogi és uniós jogi megközelítésben c. kutatási projekt keretében készült.

² Régi Abtv. 1. § g) pont, 51. §.

³ Példaként lásd: SÓLYOM László: „Alkotmányértelmezés az új Alkotmánybíróságok gyakorlatában” *Fundamentum* 2002/2. 18.

alkotmány rendelkezéseinek elvont értelmezése keresztül ment a hazai alkotmánybíróági gyakorlatban.

Európai viszonylatban igen ritka a magyarhoz hasonló elvont alkotmányértelmezésre irányuló alkotmánybíróági hatáskör, bár számos országban találunk utalást arra, hogy az AB az Alkotmányt értelmező legfőbb szerv. Több helyen a Parlament hatásköre a jogszabályok kötelező erejű értelmezése, a magyar megoldás azonban ettől eltérő. Magyarországon az AB-nak kifejezetten az Alaptörvény bizonyos rendelkezései tartalmának kibontására van lehetősége megfelelő indítvány esetében, az interpretáció pedig nem irányulhat konkrét jogszabály alkotmányosságának megítélésére. Hasonló alkotmánybíróági hatáskör létezett Németországban is 1951 és 1956 között, ott azonban azt már néhány év elteltével hatályon kívül helyezték.⁴

A rendszerváltás idején azonban ismert volt, hogy a német modellben korábban létezett az absztrakt alkotmányértelmezés, és nyilvánvalóan ez szolgált mintául a magyar alkotmányozók számára is e műfaj meghonosítására. Ugyanilyen döntés született ugyanakkor Bulgáriában,⁵ Szlovákiában⁶ és Moldovában⁷ is, 1994-ben pedig Oroszországban is megjelent e jogintézmény.⁸ Az absztrakt alkotmányértelmezés, tehát ha nem is elterjedt, de nem tekinthető példa nélkülinek sem Közép-Európában, a Magyarországgal összehasonlítható helyzetben lévő országokban.

2. Indítvány

Az indítványt a pénzügyminiszter terjesztette elő, az AB állásfoglalását kérve az általa felvázolt három lehetséges jogalkotási koncepció alkotmányosságát illetően. A pénzügyminiszter indítványában előadta, hogy a Kormány intézkedni kíván a korábban folyósított kedvezményes kamatozású hosszúlejáratú lakáscélú kölcsönök kamatának felemeléséről. A cél megvalósítása érdekében a pénzügyi kormányzat több alternatívát is kidolgozott, azonban bizonytalan volt a tekintetben, hogy melyik megoldás valósítható meg ezek közül az alkotmányos keretek tiszteletben tartásával. A miniszter indítványában rámutatott arra, hogy az állami költségvetés az adott gazdasági helyzetben nem képes többé a korábban folyósított lakáscélú hosszú lejáratú kölcsönök mesterségesen alacsony szinten tartott kamatai és a valós kamatok közti különbséget finanszírozására. A fennálló rendszer 1990-ben mintegy 50.000.000.000 (azaz ötvenmilliárd) forintjába került az államnak és a kamatok növekedése miatt a következő évre az állami költségvetésre ezen okból nehezedő pénzügyi terhek további növekedése volt várható. Mivel az ügy a lakosság széles rétegeit érintette, a pénzügyminiszter indokoltnak látta annak kezdeményezését, hogy az AB még a jogszabály tervezetének elkészítése előtt iránymutatást adjon a figyelembe veendő alkotmányossági szempontokról.

A pénzügyminiszter konkrétan azt a nézete szerint az Alkotmány értelmezésével megválaszolható kérdést intézte az AB-hoz, hogy a korábban megkötött kölcsönszerződéseknek a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 226. § (2) bekezdésén alapuló jogszabály útján történő módosítása összhangban lehet-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamisággal,⁹ a

⁴ SÓLYOM 2002 (3. lj.) 18.

⁵ Bulgária Alkotmányának 149. cikk (1) bekezdése [1991. július 12].

⁶ Szlovákia Alkotmányának 128. cikk (1) bekezdése [1992. január 1].

⁷ Moldova Alkotmányának 135. cikk (1) bekezdés b) pontja [1994. július 29].

⁸ Oroszország Alkotmányának 125. cikk (5) bekezdése [1993. december 12].

⁹ „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

8. § (2) bekezdésében szereplő jogalkotás rendjéről¹⁰ és a XII. fejezetben nevesített alapvető jogokról és kötelességekről szóló szabályaival.¹¹

3. A rendelkező rész, az azt alátámasztó indokolás, valamint a különvélemények

A határozat rendelkező részében az AB elutasította a pénzügyminiszternek a kedvezményes kamatozású hosszú lejáratú lakásépítési, vásárlási kölcsönök kamatai tervezett emelése érdekében meghozandó jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos, az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 8. § (2) bekezdése és a XII. fejezetében szereplő alapvető jogok elvi értelmezésére irányuló indítványát. Bár a pénzügyminiszter kifejezetten nem jelölte meg, az AB a beadvány tartalma alapján úgy ítélte meg, hogy az az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének értelmezésére is irányult [ABH 1990, 136.].

3.1. Az Alkotmány valamely rendelkezésének elvont, nem konkrét ügghöz kapcsolódó értelmezésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány az Alkotmánybíróságról szóló törvény által arra feljogosított szervek, vagy személyek valamelyikétől származik, - nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését, továbbá az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül - más jogszabály közbejötté nélkül - levezethető az Alkotmányból [Alkotmány 32/A. § (1) bek.].

Az elvont alkotmányértelmezést a régi Abtv. intézményesítette mint az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését.¹² E hatáskör dogmatikája teljesen kidolgozatlan volt a határozat meghozatala idején, hiszen ilyen típusú ügyben korábban az AB csak néhány esetben járt el [ABH 1990, 137.]. Kiindulópontot jelentett a régi Abtv. 51. §-ához fűzött miniszteri indokolás: „Az AB a határozatait a konkrét esetekkel kapcsolatban az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezése alapján hozza meg. A gyakorlatban azonban az Alkotmány egyes rendelkezései absztrakt (nem konkrét esethez, például valamely jogszabály alkotmányosságának vizsgálatához kapcsolódó) értelmezésének szükségessége is felmerülhet. Az AB-nak az Alkotmány egyes rendelkezéseit értelmező hatásköre nem érinti az Országgyűlés, a Minisztertanács és a Legfelsőbb Bíróság jogszabályt értelmező hatáskörét, továbbá a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére vonatkozó irányelv kiadását sem.”¹³

A régi Abtv. 1. § g) pontjában rögzített alkotmányértelmezési hatáskör nem jelent kizárólagos jogot a testület számára az alkotmányos szabályok tartalmának kibontására, arra számos más szerv is jogosult, így az Országgyűlés, valamint minden más jogalkotói és

¹⁰ „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

¹¹ Az élethez és az emberi méltósághoz való jog; a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog; a jogképesség; az igazságszolgáltatással kapcsolatos jogok; a szabad mozgás és letelepedés joga; a magánszféra védelme; a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága; a véleménynyilvánítás, a sajtó, a gyülekezés, az egyesülés szabadsága; a panaszjog; a férfiak és nők egyenjogúsága; az anya-, gyermek- és ifjúságvédelem; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai; az állampolgárság; a választójog; a hátrányos megkülönböztetés tilalma; a munkához való jog; az érdekvédelmi szervezkedés és a sztrájk joga; az egyezséghez való jog; a szociális biztonsághoz való jog; a művelődéshez való jog, valamint a tudományos, művészeti és tanszabadság; továbbá a honvédelmi kötelezettség, a közterhekhez való hozzájárulás és a gyermekek taníttatásának kötelessége.

¹² Régi Abtv. 1. § g) pont.

¹³ A régi Abtv.-hez fűzött miniszteri indokolás.

jogalkalmazói kompetenciákkal felruházott szerv.¹⁴ Az AB-nak az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére irányuló hatásköre abban különbözik minden más az Alkotmány, illetve az az alapján kibocsátott alkotmányos jogszabályok értelmezésére irányuló tevékenységtől, hogy a testület által megfelelő indítványra kimunkált értelmezések mindenkire nézve kötelezőek, erga omnes hatályúak, még az Országgyűlésnek is igazodnia kell hozzájuk a törvényalkotás során [ABH 1990, 137.].

Az AB mozgásterére mégis erősen behatárolt absztrakt alkotmányértelmezése esetében, hiszen tekintettel kell lennie a hatalommegosztás követelményére, mivel ez az alapelv áthatja az egész magyar alkotmányos rendszert. Ebből vezette le az AB, hogy csak a törvényben arra feljogosított indítványozótól érkező beadvány alapján járhat el e hatáskörében, és csak konkrét probléma kapcsán, az Alkotmányból közvetlenül következő értelmezést rögzíthet [ABH 1990, 138.]. Ezeket az önkorlátozásokat azért kellett megállapítania a testületnek, mert az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése során tevékenysége nem terjedhet ki alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek értelmezésére, hiszen ez más alkotmányos szervek hatáskörébe tartozik. Közvetett módon valamennyi jogszabály értelmezése kapcsolatba hozható az Alkotmánnyal, az absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló alkotmánybírói hatáskör ilyen kiterjesztő értelmezése azonban egyfajta alkotmánybírói kormányzáshoz vezethetne.

3.2. Az AB a hozzá érkező indítványokat nem az indítványozó által használt elnevezés, hanem az indítvány tartalma alapján minősíti [Alkotmány 32/A. § (1) bek.].

Az elvont alkotmányértelmezésre vonatkozó indítványnak álcázott, valójában előzetes normakontrollra irányuló indítványt az AB visszautasítja, amennyiben az nem az előzetes normakontroll indítványozására jogosult kezdeményezőtől érkezett.¹⁵ Ennek az általános alapelvnek különös jelentősége van az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése esetén, hiszen e hatáskör kontúrjai gyakran elmosódnak,¹⁶ ezért könnyen merülhet fel az indítványok tartalmi megítélésének problémája.¹⁷

Ha az AB az *expressis verbis* absztrakt alkotmányértelmezést kérő, de valójában előzetes normakontrollra irányuló indítványokat formájuknak megfelelően bírálná el, ezzel átvállalná a törvényhozó és a végrehajtó hatalom felelősségét is és indokolatlan hatalmi túlsúlyba kerülne [ABH 1990, 138.]. Ráadásul az előzetes normakontroll az Országgyűlés által már elfogadott, de még hatályba nem lépett törvény alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló hatáskör, nem lehet ilyen indítványt előterjeszteni az előkészítés alatt álló jogszabály koncepciója alkotmányosságának megítélésére. Mivel a pénzügyminiszter indítványa egy az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezésére fel nem jogosított szervtől érkezett, továbbá egy az Országgyűléshez még be nem nyújtott törvény lehetséges későbbi koncepciójának előzetes alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozott, a beadvány nem volt alkalmas sem arra, hogy az AB arra alapozva elvont alkotmányértelmezési hatáskörét gyakorolja, sem pedig arra, hogy bármely más feladatkörében eljárjon [ABH 1990, 139.].

Fentiek mellett az AB-nak nincs lehetősége arra sem, hogy a pénzügyminiszter által előterjesztett, a kamatemelést érintő három döntési alternatíva közül megjelölje, hogy melyik alkotmányos és melyik nem, az ezek közötti választás egyébként sem a testület feladata. Ez

¹⁴ PÓCZA Kálmán – DOBOS Gábor – GYULAI Attila: „Mítosz és valóság. mennyire korlátozta az Alkotmánybíróóság a törvényhozás mozgásterét?” *Állam- és Jogtudomány* 2020/1. 66–92.

¹⁵ 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574.

¹⁶ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 569.

¹⁷ 46/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 353.

már csak azért sem volna járható út, mert valamennyi felvetett konkrét intézkedés megvalósítható alkotmányos keretek között és azokon túl is [ABH 1990, 139.].

3.3. Az elvont alkotmányértelmezés lehetősége a konkrét ügy vagy jogszabály hiányát jelenti, nem pedig azt, hogy lehetőség volna valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó és így valójában parttalan értelmezésére [Alkotmány 32/A. § (1) bek.].

Ez a tétel is a hatalommegosztás maradéktalan érvényre juttatását szolgálja, ugyanakkor kapcsolódik az előzetes normakontroll túlbujánzásának kockázatához is. Amennyiben az AB minden kifejezetten megjelölt probléma hiányában is értelmezné megfelelő indítványra az Alkotmány egyes rendelkezéseit, mivel e tételei mindenkire nézve kötelező erejűek lennének, más hatalmi ágak szerepét, jogkörét és felelősségét vonná el.¹⁸ A kezdeményezők számára pedig kecsegtető lehetne az a perspektíva, hogy lényegében felelősségüket teljesen kiiktatva a döntéseik, vagy akár már a döntési alternatíváik által felvetett esetleges alkotmányossági dilemmákat előzetesen véleményeztethetnék az AB-val [ABH 1990, 139–140.].

4. Jogdogmatikai értékelés

4.1. Az absztrakt alkotmányértelmezés előfeltételei és főbb sajátosságai

Azt, hogy a számos tisztázatlan részletkérdés ellenére viszonylagos szakmai egyetértés tapasztalható legalábbis az elvont alkotmányértelmezés főbb kontúrjait illetően jól mutatja, hogy mindenki egyetértett a határozat végső konklúziójával, vagyis az elutasítással. Az azonos konklúzióhoz vezető dogmatikai levezetésekben azonban számottevő különbségek érzékelhetők, ezért is fűzött két alkotmánybíró is párhuzamos indokolást a többségi érveléshez.

Az alkotmány rendelkezéseinek mindenkire nézve kötelező, elvont értelmezését az AB akkor végezheti el, ha a fentebb már tárgyalt három előfeltétel teljesül. Ezek kapcsán érdemes néhány általános tételt lefektetni, amelyek meglehetősen koherensen érvényesülnek az AB gyakorlatában és ezeket rendszerint a párhuzamos indokolások sem vonják kétségbe. Az egyik ilyen sarokpont az, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés kereteit megszorítóan kell értelmezni, a másik pedig az, hogy e hatáskör szubszidiárius jellegű, csak akkor lehet alkalmazni, ha az AB más hatáskörében nem járhat el az adott ügyben.¹⁹ Az alkotmány védelme főszabályként konkrét jogszabályok, vagy egyedi ügyek felülvizsgálatán keresztül valósul meg, ehhez képest ritka az, amikor magának az alkotmánynak a tartalmát kell tisztázni. Erre az önkorlátozásra azért van szükség, mert az AB bár az Alkotmány védelmének legfőbb szerve, maga is csak egy elem a fékek és ellensúlyok egymásra hatásának bonyolult rendszerében, amely csak korrigálhatja a többi hatalmi ág alkotmányellenes tevékenységét, de főszabályként nem járhat el saját kezdeményezésére. Ez érvényesül az absztrakt alkotmányértelmezés esetében is, ahol ráadásul egyaránt ki kell szűrni a túlságosan konkrét és a túlságosan elvont indítványokat is. Az absztrakt alkotmányértelmezés nem válhat az Alkotmány rendelkezéseinek parttalan értelmezésévé, ugyanakkor nem irányulhat konkrét jogszabályok, vagy egyedi ügyek alkotmányosságának megítélésére sem.²⁰ Mivel e kétirányú

¹⁸ 21/2012. (IV. 21.) AB határozat, ABH 2012, 3.

¹⁹ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Osiris: Budapest 2001) 307–327.

²⁰ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, ABH 2018, 107.

lehatárolás dogmatikailag folyamatosan vitatott, viszonylag kevés ország alkalmazza az alkotmány védelmének ezt az eszközt.

További aggály az, hogy e hatáskör erőteljesen átpolitizálja az AB tevékenységét, hiszen az Alkotmány rendelkezéseinek elvont értelmezését rendszerint politikai aktorok kezdeményezik a szélesebb közvélemény érdeklődésére számot tartó, társadalmilag érzékeny ügyekben.²¹ Ugyanakkor alappal vethető fel az is, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés könnyen csaphat át alkotmánybírói normaalkotásba, ami szemben áll a magyar alkotmányos rendszer valamennyi lényeges rendező elvével.²² További szempont, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés rendszerint tárgyában konkrét, hiszen egy kézzelfogható alkotmányjogi problémán alapul, eredményét tekintve viszont absztrakt. Általában az indítványozó hipotetikus tényállás formájában fogalmazza meg kérdését, valójában azonban valamely jövőbeli lépésének (jogalkotás, hatáskör gyakorlása) előzetes alkotmányossági véleményeztetését kéri. Mindaddig nem került dogmatikailag kibontásra az, hogy milyen az alkotmány rendelkezésének értelmezését kérő indítvány mögött kimondva, vagy kimondatlanul meghúzódó konkrét ügy viszonya az értelmezés alapvetően absztrakt eredményével. Az AB első éveiben, amikor a vizsgált határozat is született, a testület még inkább az értelmezés eredményét alkalmazta az indítványban megjelölt konkrét tényállásra, később ez a kapcsolat lazult és az AB külön is megjelölte azokat az általános érvényű, elvont tételeket, amelyeket az értelmezése eredményeként olvasztott ki.²³ Ezek nem csak az adott ügy vonatkozásában szolgálnak iránymutatásul, hanem minden későbbi hasonló esetben is alkalmazni kell ezeket.

Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos indokolásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a pénzügyminiszter egy társadalmilag érzékeny területen kívánt intézkedést foganatosítani és legalább alkotmányossági tekintetben elejét kívánta venni a későbbi vitáknak, ezért fordult az AB-hoz. Ugyanakkor az általa felvázolt döntési alternatívák alkotmányossági szempontból nem tartalmaznak határozott irányvonalakat és a kidolgozás részleteitől függően megvalósíthatóak alkotmányos, vagy alkotmányellenes módon is. Zlinszky hiányolja az alkotmányos megfontolásokat az indítványban felvázolt alternatívák közül, pedig nézete szerint is a diszkrimináció kérdése mentén lehetne megítélni, hogy a lakáscélú kamatok csökkentése mennyiben alkotmányos. A koncepció csak a hitelezők egy csoportjával foglalkozik, ami nem áll összhangban a piacsemlegesség elvével. A megoldásnak közelíteni kellene az arányos közteherviseléshez abban is, amit a kedvezményezettek terhel és nem csak abban, amit közteherként oszt el, ennek indokolása azonban teljesen hiányzik. Szükség lenne továbbá arra is, hogy a nem feltétlenül és nem egyenlő mértékben szociális támogatást nyújtó hitelek kihatásának mérlegelésére az ellentételezésnél mód nyíljon. Megfontolandó az is, hogy az ellentételezések nem diszkriminatív módon hoznak-e hátrányosabb helyzetbe egyes szociális rétegeket. Ezek mellett más alkotmányossági szempontok is felmerülhetnek a megfelelő megoldás kimunkálása során, mindezekre nézve azonban a benyújtott elképzelések semmit sem tartalmaznak. Ebből arra lehet következtetni, hogy a pénzügyminiszter az indítványban vázolt döntési alternatívákat alkotmányossági szempontból egyáltalán nem gondolta át, ezért azokkal az AB Zlinszky szerint nem foglalkozhat érdemben [ABH 1990, 144–145.].

Rátérve az absztrakt alkotmányértelmezés három előfeltételére, az viszonylag egyértelműen megállapítható, hogy az indítvány arra jogosulttól érkezett-e, vagy sem. Látható a tárgyalt határozatból is, hogy a másik két követelmény kapcsán már sokkal több a nyitott

²¹ ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Osiris: Budapest 1998) 39–40.

²² PÓCZA (14. lj.) 66–92.

²³ SÓLYOM 2001 (19. lj) 307–327.

kérdés. A határozat többségi indokolása és a párhuzamos vélemények tartalmilag ugyan azonos konklúzióra jutottak, viszont különböző módon értelmezték, hogy mikor vezethető le egy értelmezés közvetlenül az Alkotmányból. A többségi érvelés e kérdéskörnek nem tulajdonított nagyobb jelentőséget, a párhuzamos vélemények, különösen Sólyom László, azonban felhívták a figyelmet arra, hogy jogszabály közbejötté nélkül csak akkor lehet egy értelmezést levezetni, ha az indítványban megjelölt rendelkezések kapcsolata kellően intenzív a megjelölt konkrét alkotmányossági dilemmával.²⁴ Amennyiben nem a megfelelő alkotmányi szakaszok szerepelnek a beadványban, az nem alkalmas arra, hogy az alapján az AB gyakorolja absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörét. Kitűnik továbbá Sólyom érveléséből, hogy adott esetben egy kifejezett tárgykör, vagy egy adott alapvető jog alkotmányos háttérének és szabályozási struktúrájának vizsgálatára is szükség lehet annak megítéléséhez, hogy lefolytatható-e az értelmezés az Alkotmányon kívüli rendelkezések figyelembe vétele nélkül. Mindaddig azonban nem sikerült kimunkálni arra vonatkozó általános szempontrendszert, hogy hogyan ítéltető meg az, az értelmezés közvetlenül levezethető-e az Alkotmányból. Nem világos a Zlinszky által körvonalazott standard sem, hiszen meglehetősen homályos az a koncepció, hogy az indítványozó a döntési alternatívákat alkotmányossági szempontból nem gondolta át. Önmagában ettől még a beadvány megfelelhet az absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló kérelem előfeltételeinek, más alapokon ettől még persze el kell utasítani. Végezetül a konkrét alkotmányjogi probléma és az explicit megjelölt értelmezni kért alkotmányos rendelkezések kitételeire szintén az elvont alkotmányértelmezés feltételrendszerének részei. Ezekre utaltam már korábban is, de a következő két alfejezetben is kitérek még ezekre.

4.2. Az elvont alkotmányértelmezés és az előzetes normakontroll alkotmánybírói hatásköreinek viszonya

Kitűnik a vizsgált ügyből is, hogy gyakran nem könnyű elhatárolni egymástól az előzetes normakontrollt, valamint az absztrakt alkotmányértelmezést felvető indítványokat. Az absztrakt alkotmányértelmezés a jogalkotási fázisban megelőzi az előzetes normakontrollt,²⁵ hiszen ilyenkor még az Országgyűlésnek be nem nyújtott, általában még csak a tervezés szakaszában járó koncepciók kerülnek az AB elé és ezek összhangját vizsgálja a testület bizonyos alkotmányi szakaszokkal. Ezzel szemben az előzetes normakontroll esetében már van egy elfogadott törvény, amelyet a köztársasági elnök annak kihirdetése előtt megküld az AB-nak alkotmányossági felülvizsgálatra. E formai szempont mellett az absztrakt alkotmányértelmezés esetében fontos, hogy az ne egy létező, vagy akár hipotetikus jogi norma alkotmányosságát vesse fel, hanem egyes alkotmányos szakaszok pontos tartalmának kibontását célozza. Talán itt lenne megragadható a felvetett alkotmányossági probléma konkrétsága és az arra adott értelmezés elvontsága közti feszültség. A lényeg az, hogy maga az értelmezés az Alkotmány rendelkezésein alapuljon és olyan kézzelfogható eredményre vezessen, amit kötelező jelleggel minden más esetben is alkalmazni lehet és kell majd. Ha viszont az adott eset középpontjában egy jogszabály, vagy egy jövőbeli jogszabály koncepciójának alkotmányossága áll, akkor ez inkább az előzetes normakontrollhoz áll közelebb és megnevezésétől függetlenül csak akkor lehet elbírálni, ha előzetes normakontroll kezdeményezésére jogosult szervtől, vagyis a köztársasági elnöktől, vagy az Országgyűléstől érkezett.

²⁴ 25/1995. (V. 10.) AB végzés, ABH 1995, 427.

²⁵ 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533.

4.3. A parttalanul absztrakt alkotmányértelmezés tilalma

Az előzetes normakontroll kapcsán látható, hogy az absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló kérelem nem lehet túlságosan konkrét, azonban a másik oldalról nézve a problémát, nem válhat egy ponton túl teljesen elvonttá sem. Az absztrakt alkotmányértelmezés létjogosultságát, ha egyáltalán, akkor az alapozhatja meg, hogy az AB, mint az Alkotmány védelmének legfőbb szerve és ezen a téren a legnagyobb szakértelemmel bíró testület álláspontjának idő előtti kifejtésével megelőzhet egyes későbbi alkotmányossági dilemmákat. Az elvontság korlátok közé szorítása, illetve az indítványhoz kötöttség viszont éppen azt szolgálja, hogy e rendkívül kockázatos hatáskör ne vezessen ahhoz, hogy az AB az Alkotmány értelmezése útján gyakorlatilag magához ragadja a kezdeményezést. Egyrészt az indítványozók köre is korlátozza a testület mozgásterét, másrészt az AB csak azokat az alkotmányos normákat veheti egybe a kérelemben megjelölt tényállással, vagy alkotmányjogi problémával, amelyet az indítvány kifejezetten, de legalább átfogóan megjelölt.²⁶ Ilyen módon jelölte meg például a szóban forgó ügyben az Alkotmány alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló XII. fejezetét a pénzügyminiszter. Ehhez járul még a testület önkorlátozása, amely a három feltételből álló teszt kimunkálásához vezetett, és amely kizárja az Alkotmány egyes rendelkezéseinek konkrét problémához nem kötődő, parttalan értelmezését. A testület maga is a hatalommegosztás elvével magyarázta ezt a már említett megszorító értelmezést, amiből következően mindig egy többlépcsős befogadhatósági vizsgálaton kell átesnie valamennyi absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló felvetésnek. Mivel ez a hatáskör igen népszerűnek bizonyult a kezdeményezésre jogosultak körében, az AB már működése legelső időszakában kidolgozta ezeket a kritériumokat.

A teljesen elvont alkotmányértelmezés ismételt felvetné az alkotmánybírói normaalkotás problémáját is, ami a kezdeményezők számára felelősségük áttolása miatt, az AB esetében pedig hatalmi pozíciójának erősítése miatt lehetne vonzó perspektíva. Azonban kiegészítve a fentebb már kifejtett elméleti aggályokat egy gyakorlatiasabb megfontolással, amennyiben az Alkotmány adott rendelkezésének értelmezése nem egy valóban felmerült alkotmányjogi problémára reflektálna, olyan tartalmak kerülhetnének az ilyen határozatok rendelkező részeként a jogrendszerbe, amelyek normatív erővel bírnának, a gyakorlatban azonban lényegében alkalmazhatatlan, de legjobb esetben is irreleváns tételeket rögzítenének. Nem könnyű természetesen az indítványban felvetett konkrét ügyet és annak esetleges kézzelfogható megoldását összeegyeztetni a rendelkező rész mindenre kötelező erejével, tehát általános érvényével sem, ebből szinte állandó feszültség eredt az elmúlt évtizedekben.

Sólyom László, az AB akkori elnöke a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy az indítványt nézete szerint azért kellett visszautasítani, mert az Alkotmány értelmezni kért rendelkezései közül egyik sem hozható érdemi összefüggésbe azokkal a szempontokkal, amelyekre tekintettel az indítványtevő az értelmezést kérte. Sólyom szerint nem egyértelmű, hogy a tervezett intézkedés alkotmányossága annak szociális hatása, vagy a megvalósításához alkalmazandó jogi technika miatt kétséges-e az indítványozó számára. Mivel az indítvány a meglehetősen tág jogállamisági klauzulán kívül más, a jogi technika szempontjából releváns alkotmányos rendelkezés értelmezését nem kérte, arra lehet következtetni, hogy a kamatemelésnek a lakosság széles rétegeit nyilvánvalóan hátrányosan érintő következményei ösztönözhatték a pénzügyminisztert kérelme előterjesztésére. Ezt erősíti az a megfontolás is, hogy a pénzügyminiszter által felkínált három döntési alternatíva a lakosság és a költségvetés különböző mértékű terhelésében térnek el egymástól, egyéb elemeiket tekintve lényegében azonosak. Sólyom szétválasztja a széles kört érintő szociális kedvezmény megvonásának, mint intézkedésnek, valamint az annak gyakorlati

²⁶ 21/1996. (V. 13.) AB határozat, ABH 1996, 74.

foganatosításához választott jogi technikának az alkotmányosságát. A szociális szempontok mellett tehát önálló alkotmányossági kérdés az is, hogy magánfelek közti szerződések jogszabály általi utólagos megváltoztatása mennyiben elfogadható [ABH 1990, 140.].

Mivel fentiek alapján az valószínűsíthető, hogy az indítványozó a kamatemelés szociális vonatkozásaival összefüggésben kérte az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezését, a következő kérdés Sólyom logikája szerint az, hogy az értelmezni kért alkotmányos normák kapcsolatba hozhatóak-e a felvetett szociális jellegű alkotmányossági kérdésekkel. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, továbbá 8. § (2) bekezdése semmilyen összefüggésben nem vonatkoztatható a kamatemelés szociális aspektusaira, mivel Magyarországon a jogállam nem jelent szociális jogállamot, csupán a jog formális uralmát. Ebből az következik, hogy a jogállamiságot csak akkor lehet felhívni, ha az adott kérdés szempontjából releváns alapvető jogot az Alkotmány explicite nem rögzít, mivel azonban jelen esetben a szociális biztonsághoz való jogot nevesíti az Alkotmány, a jogállamiság elve pusztán annyit jelent, hogy ennek a jognak az adott jogviszonyokban érvényesülnie kell.

Az Alkotmány XII. fejezetében nevesített alapvető jogok közül pedig csupán a 70/E. §, vagyis a szociális biztonsághoz való jog vizsgálata vezethet érdemi eredményre [ABH 1990, 141.].

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság, és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A (2) bekezdés szerint a Magyar Köztársaság az ellátásra való jogot a társadalombiztosítás útján és szociális intézmények rendszerével valósítja meg. Az adott kérdésben - nem a felsorolt esetekben járó ellátásról lévén szó - csakis az (1) bekezdésben írott szociális biztonsághoz való jog esetleges relevanciája vizsgálható. Előzetesen eldöntendő, hogy a kedvezményes lakáskamat szociális intézkedésnek minősül-e csupán azért, mert az esetek nagy részében történetesen rászorulóknak nyújtott lakáshoz jutási lehetőséget. Formálisan tekintve ugyanis sem az eredeti rendelkezések, sem a tervezett módosítások nem függenek a kedvezményezett szociális helyzetétől, s különösen nem rászorultságától. A nagy számok törvénye alapján mégis elfogadható Sólyom szerint az az álláspont, hogy a lakáskamatok esetében szociális juttatásról van szó, amely a szociális biztonságot szolgálja. E szociális juttatás konkrét mérve, mikéntje, vagy technikai megvalósítása már kívül esik az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezési körén.

Sólyom szerint nem áll meg az az előfeltétel sem, hogy az indítványban körvonalazott értelmezési kérdések megválaszolhatóak lennének pusztán az Alkotmány alapján, más jogszabály közbejötté nélkül [ABH 1990, 142.]. A szociális biztonsághoz való jog az Alkotmány 70/E. §-a szerint nem alanyi jog, illetve egyébként sem lehetne jogi igényt ilyen általánosságban és megfoghatatlan tartalommal definiálni. A szociális biztonsághoz való jogból esetleg következő alanyi jogokat a törvényhozásnak és a bírói gyakorlatnak kell meghatározni. Az Alkotmány 17. §-a arról rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik, ezt pedig együtt olvasva az Alkotmány 70/E. §-ával megállapítható, hogy a szociális biztonsághoz való jogot az Alkotmány állami feladatként határozza meg. Az Alkotmány a szociális juttatások kötelező minimális szintjének semmilyen ismervéről, vagy mértékéről sem szól, az AB tehát nem adhat ennél részletesebb értelmezést az Alkotmány 70/E. §-ának bővebb tartalmáról.

A szociális biztonságot szolgáló konkrét állami intézkedések alkotmányossága nem az Alkotmány 70/E. § körében vizsgálendő, hiszen e rendelkezés megsértéseként csak a szociális jogok természetének tisztázása és a mulasztás vetődhet fel. Az AB-nak lehetősége van a maga minimális követelményeinek meghatározására az Alkotmány 70/E. §-ával, így a szociális

biztonsághoz való joggal összefüggésben, azonban ilyen minimális szintek felállítására kizárólag határesetekben kerülhet sor. Ezen szélső pontok között önmagában minden koncepció alkotmányos, amely a szociális biztonsághoz való jog érvényre juttatását szolgálja. Az esetlegesen felmerülő alkotmányossági problémák más alkotmányos rendelkezések körében értelmezendők, mint például a diszkriminációhoz való jog egyes rétegek túlzott megterhelése, vagy a szerzett jogok esetében.

A lakáskölcsönök kamatának felemelésekor feltételezhetően nem a szociális biztonsághoz való jog határterületéről beszélünk, ez azonban már nem az Alkotmány 70/E. § értelmezésével, hanem a konkrét jogszabály alkotmányosságának vizsgálatával megválaszolható kérdés. Mindezek alapján a szociális biztonsághoz való jog, így pedig az Alkotmány 70/E. §-a sem releváns a lakáskölcsönök kamatának emelésére felvázolt döntési alternatívák alkotmányossága szempontjából. Súlyom megjegyezte továbbá, hogy az indítvány nem nevesítette az Alkotmány értelmezni kért jogalkotásról szóló rendelkezéseit, de ha meg is tette volna, azok akkor sem lennének relevánsak a megjelölt értelmezési kérdések szempontjából, a kérelmezett absztrakt alkotmányértelmezés tehát parttalan volna.

Bár a beadványból az tűnik valószínűnek, hogy a lakáscélú kölcsönök kamatainak csökkentését, mint szociális intézkedést kérte értelmezni az indítványozó, ki kell térni arra is, hogy az indítvány alkalmas-e arra, hogy a szóban forgó intézkedés jogi technikájához fűződően értelmezze az Alkotmány rendelkezéseit az AB. A pénzügyminiszter a Ptk. 226. § (2) bekezdésére alapozta a magánfelek közti szerződések kivételes jelleggel, jogszabállyal történő utólagos módosításának jogszerűségét. Mindez valóban felvethet alkotmányossági kérdéseket, azonban ebből a szempontból az Alkotmány tulajdonjogról szóló 13. § (1) bekezdésének, valamint a piacgazdaságból következő szerződési szabadságnak, tehát az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének az értelmezése lehet célravezető. Az indítvány azonban nem ezekre a rendelkezésekre fókuszál, ezért sem alkalmas arra, hogy az AB az alapján gyakorolja elvont alkotmányértelmezési hatáskörét és Súlyom érvelése szerint az Alkotmány indítványozott értelmezése ebből a szempontból is parttalan volna [ABH 1990, 143–144.].

5. A határozat utóélete

A tanulmányom alapját képező határozat fontos hivatkozási ponttá vált a következő három évtizedben az absztrakt alkotmányértelmezést megvalósító alkotmánybírói gyakorlat számára, ugyanis ez az a döntése a testületnek, ahol először bontotta ki a kapcsolódó dogmatikát, ami sarokpontjait tekintve azóta sem változott. A rendszerváltást követő első időszakban az arra jogosultak olyan gyakran éltek az elvont alkotmányértelmezés kezdeményezésének jogával, hogy nem volt világos, hosszabb távon az utólagos absztrakt normakontroll, vagy az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése lesz-e a testület meghatározó hatásköre. Az indítványok motivációja ebben az időszakban főként az volt, hogy egyes tervezett jogalkotási lépések, vagy más intézkedések alkotmányos kereteit a döntéshozók előre megismerjék, így elkerüljék az esetlegesen jelentkező utólagos feszültségeket.²⁷ Ahogyan korábban is láttuk, időnként lehetséges alternatívák közti választást remélt a kormányzat az AB-tól, máskor arról kellett határozni, hogy adott törvényi rendelkezések elfogadásához szükség lesz-e minősített többségre a Parlamentben. Az AB legelső határozata 1990 februárjában ugyancsak az Alkotmány egyik rendelkezésének elvont értelmezéséről szólt. Az első évek további meghatározó témája a köztársasági elnök hatásköre volt: a köztársasági elnök szerepe a fegyveres erők parancsnokaként,²⁸ a köztársasági elnök

²⁷ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.

²⁸ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.

sérthetlenségének keretei,²⁹ kinevezési jogkörei,³⁰ valamint még a testület működésének első évében Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnöki megbízatásának időtartama.³¹ Meg kell még említeni a népszavazási határozatokat,³² amelyek rendszerint egyes népszavazási kezdeményezések alkotmányosságára reflektáltak.³³ Ilyenek voltak az Országgyűlés feloszlására,³⁴ a köztársasági elnök jogállásának megváltoztatására, vagy a földtulajdon szerzés szabályainak átalakítására benyújtott népszavazási kérdések. Ezekben az években fokozatosan formálódott az 1990-ben lefektetett befogadhatósági rendszer, bár lényeges elemeit tekintve máig változatlan maradt. Időről-időre felmerült az absztrakt alkotmányértelmezés elhatárolása más alkotmánybírói hatásköröktől, de nem sikerült tisztázni e kompetencia absztrakt és konkrét elemeinek viszonyát sem. Kezdetben az AB a felvetett konkrét alkotmányjogi probléma megválaszolására koncentrált, később azonban megjelentek az absztraktabb normatartalmak a határozatok rendelkező részeiben. Ez viszont egy új problémát helyezett előtérbe: a kezdeményezők gyakran a már korábban kiadott alkotmányértelmezések további értelmezését kérték, vagy annak megállapítását, hogy tevékenységük, tervezett intézkedésük összhangban van-e az AB korábbi, témába vágó elvont alkotmányértelmezésével.³⁵ E továbbértelmezési indítványok kapcsán mondta ki az AB, hogy az értelmezés nem válhat a konkrét ügyben való döntéshozatallá, ugyanakkor olyan válasznak kell vezetnie, amely a jövőben is minden hasonló esetben alkalmazható lesz.³⁶

Ami az első kitéltetl illeli, messze nem állítható, hogy érvényesülne a gyakorlatban, hiszen az AB számos tényállásszerű, sőt nyíltan a valóságból merített alkotmányjogi problémát is megválaszolt.³⁷ Az absztrakt értelmezési tételek rendelkező részbe foglalása viszont állandósult és az elvont alkotmányértelmezésen alapuló határozatok jellegadó elemeivé váltak.³⁸

Már az AB működésének első évében felmerült az az álláspont, hogy az elvont alkotmányértelmezés valójában nem különbözik az AB más hatáskörökben folytatott alkotmányértelmezésétől sem „elvi” jellegében, sem gyakorlati jelentőségében, sem az elvontság fokában, de még az AB politikai felelőssége tekintetében sem.³⁹ A különbség talán két dologban ragadható meg. Egyrészt az alkotmány valamely rendelkezését értelmező alkotmánybírói határozat rendelkező része normatív erővel bír, szemben minden más alkotmányértelmezéssel, valósuljon az meg akár egyes határozatok rendelkező részében, akár indokolásában, akár más szerv által.⁴⁰ Másrészt, míg más hatáskörök esetében egy adott alkotmányjogi probléma megítélése a fő cél és az értelmezés ennek szolgálatában jelenik meg, az elvont alkotmányértelmezésnél legalábbis elviekben magáé az interpretációé a prioritás.⁴¹ Azonban ez az elhatárolás is csak viszonylagos és megkérdőjelezhető, hiszen nem

²⁹ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637.

³⁰ 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.

³¹ 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40.

³² Ezek közé sorolható az Alkotmánybíróság legelső döntése is, amely abban foglalt állást, hogy az 1989. évi „négy igenes népszavazás” első kérdésére adott igenlő válasz nem akadályozza annak, hogy az Országgyűlés módosítsa az Alkotmány 29/A. § (1) bekezdését. [1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.]

³³ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

³⁴ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

³⁵ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207.

³⁶ 953/G/1991. AB határozat, ABH 1991, 217; 765/G/1992. AB Határozat, ABH 1992, 207.

³⁷ 74/1992. (XII. 28.) AB határozat, ABH 1992, 310.

³⁸ 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.

³⁹ ÁDÁM 1998, 39–40.

⁴⁰ 3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48.

⁴¹ 55/2009. (V. 6.) AB határozat, ABH 2009, 453.

létezhethet elvont alkotmányértelmezés a háttérben meghúzódó és gyakran valójában előtérbe kerülő alkotmányjogi probléma hiányában.⁴²

Az elvont alkotmányértelmezéssel kapcsolatos bizonytalanságokat fokozza, hogy figyelmen kívül hagyásának nincs semmilyen érdemi szankciója. Bár ezek a határozatok erga omnes hatályúak és közzé teszik őket a Magyar Közlönyben, lényegében a normák címzettjeinek belátásán múlik, mennyire fogják azokhoz tartani magukat. Ez persze végső soron valamennyi alkotmánybírói hatáskör esetében igaz, azonban még a mulasztásos alkotmányértelmezést megállapító döntések is rögzítenek legalább egy határidőt a jogalkotónak, az más kérdés, hogy ennek kikényszerítésére megint csak nincs eszköz. Más irányból nézve a kérdést viszont a szankció hiánya egy újabb azon tényező sorában, amelyek gátat szabnak az AB elvont alkotmányértelmezés útján történő túlzott megerősödésének.

Az Alaptörvény hatályba lépése és az AB-ról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: új Abtv.) elfogadása nem hozott lényeges tartalmi változást az alkotmány rendelkezéseinek értelmezését illetően,⁴³ a testület maga is megerősítette, hogy mivel az új szabályozás nem tartalmaz érdemben új elemet a korábbival szemben, az absztrakt alkotmányértelmezésre vonatkozó gyakorlat továbbra is hivatkozható.⁴⁴ Az is nyilvánvaló, hogy a megváltozott alkotmányos környezetben sem csökkent e hatáskör súlya és népszerűsége, szinte minden évben született nagyjelentőségű, komoly társadalmi visszhangot is kiváltó alkotmányértelmezési döntés.⁴⁵ Külön is említést érdemel az alkotmányos identitás fogalma tartalmának sokat vitatott kibontása,⁴⁶ valamint a devizahitel szerződésekbe történő utólagos jogszabályi beavatkozást taglaló döntések.⁴⁷ Mégis az új alkotmányos rend néhány aspektusára érdemes felhívni a figyelmet, amelyek befolyásolják az elvont alkotmányértelmezés helyzetét és megítélését. Az Alaptörvény szemben a korábbi Alkotmánnyal kifejezetten, felsorolásszerűen nevesíti az AB legfontosabb hatásköreit,⁴⁸ ezek között azonban az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése nem szerepel. Ugyanakkor az Alaptörvény lehetőséget ad a hatásköri lista sarkalatos törvényben történő bővítésére,⁴⁹ így e kompetencia a korábbihoz hasonlóan most az új Abtv.-ben szerepel.⁵⁰ Mivel azonban elválík az új konstrukcióban, az Alaptörvényben és a csupán az Alkotmánybírósról szóló sarkalatos törvényben nevesített hatáskörök listája, arra lehet következtetni, hogy az alkotmányozó a korábbi gyakorlattal összhangban szubszidiárius, másodlagos szerepet szánt az absztrakt alkotmányértelmezésnek. Ezt a feltevést erősíti az is, hogy az AB hatáskörei között a törvényi felsorolásban is utolsóként szerepel. Ami viszont egyértelmű előrelépés, hogy az új Abtv. a korábbi alkotmánybírói gyakorlat számos motívumát beemelte a szabályozásba, némileg egyértelműbb kereteket teremtve ezzel az elvont alkotmányértelmezésnek. „Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az AB az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.”⁵¹ A konkrét alkotmányjogi probléma és az értelmezésnek közvetlenül az Alaptörvényből történő levezethetőségének követelménye olyan fordulatok, amelyek a korábban már tárgyalt, két

⁴² 996/G/1990. AB határozat különös tekintettel Ádám Antal és Zlinszky János alkotmánybírók határozathoz fűzött különvéleményére.

⁴³ 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583.

⁴⁴ 21/2012. (IV. 21.) AB határozat, ABH 2012, 3.

⁴⁵ Utoljára: 2/2019. (III. 5.) AB határozat.

⁴⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2016, 1418.

⁴⁷ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, ABK 2014. március, 300.

⁴⁸ Magyarország Alaptörvényének 24. cikk (2) bekezdése [2011. április 25].

⁴⁹ Magyarország Alaptörvényének 24. cikk (2) bekezdés g) pontja [2011. április 25].

⁵⁰ Új Abtv. 38. §.

⁵¹ Új Abtv. 38. § (1) bekezdése.

évtizedes joggyakorlat eredményeként kristályosodtak ki. Egyúttal az új Abtv. némileg szűkíti a kezdeményezői kört, közelítve egymáshoz az utólagos normakontroll és az elvont alkotmányértelmezés indítványozására jogosultak körét. Új, előzmények nélküli kitévelt is rögzít az új Abtv.: „Ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az AB az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.”⁵² Feltehető, hogy ez a betoldás a már létező alkotmányértelmezések tovább értelmezését felvető indítványok kiszűrését, vagy legalábbis visszafogását célozza.

Látható, hogy egy rendkívül sokszínű hatásköréről beszélünk, amelynek megszorító értelmezése ellenére is számos eltérő megközelítése létezik, az ide tartozó ügyek pedig rendkívül heterogén képet mutatnak. Ez annak jele, hogy a viszonylag kimunkált átfogó dogmatikai keret ellenére máig nincs igazán kiforrott arculata ennek az alkotmányjogi intézménynek és nem világos a helye a hatalommegosztás rendszerében, valamint a hazai alkotmánybírói gyakorlatban. Bár vannak az alkotmány rendelkezéseinek nagyjelentőségű alkotmánybírói értelmezései, az sem állítható általánosságban, hogy csak nagyobb súlyú felvetésekkel fordulnának az érintettek az AB-hoz, egyaránt találunk jelentős visszhangot kiváltó és napi szintű, kevésbé fajsúlyos határozatokat is.

Az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése mindent összevéve egy sokat vitatott hatásköre a magyar AB-nak, amely kétségtelenül hozzájárult néhány alkotmányjogi probléma tisztázásához, de inkább több új kérdést generált, mint amennyinek a megoldásához hozzájárult. Az AB a befogadhatósági kritériumok viszonylag részletes kidolgozásával sokban hozzájárult a törvényi szinten csak meglehetősen általánosan definiált hatáskörnek a gyakorlatban is működőképes modelljéhez, azonban különösen az elvont alkotmányértelmezés más hatáskörökhöz való viszonya, valamint e kompetencia konkrét és absztrakt jellegű elemeinek kapcsolata terén továbbra is számos nyitott kérdés maradt. Arra lehet számítani, hogy a kezdeményezésre feljogosítottak szemében továbbra is népszerű marad ez a lehetőség, ezért a következő években is napirenden maradnak e hatáskör karakterének máig tisztázatlan vonásai.

6. Irodalom

ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Osiris: Budapest 1998)

PÓCZA Kálmán – DOBOS Gábor – GYULAI Attila: „Mítosz és valóság. Mennyire korlátozta az Alkotmánybíróság a törvényhozás mozgásterét?” *Állam- és Jogtudomány* 2020/1. 66–92.

SÓLYOM László: „Alkotmányértelmezés az új Alkotmánybíróságok gyakorlatában” *Fundamentum* 2002/2. 18.

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Osiris: Budapest 2001) 307–327.

⁵² Új Abtv. 38. § (2) bekezdése.