

Balázs Zoltán

A közérdek mint a politika és a jog közötti váltófogalom az alkotmánybíráskodás példáján*

Bevezetés



z Alkotmánybíróság (AB) 7/2014. (III. 7.) határozatában úgy döntött, hogy a polgári törvénykönyv 2:44. §-a Alaptörvény-ellenes. A szóban forgó passzus így szólt:

[Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme] A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.

A határozat csupán két szót töröl: „méltányolható közérdekből”. Ehhez képest a határozatot szokatlanul terjedelmes, 125 pontból álló szöveg övezi, amiből 69 a rendelkező és az indokoló rész, a többi a párhuzamos és különvéleményeket megfogalmazó alkotmánybírók érvelése. A 15 szavazó közül heten nem értettek egyet a döntéssel, s ők kivétel nélkül meg is indokolták az álláspontjukat. Ezek a tények már a szöveg olva-

* A tanulmány eredetileg az Alkotmánybíróság legutóbbi négyéves tevékenységének elemzésére vállalkozó kötetbe készült. A kötet sorsa jelen pillanatban bizonytalan. A szöveg alapvető mondanivalója azonban nem változott, így a jelen válogatásba is illeszkedik. A tanulmányról az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontja vitát rendezett. Az elhangzott és a végső változatban messzemenően figyelembe vett észrevételekért köszönetet mondok Dobos Gábornak, Gárdos-Orosz Fruzsínának, Gyulai Attilának, Körösenyi Andrásnak, Jakab Andrásnak, Mándi Tibornak, Pócza Kálmánnak, Sente Zoltánnak, Szűcs Zoltán Gábornak és Tölgyessy Péternek.



sása előtt is jelzik, hogy figyelemre méltó vitáról van szó, ami egészen biztosan túlmegy például az inkriminált két szó egyszerű jogi értelmezésén.

Ebben a tanulmányban a közérdek megjelenését vizsgálom az AB határozataiban, éspedig a 2012–2014 közötti három évre szűkítve.¹ Először a közérdek fogalmának meghatározására teszek kísérletet. Megmutatom, hogy a fogalom politikaelméleti tartalmi meghatározása (miben áll a közérdek) valóban – az irodalom tanúsága szerint is – meglehetősen hiábavaló igyekezet, de a fogalom nagyon fontos szerepet tölt be a politika és a jog közötti váltás értelmezésében. A közérdek, illetve a rá való hivatkozás révén képes a politikai akarat jogot, törvényt alkotni (a közérdek *jogilag* az, amit a politikai akarat annak nyilvánít), ugyanakkor a közérdekben rejlő normatív igazolási igény a jogot minduntalan visszatereli a politika világba (a közérdek *politikailag* mindig igazolásra szorul).

A fogalmi tisztázás után először a bevezetőben említett határozatot elemzem, majd az AB több olyan határozatát is, amelyben a közérdek fogalma explicit vagy implicit módon megjelenik, azaz amelyben az AB a tárgyalt jogszabály (rendszerint törvény) közérdekűségét mérte az alkotmányhoz. Végül magát az Alaptörvényt, illetve az arra közvetlenül irányuló AB határozatokat elemzem abból a szempontból, hogy az Alaptörvény hogyan kapcsolható a közérdek fogalmához. Mindegyik elemzés azt mutatja meg, hogy az AB szükségképpen politikai tevékenységet végez mindegyik esetben. Hangsúlyozandó egyrészt, hogy ez a korábbi Alkotmány alapján is így volt; másrészt, hogy ez független az AB összetételétől. Természetesen lehet érvelni amellett, hogy adott esetben az AB helyesen vagy helytelenül állapítja-e meg egy törvény közérdekűségét; hogy az AB helyesen választotta-e ki az Alaptörvény releváns (érintett) rendelkezéseit; vagy hogy magát a közérdek fogalmát helyesen értelmezte-e. Erre nézve tartalmi vitákat kell és lehet folytatni, ám ezek a viták mindig politikai természetűek lesznek. A közérdek kezelése az AB határozataiban ezt a tény emeli ki.

¹ Egészen pontosan 2014. október 31-éig.



A közérdek fogalma

A fogalom politikaelméleti szerepe

A közérdek fogalmának jelentős jog-, politikaelméleti, közgazdasági irodalma van. Főként a hatvanas években folytak erről érdemi viták, ezekre nem kívánok kitérni, az áttekintéshez megfelelő kiindulópont lehet Bozeman (2007). Viszont az újabb irodalom sem igazán hozott jelentős elméleti áttörést (Feintuck 2004). A közérdek egyrészt rendkívül eluzív, már-már üres, jelentés nélküli fogalomnak tűnik, amivel ezért bármit, akár magánérdeket is igazolni lehet (Sajó 1999); másrészt ha konszenzusos tartalmat kívánunk neki adni, akkor nagyon sovány eredményhez jutunk: abban, hogy, mondjuk, egy veszélyes járvány leküzdése közérdek, hogy a terrorizmus elleni harc közérdek, valóban nem várható jelentős politikai vita. Csakhogy a modern, tág értelemben vett kormányzás ezeknél az ügyeknél összemérhetetlenül nagyobb és több dologról szól, amelyekkel kapcsolatban viszont éppen az a normális helyzet, hogy eltérő politikai álláspontok csapnak össze többek között abban a kérdésben, hogy mi számít igazán (?) közérdeknek. A közérdek fogalma tehát nem tűnik első látásra különösebben használhatónak egy elméleti elemzés számára.

A hazai politikai filozófiai érdeklődés a közérdek fogalma iránt amúgy fölöttébb gyér. Bódig Mátyás (2008) részletes elemzése idézhető, amely azonban sajátos ambivalenciát mutat. Kiinduló tézise az, hogy „a közérdek fogalma nem tartozik az elméletileg nehezen tisztázható fogalmak közé” (i. m., 33). Véggöveztetése szerint azonban

[a] minimalista megközelítés túl sok fontos kérdést hagy rendezetlenül, a fogalom tartalmi elmélyítése viszont olyan politikai filozófiai problémákat mozgat meg, amelyek mellett bizonytalanává válik, hogy a közérdek (...) mennyiben alkalmas gyakorlati problémák megragadására (...). Talán segíthetne rajtunk a két megközelítés kombinálása, de a magam részéről nem látom, hogy lehetőség lenne itt valamiféle középút kitapogatására.” (I. m., 50.)

A teoretikus végső soron tehát leteszi a fegyvert, s a közérdek meghatározását a praxisra hagyja. Mármost ez egyrészt kétségkívül konzisztens a tanulmány gondolatmenetével, másrészt viszont mint a politikaelmélet fegyverletétele elsietett. Azt kell észrevenni, hogy a fogalom más funkciót lát el, mint amire a teoretikus eredetileg számított. Nem a valóság



valamilyen érdekrészletét ragadja meg, nem mutat rá valami meglévőre (miben áll, micsoda a közérdek), hanem performatív-deklaratív szerepet tölt be. A közérdek tartalma nem azért nem határozható meg elméletileg, mert nincs, hanem azért, mert elvileg bármi lehet. De – lehet.

A közérdek ebből a szempontból hasonló, mint a „többség” fogalma a demokratikus akaratképzésben. Hogy miben áll „a” demokratikus többség, arra nincs valamilyen elméleti keretből kibontható vagy valamilyen elméleti alaphoz lehorgonyozható válasz, noha valamilyen konkrét többség mindig kialakul, ami végül tartalmilag eldönti, hogy mit „akar” a többség. Az *akarat* hobbesi–rousseau-i, a *többség* locke-i fogalma, végül pedig a *politikai* schmitti fogalma egyaránt olyan fogalmak, amelyek nem nagyon tűrik a tartalmi meghatározást. De természetesen rájuk is azért van szükség, hogy értelmezni tudjuk a valóságot, csak hogy nem valamiféle objektív, többé-kevésbé eleve adott elemét, hanem önmagunkat, vagyis a kollektív, *politikai* cselekvés mechanizmusát. A közérdek fogalma ebben a leírásban azt a speciális szerepet tölti be, hogy a már-már nyers természeti erőnek tetsző többségi akarat, a *sic volent majoritas* mint *leírás* mellé eleve odaillő a normatív, előíró-elváró *igényt*. De nem tartalmilag, hanem valóban nem másként, mint igényként. Ahhoz, hogy a többségi akarat a kisebbség részéről engedelmeskedésre, politikai lojalitásra számíthasson, mindenekelőtt arra van szükség, hogy a többségi akarat elvileg kész legyen arra, hogy közérdeknek, azaz mindenki érdekében állónak mutassa be magát.

Várható ellenvetés, hogy egy ennyire vérszegényen meghatározott fogalom minden lehetséges visszaélést igazolhat. Az ellenvetés elhárításához vegyük szemügyre Bibó István (1986) megközelítését:

A közérdek a *hatalom* szájában mindig önkényes célkitűzést jelent, mely magában egyaránt lehet áldás, ötlet, erőszak vagy átok. Ha a hatalom nincs a hivatallal és az étellel nincs jól rendezett organikus kapcsolatban, akkor célkitűzéseinek közérdekűsége és eredményesége akkor is eleve kétséges, ha maguk a célkitűzések helyessége elvileg nem vitás. A *hivatal* szájában a közérdek már valami reális, valóságos anyagból kivont értékképzetet jelent, de magában inkább egy szakszerű működés belső rendjét (...), mintsem a köz ügyét. Végül a közérdek úgy, ahogyan az élet, a *társadalom* (...) megfogalmazza, a köz ügyéhez legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan (...) értékelés. (I. m., 474, kiemelés az eredetiben.)

Bibó jól érzékeli, hogy a közérdek fogalma nem köthető elmülethez, s azt is, hogy valami „tagolatlan, körvonalazatlan” normatív kontr



lom” fogalma azonban Bibót félreviszi. A hatalom valóban hordozza az „önkényesség” mozzanatát, s természetesen a legmakulátlanabbul alkotmányos, demokratikus, jogállami, akár konszenzusos döntésnek is *van* hatalmi, azaz az önkényességet hordozó mozzanata. Csak hogy éppen azáltal, hogy a „hatalom”, ahogy Bibó fogalmaz, a szájára veszi a közérdek fogalmát, teremti meg a kapcsolatot a társadalommal (a köz-igazgatás szintjét itt most kikapcsolhatjuk), és a társadalom normatív, bár kétségkívül „tagolatlan, körvonalazatlan” hatalomkontrolljával. Ugyanis éppen azért, mert a közérdek tartalmilag (azaz elméletileg) üres fogalom, válik normatív értelemben *szükségessé*, hogy a kormányzat *valamit* mondjon arról, hogy miben látja és határozza meg a közérdeket az adott döntési helyzetben. Ám mihelyest *valamit* mondott róla, abban a pillanatban elhelyezte a társadalom, egészen pontosan a politikai társadalom érdekközegében, szüntette meg önkényességét, s ezzel mintegy vitát provokált róla, illetve konfliktus, kiemelt politikai küzdelem forrásává tette. Ha a vita s vele együtt a politikai küzdelem a közérdek újrameghatározásáért lehetetlen, akkor természetesen a közérdekre való hivatkozás valóban fügefalevél,² mint ahogy egy diktatúrában is lehetséges jogilag tiszta szabad választás, amely 90 százalékos többséget eredményez (mondjuk, a törvényhozásban), anélkül, hogy ezt bárki is egy politikailag szabad társadalom többségének mondhatná. Hasonlóképpen lehet érvelni amellest, hogy az „egypárt” nem politikai párt, vagy nem is politikai cselekvő, hanem, mondjuk, államszervezési jelenség. Azaz a közérdek a politikai társadalom konstitúciójához tartozó, a többségi akaratot normatív kontroll alá helyező fogalom, ahol a normatív kontroll a vitathatóságot, a közérdek közérdekűségének folyamatos (aktuálpolitikailag nem föltétlenül látványos vagy heveny) bizonyítási kényszerét jelenti.

² Itt nincs mód arra, hogy a vita fogalmát is részletesen elemezzem. Vitatkozni sokféle kontextusban lehet és szükséges. A tudományos vita más, mint egy stratégiai megbeszélés egy termék marketingjéről, s megint más, mint egy vitakészség-fejlesztő tréning. A delibéráció, a kommunikatív cselekvés, a republikanizmus elméleteibe sem kívánok belemenni, itt elég annyit leszögezni, hogy a politikai vita a célokról, a közöség identitásáról, a célok kiválasztásának elveiről, stb. szól elsősorban, s lényegi köze van a szabadsághoz.



A közérdek mint váltófogalom

Honnan tudjuk meg, hogy éppen mi a közérdek? Természetesen nem valamiféle vita-összefoglalóból, nem a politikusi nyilatkozatokból, nem a politika, a kormányzás különféle tartalmi problémáiról szóló értekezésekből, hanem a jogszabályokból. Nem véletlen, hogy a közérdek fogalmával leginkább a közigazgatás és a jogelmélet foglalkozott, de igen kevésbé érzékenyen a fogalom politikaelméleti szerepére.³ A politikaelméletet viszont inkább a fentebbi témák és terek érdeklik. Most azonban lehetőségünk van arra, hogy a két területet és a két szempontrendszert összekössük. Tulajdonképpen elég egyszerű dolgunk van, ha valamilyen közérdeket meg kívánunk keresni, mivel a rá való hivatkozás gyakran explicit módon is megjelenik, tipikusan a jogszabályok preambulumban, azon a szöveghelyen, ahol a törvény vagy rendelet igyekszik valamit önmaga indítékáról vagy céljáról is közölni. Ez a hely gyakran szövegszerűen üres, de politikai-logikai értelemben sohasem.

Vegyünk két példát! A 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról a következőképpen kezdődik:

A gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő *közérdek*, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdeke megköveteli, hogy az állam jogi szabályozással biztosítsa a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát. (...) E célok megvalósítására az Országgyűlés (...) a következő törvényt alkotja... (Saját kiemelés – B. Z.)

A politikai-logikai hely szövegszerűen is ki van töltve, a kapcsolat explicit. A politikai akarat tartalmi artikulálása (hatékonyság, felemelkedés, verseny, annak tisztességessége, tisztasága, szabadsága) után pedig a

³ Az alapvető, tehát a fogalom tisztázására, elemzésére törekvő szövegekből (Kántás 2008, Körtvélyesi 2008) is gyakorlatilag hiányzik mindennemű hivatkozás a politikumra. Körtvélyesi Zsolt megállapítja ugyan, hogy „[v]alamiképpen figyelembe kell venni, hogy a közérdek mibenlétének megállapítása lényegében a politika feladata – ennek megállapítását természetesen a jog nem vállalhatja át, annak határait azonban kijelölheti” (i. m., 209). Tanulmánya a közérdekre való hivatkozással történő tulajdonkorlátozásról szól, így témája szűkebb, s a szükségesség és arányosság jól ismert mércéit jelöli meg határként, azt azonban, hogy a határ meghúzása saját (idézett) definíciója szerint is politikai döntés, még akkor is, ha a közigazgatás vagy a bíróság hozza meg, nem észleli. A probléma röviden: ha a közérdekről a politika dönt, akkor a határokról mi más dönthetne?



szöveg a jogszabály-alkotás aktusába megy át, az elemzett performatív-deklaratív értelemben. A közérdekűség normatív mozzanata egyrészt abban rejlik, hogy a törvény eleve értékekből indul ki, másrészt abban, hogy ezek fennmaradása, érvényesülése, illetve a törvény rendelkezésével való összhangja nem triviális, hanem bizonyításra szorul.

Eddig a mechanizmus politikai részleteit bontottuk ki, itt pedig csupán annyit kell konstatálnunk, hogy a közérdek meghatározása után a politikai akarat hordozója egy jogi aktust hajt végre, amelynek kézzelfogható eredménye egy jogszabály, amely a továbbiakban a kormányzás eszköze.

Vannak olyan törvények is, ilyen például a bevezetőben röviden ismertetett AB határozat tárgyát is adó polgári törvénykönyv, amely mellőzi ezt az explicit hivatkozást. Ez a mellőzés vélhetően abból ered, hogy a törvényalkotó triviálisnak tekinti, hogy polgári törvénykönyvre szükség van, azaz a közérdek fennállását senki sem kérdőjelezi meg. Kevésbé triviális esetekben is elmaradhat az explicit hivatkozás, de a politikai-logikai hely akkor is létezik.

Összességében azt állítom tehát, hogy a közérdekre való hivatkozás alakítja a politikai akaratot intézményi, kormányzati akarrá, amely rendszerint valamilyen jogszabályban válik szövegszerűen is explicitté; ezzel egyidejűleg azonban ki is nyitja a politika előtt a jogot. A közérdek tartalmát, ahogy érveltem, nem valamilyen érdek, hanem bármilyen érdek megadhatja, amelyet a politikai akarat azzá tesz, s amely, lévén akarat, potenciálisan ellenakaratot generál. Nemigen van olyan aktuális közérdek, amely ugyanakkor ne volna vitatható. A tényleges vitatottság pedig jelzi, hogy a politikai akarat változik. Így maga a közérdek az, aminek a révén a politikai konfliktusok értelmet nyerhetnek, amely körül a politikai viták jelentős része egyáltalán zajlik. A kormányzás során mindig csak ideiglenesen rögzül a közérdek aktuális tartalma. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a kormányzás nem egyéb, mint a közérdek, helyesebben a sokféle közérdek jog általi, átmeneti rögzítésének a mechanizmusa.

A közérdek mint fogalom a jog és a közigazgatás felől tehát semmiképpen nem meríthető ki tartalmilag, azaz nem határozható meg maradék nélkül, jöllehet maga a konkrét jog vagy jogszabály nem más, mint normává alakított, explicitté tett közérdek. Ez egyébként összhangban van azzal a klasszikus tétellel, amely szerint a politikum megelőzi a jogot. Ám a közérdek kicsúszik a politikai világnézetek és filozófiák kezéből is, amennyiben ezek egyikének sincs abszolút fennhatósága a közérdek fogalma fölött, azaz egyik sem képes annak tartalmát semleges módon meghatározni. A közérdek valóban üres, ezért róla ebben a formában vitatkozni fölösleges, illetve értelmetlen. Ugyanakkor min-



den egyes törvény, jogszabály mint a politikai akarat terméke vitatható, és pedig pontosan azért, mert a normatív alátámasztás igényére való hivatkozással, amit a közérdek citálása jelez, saját maga helyezi vissza magát a politika világába. Így a közérdek egyfajta váltófogalomként fogható föl a két szféra között.

Minél több joggal, azaz fölhatalmazással rendelkezik valamilyen társadalmi intézmény a közérdek fogalmának meghatározása fölött, annál politizáltabbá válik, azaz annál jobban belekerül a politika terébe. Ez a törvényhozás esetében a leglátványosabb.⁴ Kevésbé látványos, de tartalmilag hasonló fontosságú az alkotmánybíróság, hiszen az alkotmánybíráskodás lényegi részét adja a törvények hozzámérése az alkotmányhoz. Ez pedig gyakran szükségessé teszi az említett politikai-logikai hely vizsgálatát, azaz a törvény közérdekűségének kontrollját. Semmiképpen sem szűkíthetjük le a közérdek fogalmának vizsgálatát az alkotmánybíráskodás folyamatában egyrészt arra, amikor az explicit módon előkerül (mint a bevezetőben említett esetben), másrészt arra, amikor az AB az Alaptörvénynek azt a helyét – s egyetlen olyan helyét – idézi, illetve arra hivatkozik, ahol a közérdek fogalma meg van említve.⁵ Ez különben a tulajdonjog korlátozásának esete, ahol a közérdek mint közelebből meg nem határozott elv a jog korlátozását igazolhatja. (Ez a hely például semmilyen formában nem ad támpontot a közszereplők bírálatát „méltányolható közérdekből” korlátozhatónak kimondó Ptk. vagy a már említett 1996. évi LVII. törvény vagy bármilyen más, a közérdek fogalmát a preambulumban használó törvény alkotmányosságának vizsgálatához.) A politikai logikai hely akkor is létezik, ha a szövegszerű hivatkozás nem lehetséges. Ezért az elemzésbe azokat a határozatokat, indoklásokat, okfejtéseket is be kell vonni, amelyek implicit, de erős utalást tesznek a közérdekkel kapcsolatos alkotmánybírói álláspontokra.

A teljesség kedvéért meg kell említeni a bíróságokat is, amelyek viszont már valóban tipikusan csak a tulajdonjog korlátozásának eseteiben találkoznak a közérdek fogalmával. (Viszont – mint látni fogjuk – a közérdekkel rokon „közérkölc”, „közösségellenes magatar-

⁴ „Az Országgyűlés által többségi alapon meghozott döntések így alapvetően politikai karakterű döntéseknek minősülnek.” 6/2013. (III. 1.) AB határozat [204]. Itt jegyzem meg, hogy az AB határozatok hivatkozásában szereplő [szám] a határozat saját belső tagolására utal – B. Z.

⁵ XIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.



tás”, „közfelfogás” fogalmai mégis jelentős mértékben tágítják a bírói hatalmi ág politikai szerepkörét.) Tágabb értelemben a bíráskodási tevékenység is keletkezhet a jog, különösen a *common law* rendszerében: hiányzó, esetleg egymással ütköző jogszabályok esetén előfordulhat a szuverén politikai akarat valamiféle helyettesítése, kitalálása, fölfedezése, sőt történelmileg annak felülírása is. Explicit törvények, jogszabályok hiányában, inkonzisztens rendszerben a bíró nem tehet mást, mint kitalálja, hogy a jogalkotó milyen jogot alkotna vagy alkotott volna. A tulajdonjog korlátozásának szándéka, illetve az erre vonatkozó döntés felülvizsgálata során pedig jelentős szabadságot élvez a közérdek mibenlétének megállapításakor. A fentiek értelmében ez a szabadság politikai természetű, s ilyen esetben a bírói hatalom közhatalmi jellege kétségkívül látványos is lehet. Tanulmányomnak azonban nem tárgya a bírói hatalmi ág politikai jellege, csak jelzem, hogy ettől a gondolattól, következtetéstől sem szabad visszariadni.

A továbbiakban témámnak megfelelően az Alkotmánybíróság releváns döntéseit elemzem, beleértve az indoklásokat és a párhuzamos, illetve különvéleményeket. Elsőként a bevezetőben említett határozathoz és annak érvmeneihez térek vissza. Másodikként azokat az okfejtéseket tekintem át, amelyek valamely törvény vagy egyéb jogszabály közérdekűségét tartalmilag vizsgálják. Végül magának az Alaptörvénynek a közérdekkel való összefüggését taglaló döntéseket elemzem.

A közérdek az alkotmánybíráskodásban

A „méltányolható közérdek” ügye⁶

A „méltányolható közérdek” fogalmát a Ptk.-ból törölt alkotmánybíró-sági határozattal kapcsolatban az első fontos tény, hogy az AB a szóban forgó passzusnak csupán ezt, az alapjogi biztos által vitatott rendelkezését semmisítette meg. A két további megszorítás, azaz a „szükséges és arányos mérték”, valamint az „emberi méltóság sérelme” továbbra is érvényben marad, már csak azért is, mert maga az Alaptörvény is

⁶ Itt jelezni kell, hogy A döntés: vitatható – Az Alkotmánybíróság a közszereplők személyiségi jogairól és a „méltányolható közérdekről” címmel a *Magyar Narancs* 2014. március 13-ai számában az AB határozatot részletesen elemeztem. Ez az alfejezet merít az ott megjelent okfejtésből (több helyen szó szerint, bár az önidézés jelzésétől eltekintettem), de lényeges pontokon módosít is rajta.



tartalmazza ezeket a feltételeket. E két feltétel közül az előbbi önmagában üres, azaz a szóban forgó mérték bírói megfontolásra van bízva; az utóbbi pedig ugyan nem tartalmatlan, de kellően rugalmas fogalom ahhoz, hogy a bírói mérlegeléshez kellő szabadságot adjon. Így az AB döntése lényegét illetően egyszerűen fenntartotta azt a gyakorlatot, amely a bíróságokra hagyja a közéleti szereplők személyiségi jogainak a védelmét, ehhez pedig a korábbi jogszabályi helyeket továbbra is elegendőnek ítélte.

Az AB döntése szűk többséggel született, egyetlen szavazat megfordíthatta volna a végeredményt. Az AB (illetve a többség) okfejtése sokrétű és sokféle érveléssel van támogatva, s részletes fejtegetéseket tartalmaz a szólásszabadság és a demokrácia összefüggéseiről [39–41], továbbá a politikai véleménynyilvánítás és a közéleti szereplők türeli kötelezettségéről [48–50]. A megsemmisítéshez vezető indoklás főbb lépései a következők. (1) A méltányolható közérdek fogalma szükségtelen, mivel a másik két feltétel elégséges biztosíték a közszereplők védelméhez [55–63]. (2) A véleményszabadság maga is közérdek: egyrészt mint a politikai alanyi szabadság, másrészt mint a demokratikus politikai rend egyik garanciája: „A közéleti véleménynyilvánítás alkotmányos sajátosságaiból következik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben nemcsak hogy »méltányolható közérdeknek«, hanem kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdeknek minősül” [65]. (3) A véleményszabadságnak pedig „lényegi részét jelentik a közügyek alakítóinak tevékenységét, nézeteit, hitelességét érintő megnyilvánulások” [48]. (4) Ebből következően a „méltányolható közérdek”-re való hivatkozás nem egyszerűen szükségtelen, hanem végső soron önellentmondás, hiszen éppen az a releváns közérdek, hogy ne lehessen a rá való hivatkozással korlátozni a véleménynyilvánítás szabadságát (hanem csak például az emberi méltóság sérelmére való hivatkozással).

Az indoklást több alkotmánybíró is élesen ellenezte. Röviden összefoglalom az ellenérveket. Fölmerült, a) hogy az AB érvanyagának egy része (korábbi AB döntések, külföldi példák) nem mérvado (Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Pokol Béla); b) hogy a vitatott rendelkezés értelmezését a bíróságokra kellett volna hagyni (Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Lenkovics Barnabás); c) hogy az emberi méltóság védelméből kellett volna kiindulni (Balsai István); d) hogy az Alaptörvény „Nemzeti Hitvallás” fejezete tartalmi irányt ad arra nézve, hogy miként kell az alapjoggal (véleménynyilvánítás joga) való visszaélést megállapítani (Dienes-Oehm Egon); e) hogy a közérdek ilyen vagy olyan tartalmi dolgot jelent (Dienes-Oehm Egon, Lenkovics Barnabás, Pokol Béla); f) hogy a méltányolható közérdek maga az emberi



méltóság védelmének hangsúlyozása (Juhász Imre); g) hogy a közszereplők meghatározása is problematikus, erre nézve a közérdek megjelenése a mondott helyen további eligazítást nyújthatott volna a bíróságoknak (Juhász Imre).

Számos kisebb jelentőségű gondolat is felmerült a határozat ellen szavazók részéről, de a fentiek a leggyakoribbak. Súlyuk nem egyforma. Az a)-t figyelmen kívül hagyhatjuk, mivel az AB indoklása valóban utal sok külső példára és korábbi döntésre, de a bizonyítás terhét nem ezek hordozzák. A b) érv voltaképpen ellentétben áll az összes következővel, hiszen ha a bíróságokra kell vagy kellett volna hagyni a vitatott rendelkezés értelmezését, akkor fölösleges tovább érvelni, s belemenni abba, hogy mi is a közérdek. A g) érvet félretehetjük, mivel esetleges szempontot tartalmaz. A c) érv talán összevonható az f)-fel, mindkettő az emberi méltóság védelmét tekinti első számú közérdeknek. Ám az emberi méltóság védelmét a Ptk. idevágó, meg nem semmisített rendelkezései úgyszólván tartalmazzák, ahogy erre a határozat maga is rámutat, így szükségtelennek látszik a méltányolható közérdek gondolatával is külön védeni, annál is kevésbé, mivel az, hogy a kettő alapján véve azonos, maga is vitatható vélemény. Olyannyira, hogy még a többségi véleményt elutasító alkotmánybíróknak sem mind ez a véleménye, hiszen többen egészen mást gondolnak a méltányolható közérdek mibenlétéről.

A közérdek politikumának szempontjából releváns érvek a d) és az e). Az előbbi érv a Nemzeti Hitvallásból véli levezethetőnek azt a tételt, amelyet Dienes-Oehm Egon szerint az AB-nak meg kellett volna fogalmaznia, tudniillik, hogy egyes alapjogok visszaélésszerűen is gyakorolhatók, ez pedig közérdekelles [83]. A visszaélésszerű joggyakorlás tiltása kétségkívül általános elv, a korábbi Ptk. is kimondta, az új is kimondja (bár az új már nem sorol föl példákat), vagyis az elv közérdekűségét a törvényhozó már rögzítette. Ráadásul ugyanabban a törvényben, amelynek vitatott és most már megsemmisített része valamiért ismét hozzányúlt a közérdek fogalmához, végső soron tehát szükségtelenül. Ez a megoldás ugyanis egyértelműen azt implicálja, hogy az általános elven túlmenően is vannak olyan további „méltányolható” közérdekek, amelyek miatt a szóban forgó alapjog gyakorlása korlátozható.

Így az ellenzők legerősebb érve nem nagyon lehet más, mint hogy valamilyen tartalmi definíciót, de legalábbis útmutatást igyekezzenek adni a méltányolható közérdek fogalmának. Dienes-Oehm Egon szerint

[86–87] Sajnálatos módon a közélet, a közügyek vitatásának stílusa és napi gyakorlata viharos gyorsasággal tükrözte a társadalom nyugtalanságát és megosztottságát, aminek egyenes következménye volt



a közélet és a közügyek vitatásának eldurvulása. (...) A szólás- és sajtószabadság jogával való visszaélés tömegessé válása alkalmas a köznyugalom megzavarására. Súlyosabb esetekben hozzájárulhat a demokráciába, illetőleg a demokratikus intézmények működésébe vetett bizalom megrendüléséhez is. Szükségszerűen vetődik fel tehát mindezek elkerülése céljából a köz érdekének a mindenkori helyzetre tekintettel arányos figyelembevétel. A közügyek szabad vitatása tekintetében a közelmúlt történései indokolják azt, hogy a jogalkalmazói gyakorlat a köz érdekében, a köznyugalom megóvására is figyelemmel lehessen.

Az alkotmánybíró szerint a köznyugalom, a közbizalom védelme alapvető közérdek. Ez természetesen védhető gondolat, sőt, ebben az összefüggésben közismerten tanulságos vitákat idéz föl a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos jogalkotás filozófiai alapjairól (bár az alkotmánybíró ezekre nem utal). Azonban ahogy akkor, úgy most és itt is releváns szempont, hogy a bíróságok vajon a meglévő jogszabályok alapján képesek-e ezt a közérdeket hatékonyan érvényesíteni. S persze a legkevésbé sem vitathatatlanság, hiszen politikai álláspont, hogy a közéleti szereplők verbális, olykor igen éles támadása tényleg alkalmas-e az alkotmánybíró által vélelmezett módon a közbizalom és a köznyugalom megzavarására, akár a demokrácia aláásására.

Lenkovics Barnabás szerint

[103] egyre erősödik az a társadalmi (demokratikus, civil mozgalmi, adatvédelmi, gyermekvédelmi stb.) igény, hogy a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságát éppen az állam mint közhatalom védje meg a sajtó- és médiahatalmak befolyásával és uralmával szemben. (...) [105] [E]gyre erősödő elvárás a joggal szemben, hogy a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága ne torzulhasson szabadossággá, ne fordulhasson a visszájára.

Az alkotmánybíró egyáltalán nem rejti tehát véka alá azt a politikai nézetét, amely szerint a véleménynyilvánítás szabadságának szokásos védelme vélhetően jelentős részben csupán manipuláció, az államnak pedig harcot kell vívnia a hiteles tájékoztatásért. Ez a nézet természetesen nagyon is vitatható, gyakorlati és elméleti megfontolásokból egyaránt. Itt most azonban nem a vitathatóság az érdekes, hanem az, hogy a „közérdek” fogalom megjelenése hogyan köti össze a kérdéses rendelkezést az alkotmánybíró által fejtegetett szociológiai, hatalom-, államelméleti kérdésekkel, amelyekhez amúgy jóformán semmi köze



sincs.⁷ Az a kiinduló tézis, amely szerint a közérdek fogalmának pusztán megjelenése mintegy fölhívás a politikai vitára, ebben az alkotmánybírói okfejtésben szinten önmagát igazolja.

Végül Pokol Béla vázlatos ötletét ismertetem:

[112] A normatív nyitottság és bizonytalanság miatti megsemmisítés helyett megfelelőbb lett volna, ha a határozat a bírói jogalkalmazás felé egy alkotmányos követelmény rögzítésével a „méltányos közérdek” nyitottságát oly módon szűkíti, hogy tartalmilag ezt mint a nyilvánosság előtti szólás közügyekkel összefüggésének intenzitását definiálja. Méltányolható közérdekből történik a szólás akkor, ha az valamilyen közügy kérdéseivel függ össze, és minél intenzívebb – szorosabb – ez az összefüggés, annál inkább áll a méltányolhatóság mint előfeltétel. (Kiemelés az eredetiben – B. Z.)

Ez az ötlet persze végső soron megkerüli a tartalmi kérdést, mivel az intenzitás fogalma nem ad tartalmi támaszt a bíróságnak. A „libajnai” vagy „gyurcsótány” vagy „viktátor” elég erős kifejezések, de vajon a bennük rejlő politikai-morális értékítélet vajon milyen intenzitási viszonyban áll a közügyekkel? Vélhetően elég nagyfokúban, ráadásul az intenzitás még fokozható is például azzal, hogy a politikust kifejezetten gyilkosnak, árulónak, hóhérnak, nemzetrontónak stb. nevezzük. Egyéb támpontok híján az intenzitás kétségtelen erőssége miatt ezeket a kifejezéseket méltányolhatóan közérdekűnek kell tartanunk (illetve kell tartania a bíróságnak). Mindazonáltal valószínű, hogy az idézett másik két alkotmánybíró felfogásába ezek már nem föltétlenül férnek bele. De ez spekuláció, s a lényeg éppen az, hogy mihelyest megpróbálkozunk azzal, hogy a tézis szerint szükségképpen politikumhordozó közérdek fogalmát valamilyen tartalomhoz kössük, akkor elkerülhetetlenül politikai vitába kezdünk. Innen nézve viszont az AB többségi álláspontjának fejtegetései a közérdek és a véleményszabadság, a demokrácia és a szabad vita összefüggéseiről maguk sem mentesek a politikai állásfoglalástól. A vita azonban önmagában igazolja, hogy bármilyen tartalmi meghatározásra teszünk is kísérletet a méltányolható közérdek mibenlétét illetően, azt másként, mint politikailag, nem lehet meghatározni.

Így az AB először is megtehetette volna, hogy deklarálja: éppen azért, mert a méltányolható közérdek mibenlétére nézve csak inherensen

⁷ Nagyon hasonló helyzettel találkozunk majd a hitelintézeti törvényről szóló határozatban, amely néhány hónappal későbbi keltezésű, azzal a különbséggel, hogy ott az indokoló rész tartalmazott fölöttebb gazdag történeti, gazdaság- és társadalomfilozófiai utalásokat piaccal, állammal, szabályozással kapcsolatban.



vitatható definíciót tudna adni, ezzel *ipso facto* bizonyítottnak tekinti, hogy a közérdek szükségképpen politikai fogalom, amelyet a vizsgált esetben is a törvényhozásnak kell tartalmilag meghatározni (s ha jónak és alkotmányosnak látja, mondjuk, egy cenzúrahivatalt hoz létre, a sok más közérdekkel alátámasztott intézményhez – például versenyhivatalhoz, élelmiszer-biztonsági hivatalhoz – hasonlóan). A fogalom használata az adott helyen egyszerűen nem értelmezhető, így vagy fölösleges, vagy zavaró, így semmi keresnivalója ott, ahová a törvényhozó szánta. A törvényhozónak azonban megvan a lehetősége arra, hogy más, tartalmi meghatározással helyettesítse, ha akarja.

Másodszor azonban azt is megtehetette volna, ahogyan több alkotmánybíró rámutatott, hogy a rendes bíróságokra hagyja a fogalom értelmezését, ahogyan a tulajdon kisajátításával kapcsolatban is teszi az Alaptörvény. Persze ehhez megfelelő alaptörvényi hivatkozást kellett volna találni, ami nem föltétlenül lett volna sikeres. Ugyanakkor ezzel az AB hangsúlyozottan „ráengedte” volna a politikai vitákat a bírói hatalmi ágra.

Harmadszor pedig az AB föl vállalhatta, és föl is vállalta, hogy egy alkotmányos alapértékhez – itt a szólásszabadsághoz – méri a támadott klauzulát, ahogy föntebb láttuk: „a véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben nemcsak hogy »méltányolható közérdeknek«, hanem kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdeknek minősül.” A szöveg gyakorlatilag *azonosítja* az alkotmányos érdeket a „méltányolható közérdek” fogalmával, így visszajára fordítja a törvényalkotó logikáját: a közérdekre hivatkozással nem lehet a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozni, mivel a korlátozatlan véleményszabadság maga a releváns közérdek. A trükk remek, de ennek ára van. A vizsgált szakaszban ugyanis más közérdek (az emberi méltóság védelme) mint a véleményszabadság korlátja el van ismerve, inentől viszont – ahogy az ellenző bírák érveiből kitűnik – nincs elvi akadálya egyéb releváns közérdek korlátként megnevezni. Az AB döntése pedig, amellyel tartalmi definíciót ad a vizsgált fogalomnak, majd erre hivatkozva a törvény egyik pontját megsemmisíti, a fogalmat valójában politikailag életben tartja. Ez természetesen teljesen legitim és bizonyos politikai világnézetek felől nézve helyes döntés. De semmiképpen sem ártatlan vagy semleges politikai értelemben. Az AB itt politikai döntést hozott, mint ahogy azt hozott volna akkor is, ha másképpen határozza meg a „méltányolható közérdek” mibenlétét.

Összességében tehát az elemzett AB határozat szinte tankönyvszerűen mutatja be, hogy a közérdek fogalma hogyan érvényesül jog és politika között, illetve hogy miként váltja ki, akár akarjuk, akár nem, a politikai vitát.



A közérdek mint politikai-logikai hely

2012 januárja óta, azaz az itt vizsgált időszakban elég sok olyan törvény, jogszabály született, amely azért került az AB elé (rendszerint az alapjogi biztos indítványára, az ismert szabályozási okokból), mert az indítványozó valamilyen szerzett vagy élvezett jog korlátozását kifogásolta. Az AB többnyire, bár nem kivétel nélkül, a kormányzati⁸ szándékot mint a közérdek aktuális tartalmát jóváhagyta, ám gyakran előfordult, hogy nem elégedett meg ennek egyszerű, formális kimondásával, esetleg pár szavas indokolásával, hanem részletes saját indokolást is fűzött hozzá. Természetesen a párhuzamos és különvélemények, amelyekről föltételezhetjük, hogy a bennük foglalt okfejtések ténylegesen is elhangzottak az AB ülésein, még több lehetőséget adtak, adnak arra, hogy az egyes alkotmánybírók vonatkozó elképzeléseiről képet alkothassunk magunknak.

A kormányzati akaratot elutasító kivételek közé tartozik a hallgatói szerződésekről szóló 32/2012. (VII. 4.) AB határozat. Ebben az ügynevezett alapjogi érvelés győz, így a törvény közérdekűségének további politikai szempontjai a különvélemények közé szorulnak, de ott is csak igen érintőlegesen szerepelnek. Lenkovics Barnabás (és a hozzá csatlakozó két bíró) érvelésében [80–81] a döntő súlyt az a föntebb is említett érv hordozza, hogy a kormánynak az Alaptörvény alapján is biztosított széles jogköre van az ügyben, amely alapvetően politikai természetű, így fölülte az AB-nak nincs kompetenciája.

Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat a választási regisztrációról szintén a kormányzati akaratot elutasító kivételek közé tartozik. Szempontunkból itt már fontosak Lenkovics Barnabás fejtegetései [174–177] arról, hogy mikor él a választópolgár helyesen és felelősen a választójogával:

A jognyilatkozat komolysága először is feltételezi a *megfontoltságot*. A megfontoltság része a releváns előzmények számbavétele és értékelése (múltba tekintés), majd a várható következmények felmérése és mérlegelése (jövőbe tekintés). Mindehhez nélkülözhetetlen a kellő körültekintés és tájékozódás (*tájékozottság*). Csak a tudatos választói akarattá formált és bármiféle *tisztességtelen befolyástól*, *kényszertől* vagy *fenyegetéstől* is *mentes döntés* tekinthető felelős

⁸ A kormányzat fogalmába a kormány (mint végrehajtó hatalom) és a törvényhozás is beletartozik. Ez persze vitatható definíció, de e tanulmány okfejtése szempontjából nem jelentős elméleti kérdés, hanem célszerű egyszerűsítés. A 1. pontban kifejtettek értelmében a kormányzat rendelkezik az aktuális közérdek meghatározásának politikai jogával.



döntésnek. (...) A két évtizedet átfogó utólagos hatásvizsgálat egyik kiemelkedően fontos új jelensége az ún. politikai piac működése, különösen a politikai reklám- és marketingtevékenység folytatása. Ezek fő eszközei az üzleti alapon működő kereskedelmi médiumok. A mögöttük álló koncentrált tulajdonosi hatalmak ugyanolyan, vagy még nagyobb mértékben veszélyeztethetik a választások és a demokrácia tisztaságát, mint a „korlátlan” állami közhatalom... (Saját kiemelés – B. Z.)

Az érvelés tisztán politikai természetű, amennyiben nem az Alaptörvény valamelyik passzusához kötődik, s olyan politikai filozófiai és szociológiai fogalmakkal, definíciókkal, föltevésekkel él, illetve állításokra hivatkozik, amelyek politikai, azaz nyilvános vitához tartoznak, s amelyek az említett politikai logikai hely kitöltésének, kibontásának tekinthetők.

A 43/2012. (XII. 20.) AB határozat a családok védelméről szóló törvény egyes rendelkezéseit kifogásoló indítványt bírálja el. Egyáltalán nem magyar sajátosság, hogy az ilyen ügyekben, főleg, ha maga az alkotmány is elég sok tartalmi támpontot nyújt a család, a házasság meghatározásához, a rendelkező és indokoló részek is tartalmi fejtegetésekbe bocsátkoznak ezekről az intézményekről.⁹ De azokban az országokban

⁹ Szokatlan kritikával vagy inkább közönnyel viszonyul az AB a törvényhozóhoz az alábbi helyen (kiemelve): „[43] Az Alaptörvény L) cikkéből ugyanis nem következik az, hogy például az egymás gyermekeiről gondoskodó, és őket felnevelő élettársak, a közös gyermeket nem vállaló, vagy olyan különmű élettársak, akiknek egyéb körülmények miatt közös gyermeke nem lehet (...), és számos más, a tágabb, dinamikusabb szociológiai családfogalomba beletartozó, azonos célra irányuló, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági életközösségekre ne vonatkozna ugyanúgy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, *nevezze ezeket bárhogyan is a törvényhozó*. A más jogági normákban kifejeződő jogvédelmi (intézményvédelmi) szintet a jogalkotó nem szállíthatja le (burkoltan sem) olyan módon, hogy megadja az Alaptörvényben is szereplő család általános, ez esetben erősen leszűkített fogalmát.” A közöny mögött szilárdnak látszó politikai felfogás húzódik meg, amely világosan elkülöníti magát a – mondjuk így: hagyományos – családfogalomtól. Lévay Miklós véleményét is idézem: „[81] Kétségtől a nemzet (a társadalom) fennmaradásának mint fogalomnak szerves része a gyermekek születése és felnevelése, de a nemzet (a társadalom) egészét kitevő egyes emberek »fennmaradás«-a fogalmi körébe beletartozik az is, hogy személyes döntésüknek megfelelően kialakított családjuk segítségét életük során bármikor megkapják. Ezzel együtt bárki maradhat egyedül, család nélkülüként körülményeinél vagy döntésénél fogva, de ebbe a helyzetbe a jogalkotó azáltal senkit nem kényszeríthet, hogy alapjogot korlátozó módon állapítja meg a család törvényi fogalmát.” A fennmaradás kifejezés nem véletlenül került idézőjelbe, hiszen ez meglehetősen tisztán politikai fogalom (utal rá – nem meglepő módon homlokegyenest ellentétes tartalmat adva a fennmaradás fogalmának – Pokol Béla is [110]).



is, ahol nincs chartaalkotmány, illetve ha van is, idevonatkozó passzusokat nem tartalmaz, a családdal-házassággal kapcsolatos társadalmi viták rendszerint az alkotmánybírósági (legfelsőbb bírósági) szintre kerülnek. A közérkölc és a közérkölcseről alkotott közfelfogás, amelyek rokonsága a közérdek fogalmával egyértelmű, óhatatlanul átpolitizálja, közérdekűsíti a bírói hatalmi ág egészét is, ahol pedig van, ott az alkotmánybíróságot. Így itt nem érdemes egyes különvéleményekre összpontosítani, maguk a folyamatok kényszerítik a bíróságokra – másutt is – a közérdekkel való foglalkozást. Van tehát egy világszerte érzékelhető nyomás, amelynek megjelenése a magyar alkotmánybíráskodásban nem csak a hazai politikai körülmények megváltozásával indokolható.

Ezekkel az ügyekkel szemben a kormányzati akarat érvényesülése elé gyakorlatilag semmilyen gátat nem állított az AB a gazdaságpolitikát, illetve a tulajdonjog korlátozását illetően. Viszont itt sem mindig elégedett meg a közérdekűség és a tág értelemben vett gazdaságpolitika összekötésében saját kompetenciája határainak szűkre szabásával, aminek elvi alapjait még a kilencvenes években fektette el az akkori AB. Rendszerint hivatkozott ezekre az elvekre, aztán megvizsgálta a (vélelmezett) tulajdonhoz fűződő korlátozás súlyosságát és szükségességét, amelyet az Alaptörvény is explicit módon a közérdekhez köt, valamint a vállalkozás szabadságához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogok (vélelmezett) korlátozásának súlyosságát (arányosságát) és szükségességét. Elvileg az AB számos esetben – mint bármely bíróság – érdemi indokolás nélkül egyszerűen deklarálhatta volna, hogy a „szükségesség és arányosság” mércéinek az adott törvény megfelel. Ám a szóban forgó fogalom (közérdek) és minősítések (arányosság és szükségesség) cseppfolyóssága, az AB funkciója (nem mindig egy döntés, hanem egy törvény alkotmányosságáról kell döntenet); továbbá az AB mint testület működésmódja (többségi elv) ezt gyakorlatilag lehetlenné tették. A tulajdonjog korlátozásának közérdekűségét elváró alkotmányos elv egyszerűen túl vékony alap ahhoz, hogy komplett törvények közérdekűségének igazolását rá lehessen építeni. Az AB, illetve az egyes bírák vagy az Alaptörvény egyéb rendelkezéseiben vagy saját politikai nézeteikben igyekeztek megfelelni a közérdek fogalma által támasztott normatív igényeknek.

Az öregségi nyugdíjakkal kapcsolatos indítványt elbíráló 23/2013. (X. 4.) AB határozat a közös indoklásban például eléggé messzire megy [45–47] a kormányzat intézkedéseinek értelmezésében és szakmai méltánylásában:



Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a fenn tartható gazdasági fejlődés és a fokozatosan romló demográfiai helyzet a szociális biztonság felfogásának és alkotmányos szabályozásának új alaptörvényi megfogalmazásához vezetett. A korábbi Alkotmány 70/E § (1) bekezdése által kinyilvánított elbánást (...) a 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény a valós lehetőségekhez igazította. (...)

Az alapvetően megváltozott gazdasági körülmények az államháztartás működési elvét illetően szintén új helyzetet és alaptörvényi rendelkezéseket eredményeztek.

(...) A gazdasági viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben *elkerülhetetlen volt* az államadósság csökkentése mint elsődleges rövid távú államcél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni. (Saját kiemelés – B. Z.)

A kiemelt részek a politikai egzisztenciák, a politikai helyzetértékelés megismétlései, az AB itt nem tesz mást, mint pótolja a törvényből ezúttal hiányzó közérdek-hivatkozást, azaz egyszerűen kitölti az ott üresen hagyott vagy maradt politikai-logikai helyet.

A szerencsejátékok szervezésével kapcsolatos döntésekre vonatkozó 26/2013. (X. 4.) AB határozat szintén foglalkozik [131–137] [151–164] a közérdekűség kérdésével. Itt sem elégszik meg azzal, hogy kimondja, hogy a kormánynak lehetősége van az ilyen természetű tevékenységformák szigorú szabályozására a közérdekre való hivatkozással. Ennél tovább megy, amikor a vonatkozó közérdeket tartalmilag is értékeli:

[136] (...) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pénznerő automatákra vonatkozó állami monopólium létrehozásához, a játéklehetőségek szűk keretek közé korlátozásához nyomós közérdek fűződik, amelyet *szociális, egészségügyi és gazdasági okok* igazolnak, mint például a játékszenvedély elfogadható szintre való redukálása és a kíséző összetett negatív hatásainak – beleértve a bűnözést, pl. *A pénzmosást és a sikkasztást* – az erőteljes csökkentése (...) a jogalkotó széles körű mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik annak meghatározására, hogy milyen veszélyektől kell megóvni a társadalmat. (...) A fenti megállapítások igazolják a jogalkotói beavatkozás arányosságát, de ehhez önmagában véve az állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne. Ami annak szükségességét illeti, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a monopólium



bevezetése *jobban segíti a célok hatékony elérését*, mint bármilyen más, kevésbé korlátozó intézkedés. (...) Az állami beavatkozás közérdekűségét alátámasztja annak másik oka is: *a nemzetbiztonsági kockázat* (...), amely egyben magyarázatul szolgálhat a jogalkotói beavatkozás azonnaliságára. A nemzetbiztonsági kockázatnak a nyilvánosság előtti konkrét nevesítésére – a még folyó vizsgálat miatt – még nem került sor. Az Alkotmánybíróságnak a nemzetbiztonság tartományának elemzésére és értelmezésére – kellő információ indokolt hiányában – a jelen ügyben nincs lehetősége, viszont tudomásul veszi, hogy a jogalkotó erre hivatkozással is felkészülési idő nélkül léptette hatályba a Módtv.-t.

A kiemelt részek jellegzetes közpolitikai érvek, de figyelemreméltó, hogy az AB – kissé bizarr érveléssel, azaz „bemondásra elfogadva” – a nemzetbiztonság adu ász érvét is messzemenően méltányolja.

A devizahitelekkel kapcsolatos 8/2014. (III. 20.) AB határozat az eddigiektől eltérően absztrakt Alaptörvény-értelmezés. Természetesen az ilyen eljárások az AB-t a törvény, illetve az Alaptörvény erejénél fogva eleve részben politikai testületté teszik. Így a közérdekűség problematikája az ilyen esetekben nagyobb valószínűséggel jelentkezik. A határozat [96] – záró – pontja nem is kerte sokat:

A megkötött szerződéseket illetően megfelelően tekintettel kell lenni arra az általános elvre is, hogy valamely ország a közérdek – mint például *politikai, társadalmi vagy gazdasági rendjének megőrzése* – szempontjából döntő fontosságúnak ítélteti és megkövetelheti bizonyos szabályok (imperatív rendelkezések) alkalmazását valamely tényállásra... (Saját kiemelés – B. Z.)

A határozathoz Lenkovics Barnabás és Salamon László párhuzamos véleményei szolgáltatnak fontos adalékot abban a tekintetben, hogy az alkotmánybírák milyen politikai, gazdaságfilozófiai nézetek mentén gondolkoznak versenyről, piacról, államról, illetve a piac és a személyes cselekvési szabadság összefüggéseiről. Itt azonban az idézett közös indoklásra érdemes figyelni, mivel ez elég veszjósló implikációkat hordoz a későbbi AB döntések megalapozása szempontjából. A „politikai rend” fogalmáról ugyanis enyhén szólva sem állíthatjuk, hogy annak közérdekkel való kapcsolata vitán fölüll álló volna. Itt a rend mint közérdek, akárhogyan is nézzük, gyakorlatilag biankó csekk bármilyen törvényhez, amelyről a kormányzat deklarálja, hogy például a politikai rend megőrzése érdekében szükséges. Ez nem azért probléma, mert az AB nem fogalmazott szűkebben, hiszen ha tartja magát ahhoz, hogy a



közérdek meghatározása lényegében politikai, ezért az AB kompetenciáján kívül tartandó feladat, akkor valóban az a konzisztens megoldás, hogy kerüli a nagyon konkrét politikai érveket. A probléma az, hogy a „rend” fogalom ilyen kulcsszerepben történő föltüntetésével mégiscsak egy szerfölött általános elvi politikai felhatalmazást ad a kormányzat kezébe, s így ha talán nem is szándékoltan, de túllép az önmaga számára állított, illetve általa is elismert kompetenciakorlátokon.

A korábbi szerencsejáték-törvényhez hasonló állami monopolizálást megvalósító tankönyvpiaci változásokra reagáló 1098/2014. (IV. 17.) AB határozat a korábbi ügytől eltérően jogtechnikai okból nem is vizsgálta az ügyet (Bragyova András ezzel nem értett egyet), megállapítva [13], hogy a kormányzat a közérdekre való hivatkozással olyan új jogszabályt alkotott, amely emiatt okafogyottá teszi a korábbi jogszabályok vizsgálatát.

A 14/2014. (V. 13.) AB határozathoz (családok támogatásáról szóló törvénnyel kapcsolatos indítvány) fűzött párhuzamos véleménye alapján Salamon László szemmel láthatóan nehezen tudott döntést hozni, és sajátos módon nem az Alaptörvény értelméről fejt ki gondolatait, hanem a jogalkotó szándékainak homályosságára panaszkodik [68]:

Az Alkotmánybíróság e szabályozás és az Alaptörvény különböző rendelkezései egybevetésével és elemzésével törekedett határozatát mind teljesebb mértékben megalapozni, ugyanakkor a jogalkotói szándék kellően alapos vizsgálatával adós maradt. Az Alaptörvény-ellenesség megnyugtató megállapításához álláspontom szerint szükség lett volna a jogalkotói akarat komplex vizsgálatára (mely megismerésének eszközéül szolgálhat a törvényjavaslat indokolása, parlamenti, bizottsági vitája, a jogalkotó, illetve a szociálpolitika ágazati feladatkörét ellátó kormánytag megkeresése, illetve meghallgatása).

Az érvelés lényegében a szükséges közérdek-hivatkozás hiányát nehezményezi, noha maga a kifogásolt 1998. évi LXXXIV. törvény preambulum, azaz közérdek-hivatkozása ebben a kérdésben elég világos:

Az Országgyűlés a családok és gyermekek jólétéért érzett felelősségtől vezérelve az Alaptörvényben, továbbá a nemzetközi egyezményekben rögzített szociális jogok érvényre juttatása érdekében a következő törvényt alkotja...

Szinte gátszakadásként értékelhető a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat a szövetségi hitelintézetek kényszerintegrációjáról abból a szempont-



ból, hogy mind az indokoló rész, mind pedig a párhuzamos és különvélemények rendkívül szerteágazó politikai természetű érveléseket alkalmaznak. Már az is meglepő, hogy az AB határozat részletes szakpolitikai elemzést közöl a szövetségi hitelintézeti szektorról. Az igazán szokatlan részek azonban csak ezután következnek:

[103] Mivel az indítványokban kifogásolt integrációs folyamat alkotmányossági megítélésének lényegi kérdése az állam gazdasági szerepvállalása (annak indokoltsága, mértéke és módja, azaz a szükségessége és arányossága), az Alkotmánybíróság röviden visszatekintett annak történetére, kitekintett a globális gazdaság és az európai integráció jelen kihívásaira, a társadalmi rendszer egészén belül a gazdasági és a pénzügyi, valamint a jogi alrendszerek egymáshoz való viszonyára.

A [104–112] pontok „tekintenek vissza” ezekre a dolgokra. Az ezekben kifejtett gondolatok társadalomtudományi háttérelméleteinek visszakeresése nem feladatom, annyi viszont leszögezendő, hogy a kérdéses ügy megítéléséhez nyilvánvalóan az elméleti alátámasztás funkcióját látják el, mégpedig egyértelműen politikai világnézeti preferenciákat tükrözve. Sajnos az érvelés fogalmi és logikai zavarokban is szenved. Ezek elemzése szintén nem tárgyam.¹⁰ Mindenesetre az AB álláspontját nem lett volna szükséges ezzel az anyaggal támogatni, hiszen önmagában is védhető az a tézis, akár az előző alkotmány alapján is, hogy a kormányzatnak (amit az AB ebben a határozatban előszeretettel, de indokolás nélkül azonosít az állammal) nagy szabadsága van a gazdaság-

¹⁰ Ilyen súlyos állítást mégis illik alátámasztani. Nos, a szövegben ilyen kijelentéseket találunk: „Objektív szükségszerűség volt a szabadság kivívása után a nem a törvény előtti, formális, hanem a valódi, materiális egyenlőség megteremtésének igénye.” [Mi az objektív szükségszerűség? Hogyan lehet ez egy igény?] „A szabályozatlan piac és a szabad verseny következtében azonban a társadalom újra kettészakadt” [Létezik, létezett-e valaha szabályozatlan piac? Egyáltalán: mi a szabályozatlan piac? Hogyan értendő az „újra kettészakadás”?] „Az államtalanított szabad verseny piacgazdaságban a jogrendszer a gazdasági »törvényszerűségeknek«, az értéktörvénynek, a versenynek, a piaci érdekeknek rendelődik alá.” [Volt-e valaha is „államtalanított” piacgazdaság? Mit jelent az „államtalanítás”?] „Hogyan tud „alárendelődni” a jogrendszer különböző, adott esetben nem is föltétlenül reális dolgoknak, pl. mi az az értéktörvény?”] Stb., stb. Végül itt jegyzem meg, hogy egy AB-határozathoz, főleg annak a kulcsfontosságú pontjaihoz egyszerűen méltatlan az idézőjel stilisztikai értelmű használata, amire sajnos nagyon sok példa van. Egy szó vagy képes egy konkrét fogalomra utalni, vagy nem. Ha nem, akkor véleményem szerint nem szabad használni ilyen helyen.



politika alakításában. A határozat idézi is azt a korábbi AB-álláspontot, amely szerint:

[154] A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírói vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a közérdek fennállására irányul, hanem a szükségesség-arányosság ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, *indokolt-e a közérdekre hivatkozás*, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot. (...) A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság [a] közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. (Saját kiemelés és az [a] névelő hozzáadása – B. Z.)

Ennek leszögezésén túl azonban ez a határozat, a már említett különféle elméleti forrásanyagra építve, tovább mérlegeli a konkrét törvény közérdeknek való megfelelőségét, már-már egy miniszteri expoé szó szerinti idézésének látszó módon:

[146] Az összehangolt működés, a hitelintézeti vezető tisztségviselőkkel szemben támasztott szakmai elvárások meghatározása és a hosszú távú, egységes működési stratégia kialakítása hozzájárul az *ad hoc* hitelezési gyakorlat – és az ennek következtében kialakuló válsághelyzetek – megakadályozásához. A tagok prudens és profitábilis működésének biztosítása érdekében létrehozott intézményi struktúra és az előírások végrehajtása érdekében bevezetett mechanizmusok (...) pedig az integráció működését szolgálják. Az átlátható, prudens működés biztosítása és a betétbiztonság növelése (...) olyan alkotmányos értékek, melyek az egyesülési jog és az ezzel összefüggő cselekvési szabadság mint alapjog korlátozását szükségessé és alkotmányossá teszik (eredeti kiemelés).

A továbbiakban az AB elemzi a törvény preambulumát (közérdek-hivatkozását) és konkrét rendelkezéseit [170–172]. A hivatkozást megalapozottnak tekinti, ezzel pedig az ügyet lényegében el is dönti. A megalapozottsággal kapcsolatos okfejtés viszont szintén nem viseli magán a pártatlan, kiegyensúlyozott, esetleg szakértői vélemények ismeretét tükröző mérlegelés jegyeit. Lényegében a kormányzat indoklását vagy az indoklás politikai kötelezettségét pótolja, helyesebben egészíti ki.



Ugyanis a parlamenti ülésnap vitájában az *Országgyűlési Napló* tanácsa szerint (2013. június 26.) az AB által fölhozott szempontok közül több (például az akut válság vagy az átláthatóság) érdemben egyszerűen föl sem merült.

A határozathoz egyébként szintén több párhuzamos és különvélemény csatlakozik. Bragyova András és Kiss László a közérdekűség tesztjét elfogadják, de úgy látják, hogy azon a törvény nem ment át.

Végül – legalábbis az áttekintett időszakot lezárva – a *3194/2014. (VII. 14.) AB határozatról* lehet megemlékezni, amely a szerencsejátékügyben hozott döntéshez hasonlóan a trafikügyben is úgy látja, hogy a kormányzat megfelelően hivatkozott a közérdekre (kiskorúak védelme stb.) a dohányárúsítás átszervezésében [27] és [30], de maga nem bocsátkozik újabb érvek gyártásába. Természetesen több alkotmánybíró egyszerűen másként látja – másként szavazna (Kiss László, Lévay Miklós, Bragyova András, Stumpf István) –, hiszen a „megfelelőség” pontosan az a fogalom, amely az egyik olvasatban képes kivédeni azt a vádat, hogy az AB politikai alapon dönt; a másik olvasatban viszont bármilyen politikai ízlést, preferenciát sikerrel rejt el, hiszen az AB tagjainak voltaképpen nem kell egyebet tenniük, mint egyszerűen szavazniuk.

A közérdek fogalma tehát gyakorlatilag minden olyan törvény tárgyalásánál jelen van, ha nem is mindig explicit módon, amelyet alkotmányos kifogás ér. Maga az Alaptörvény csak a tulajdonjog korlátozásának kapcsán beszél közérdekről, de az AB eddigi gyakorlata azt mutatja, hogy ez a passzus még azoknak a törvényeknek a megítélésénél, amelyek egyik fő hatása valamilyen tulajdonjog-korlátozás, sem elegendő támpont. Mi több, az Alaptörvény további rendelkezései, elvei sem elegendők, az alkotmánybírók személyes politikai világnézetei, akármilyen vitathatók is, masszívan és gyakran egészen leplezetlenül megjelennek a döntés indokai között. Az AB nemritkán a törvényhozó implicit-normatív, politikai indokolási kötelezettségét helyettesítette, pótolta vagy egészítette ki. Amikor nem tette, mert például a törvényhozó indoklását elfogadta, akkor is politikai döntést hozott, amit több esetben is csak hangsúlyoz, hogy ezek a döntések sem konszenzussal, hanem egyszerű többséggel születtek. Az AB sok döntése, határozata a közérdek (nem mindig explicit) fogalmára való hivatkozással a fogalom váltótermészete szerint a jogszabály repolitizációját idézte elő.



A közérdek és az Alaptörvény értékrendje

Amikor egy jogszabály alkotmányosságáról van szó, akkor az AB számára az egyetlen hivatalos mérce az alkotmány. Csakhogy maguk az alkotmányok is jogszabályok, még ha jogi státusok más is, mint a törvényeké; elfogadásuk alapját pedig ugyanaz a szuverenitásdoktrína adja, mint a törvényekét, még ha az eljárási szabályok részben mások is. Ennélfogva nincs elméleti akadály annak, hogy az alkotmányt se tekintsük másnak, mint a közérdek átmeneti rögzítésének, természetesen azzal a kiegészítéssel, hogy éppen az alkotmányok esetében az „átmenetiség” maga is probléma, illetve ellentéte, a tartósság, vélelmezett, politikailag relevánsnak tekinthető közérdek.

Magának az alkotmánynak és a közérdek fogalmának teljes körű elemzésére itt nincs mód. De talán szükség sincs, mivel a jelen tanulmány az AB határozataiban ténylegesen megjelenő érvekre koncentrál, így nem igényli a minden elvi lehetőségre kiterjedő politikaelméleti elemzést. Ezt illetően elegendőnek látok két elemzési irányt röviden vázolni.

Az egyik annak végiggondolása, hogy a közérdekről való döntés mint a politikai akarat artikulálása és cselekvéssé alakítása a legtisztábban a konstitúciós döntésekben jelenik meg, ennélfogva az alkotmány – az íratlan is! – a teljes jogrend preambuluma, közérdekűsége bizonyításának vagy igazolásának tekinthető. Ezt többnyire azokkal az általános elvekkel szokta az irodalom kibontani, amelyeket az alkotmányszövegek vagy explicit, vagy csak implicit módon tartalmaznak. Ilyenek maga az alkotmányosság, a jogállamiság, a hatalommegosztás, a tartós rend, az emberi jogok védelme, a magán- és közszféra elválasztása, a politikai közösség identitásának védelme stb. Amennyiben ez így van, annyiban az alkotmányt értelmező AB szükségképpen politikai testület, sőt, paradox módon még közelebb is áll a politikum lényegéhez, mint a kormányzat, noha maga a közérdek inkább a folyamatos, de legalábbis potenciális változásként és változtatásként értett politikumra utal, s ezzel az alkotmánnyal vagy az alkotmányos renddel mint a változatlan közérdekével szemben áll.

A másik lehetséges elemzési irány nem tekinti a teljes alkotmányt mint szöveget a jogrend elé helyezett valamiféle preambulumnak, hanem a szó szoros értelmében alaptörvénynek, azaz olyan dokumentumnak, amely szerkezetileg is követi a törvény logikáját, s így a politikai akaratot mint közérdeket csak a szöveg bizonyos pontjain kívánja vagy tudja azonosítani. A többi törvénytől eltérően ugyanis az alkotmányszövegekben a keresett politikai-logikai hely nem föltétlenül (csak) a szöveg eleje. Alapjogi-deklaratív-elvi rendelkezések bár-



hol előfordulhatnak (adott esetben még fejezetcímként is). A magyar Alaptörvény esetében a *Nemzeti Hitvallás*, az *Alapvetés* és a *Szabadság és felelősség* című szakaszok mindenesetre explicit módon is program-szerűvé teszik a szöveget, a diszjunktív jellegű kapcsolatot pedig ezek között és az Alaptörvény mint törvény rendelkezései között a nevezetes értelmezési megkötés [R] (3)] még hangsúlyosabbá teszi. De ezeken a szövegrészekén túlmenően is találunk a szövegben elvi rendelkezéseket (bírói függetlenség, költségvetési felelősség stb.). E szerint az elemzési irány szerint tehát az Alaptörvény egyes részei konkrétan is megfogalmazták, hogy mi számít alkotmányerejű politikai programnak, amely ennélfogva az AB által védendő alkotmányos közérdek, helyesebben közérdekhalmaz. Az alkotmányvédelem azonban ebben az értelmezésben is politikai feladat, nem is lehet más. A sok, egymással nem föltétlenül harmonizáló elv és érték összeegyeztetése, valamint egy adott törvény alkotmányosságának, a törvényben implikált vagy deklarált, tartalmilag rögzített közérdek alkotmányos közérdekűségének megállapítása pontosan olyan vitát, deliberációt igényel, mint amilyenben maga a törvény vagy éppen az alkotmány is született, s amelyet a törvény és az alkotmány is folyton provokál.

A két elemzési irány az AB ítélkezési gyakorlatában, az indokolások és az egyes alkotmánybírói vélemények szövegeiben természetesen keveredik. Mégis meg lehet mutatni egyik vagy másik dominanciáját. Az elsöre jó példa az a határozat, amely közvetlenül foglalkozik az Alaptörvény szövegével. A (II/02559/2012.) *AB határozat* utólagos normakontroll-gyakorlása a 2011. december 31-én elfogadott, jelentőségételjesen számozatlan törvénnyel kapcsolatban, amely *Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései* címet viselte. Az AB határozat igen éles – és egyébként színvonalas – vitában született, a bírák közül ketten egyetértő, öten elutasító szavazatukat látták szükségesnek részletesen is indokolni. Az irodalomban is komoly vitát váltott ki, hogy az AB-nak volt-e egyáltalán joga a törvényt, illetve annak egyes pontjait (mivel a parlament közben elfogadta az Alaptörvény első módosítását) megsemmisíteni, ahogyan tette; s hogy ezt a jogot mire is lehetett alapozni. Minket itt a közérdekűség és az általa szükségképpen hordozott politikum érdekel. Ebből a szempontból érdemes szemügyre venni a törvény releváns bevezető részét, amelyet az AB határozat nem elemez. A szöveg így szól:

Mi, az Országgyűlés képviselői – annak tudatában, hogy a múlt feltárása és az abból fakadó következtetések levonása; egyfelől az emberek és egyes csoportjaik, illetve az egész társadalom ellen a kommunisták uralma alatt elkövetett bűnök és azok elkövetői meg-



nevezése, elítélése és a tettek lehetőség szerinti jogi felelősségre vonása, a kommunista rendszer vezetői felelősségének hangsúlyossá tétele; másfelől e bűnök elszenvedőinek biztosított elégtétel megadása; a demokrácia és a diktatúra, a helyes és a helytelen, a jó és a rossz közötti világos különbségtétel nélkül nem teremthető szilárd alapzat az alkotmányos rend biztonságos működéséhez – Magyarország első, a jogállam követelményei szerint elfogadott Alaptörvényének érvényesülése érdekében kinyilvánítjuk az alábbiakat... (Saját kiemelés – B. Z.)

A kulcsszó az „érvényesülés”. Hogy mit jelent egy törvény érvényesülése (esetleg érvényesítése?), szintén nehéz filozófiai kérdés. Vélhetően többet, mint azt, hogy kihirdetik illetve hatályba lép. A törvényalkotó akarata nem egyszerűen a törvény megalkotására, hanem a vele megcélzott közérdek elérésére is vonatkozik. Olykor előfordulhat, hogy egy törvény vagy más jogszabály a megfogalmazott cél elérésének esetére önmaga megsemmisítéséről is rendelkezik. De ez inkább a kivétel, hiszen a legtöbb esetben, főleg törvényi szinten, a közérdek elérése mint cél nem köthető előre meghatározott időponthoz. A szóban forgó törvény egyes céljai (a kommunista diktatúra felelőseinek megbüntetése) elég nyilvánvaló módon egy bizonyos időn túl már nem érhetők el (a felelősök már nem lesznek életben), más céljai (helyes és helytelen, jó és rossz közötti világos különbségtétel) pedig eleve időtlenek, így közérdekűségük a lehető legabsztraktabb politikai szinten van. Ezek a célok tehát alkotmányos erejűek, s így valóban furán hatnak egy olyan törvényben, amely átmenetinek nevezi magát; ugyanakkor ez teszi érthetővé, hogy miért kívánja az elvileg legstabilabb törvényhez kötni magát. Az AB határozat ezt a keveredést különösen is kifogásolta:

[50] Az első egységes Alaptörvény elfogadásával azt a célt tűzte ki az alkotmányozó, hogy az Alaptörvény szövege (...) *stabil és időtálló* Alaptörvénnyé váljon. Az alkotmányozó az Alaptörvény elfogadásával egyértelműen meghatározta annak szabályozási tárgykörét, tartalmát és szerkezetét, azzal az igénnyel, hogy az Alaptörvény egy és egységes, *időtálló* jogi dokumentumként, a jogforrási hierarchia csúcán elhelyezkedve a jogrendszer alapjaként működjön. Ezt az alkotmányozói *célkitűzést* törte meg az Ár. azzal, hogy az átmeneti rendelkezések mellett számos nem átmeneti rendelkezést kívánt az Alaptörvény részévé tenni, úgy, hogy azok ténylegesen nem épültek be az Alaptörvény szövegébe... (Saját kiemelés – B. Z.).



A történet végül *happy end*del zárult, amennyiben az újabb Alaptörvény-módosítások rendezték a keveredést. De az AB határozat idézett pontjából a „stabil és időtálló” jelzők használata is figyelemreméltó. Ezek az ismérvek, továbbá ezek elismerése, méltánylása és érvényesítésének szándéka mint az alkotmányozónak tulajdonított közérdek-hivatkozás elég világosan jelzi, hogy az AB, legalábbis annak (akkori) többsége, magához az Alaptörvényhez *toto caelo* közérdeket rendelt, és pedig pontosan azt, amit a közérdekről folytatott politikai viták a természetüknél fogva a legkevésbé képesek figyelembe venni, nevezetesen a változatlanságot és az időtállóságot.¹¹ Az érvelés ezen a ponton egyértelműen az első elemzési irányt veszi föl. Az AB voltaképpen meghatározza azt a közérdeket, amely az alkotmányból *mint* a teljes jogrend preambulumából kibontható. Természetesen ez az érték nemigen tekinthető valamilyen szubsztantív mércének. Ráadásul az időtállósággal vagy a stabilitással a módosítás, kiegészítés még nincs kizáró viszonyban. Nincs elvi válasz arra a kérdésre, hogy milyen gyakoriságú vagy mélységű változtatás semmisíti meg a stabilitást. Ezenkívül arra nézve sem tehető semmilyen egyértelmű megállapítás, hogy ezek az értékek valamilyen vitathatatlan primátust élveznének. Például egy olyan alkotmány, amely elsősorban a politikai közösség identitásának megfogalmazására vállalkozik (hasonlít egy küldetésnyilatkozathoz), szintén értékelheti ugyan a stabilitást, hiszen a változékony identitást többnyire komolytalannak tartjuk, de csak instrumentális értéként. Ismert Thomas Jefferson álláspontja arról, hogy minden alkotmány szavatossága egy nemzedéknyi idő után (ő 19 évet említ) automatikusan lejár. A népszuverenitás, a jövő generáció jogainak elméletei minden további nélkül megindokolhatják, bár ennek kétségkívül ma csak elméleti érdekessége van, hogy miért fontosabb érték a szabadság, mint a stabilitás. Az AB elméletileg azonban megtehetette volna, hogy nem a stabilitás és az időtállóság értékeit nevezi meg olyan közérdeknek, amelyet az Alaptörvény mint egész reprezentál a teljes jogrend irányába. Ha nem is így tett, egyértelműen politikai döntést hozott: mást nem is hozhatott volna.

Ahogy láttuk, a másik elemzési irány az Alaptörvény szövegét is föl-bontja abból a szempontból, hogy abban egyes részeket másként vezet le az alkotmányozó politikai akaratából. Az explicit deklarációkon

¹¹ Két, egymással összefüggő lehetséges további alkotmányos közérdek lehet az alkotmánynak vagy alaptörvénynek az egysége (vagyis hogy egyetlen szövegből álljon, világos kezdettel és zárással) vagy egységessége (koherenciája, ellentmondás-mentessége). Ez a téma váltotta ki a legélénkebb vitát (lásd Szente 2013, 2014), a stabilitás és az időtállóság önálló alkotmányos közérdekként viszont érdekes módon kevés figyelmet kapott.



(Nemzeti Hitvallás, Alapvetés, Szabadság és felelősség) kívül bizonyos implicit elvek is idetartoznak. Az államszervezet konstituálása maga is nevezhető közérdeknek a hobbesi értelemben, tudniillik hogy minde nélkülött legyen állam; az állam pedig nem más, mint a *Commonwealth* teste, amely nélkül a politikai akarat éppolyan tehetetlen, mint a kommunikációra képtelen ember akarata. Az alkotmány, illetve alaptörvény továbbá önmagán belül is reflektál arra, hogy milyen államszervezetet tart helyesnek: a hatalommegosztás elve vagy a rendkívüli helyzetek kezelésének alkotmányos keretezése ilyen megfontolások.¹² Ezek az elvek vagy politikaelméleti támpontok tehát az Alaptörvényen belül állapítanak meg viszonyokat. Nehéz kérdés, hogy az AB vizsgálhatja-e, hogy ezek a viszonyok koherensek-e, azaz hogy a tényleges államszervezet megfelel-e az Alaptörvény saját elveinek. De itt csak az a fontos, hogy azt viszont megteheti (nem is annyira szűkebben vett jogilag, mint inkább érveléstechnikailag értett) alkotmányértelmezési felhatalmazása birtokában, hogy valamilyen eljárással mintegy kivonja ezeket az elveket az Alaptörvényből, s valamilyen vagy tartós, vagy *ad hoc* politikai programként, státútumként tekint rájuk. Az AB határozatok s persze maguk az indítványok is kötelezően tartalmazzák az „érintett” Alaptörvény-rendelkezéseket, ám arra nézve, hogy melyek lehetnek egyáltalán az „érintettek”, más támpont, mint az alkotmányos intuíció, nem áll rendelkezésre.

Az eltelt időszakra nézve állítható (bár ezt konkrét idézetekkel nem igazolom, mivel szűkebben nem tárgyam), hogy például az emberi méltóság fogalma, amely a korábbi időszakban gyakran került az „érintett” (értelemszerűen megsértett) vagy annak vélt elv pozíciójába, mint alkotmányos intuíció ritkábban győzte meg az AB-t, mint korábban. Egyes jelek pedig arra vallanak, hogy igen jelentős nézetkülönbségek vannak az alkotmánybírák között ennek a fogalomnak a mibenlétét illetően is. Az előző pontban tárgyalt ügyek kapcsán szintén számszerű alátámasztás nélkül ugyan, de alapos okkal állítható, hogy például a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható állami költségvetés elve egyre erőteljesebb sarokponttá vált az AB szemében a radikális gazda-

¹² Manning (2011) az amerikai alkotmány és a benne *expressis verbis* nem említett hatalommegosztási alapelv viszonyának jogtörténeti elemzése során úgy érvel, hogy az elv voltaképpen mindig a bírói eljárásban merült csak föl (természetesen az alkotmány szerzői, különösen Madison, egyéb írásaikban hivatkoznak rá), értelmezése ezért mindig teljesen nyitott. Waldron (2011) viszont úgy látja, hogy az elv igenis jelen van az alkotmányban, még ha implicit módon is; hiszen végtére a demokrácia szó sincs leírva benne, ám ettől még a közhatalom fölépítésének és gyakorlásának módja alapján véve demokratikus (többségi elv, általános és egyenlő szavazati jog stb.).



ságpolitikai lépések alkotmányos szintű közérdekűségének alátámasztásakor [kiváltképpen a „fenntarthatóság” ismérve]. Az azonban nem állítható, hogy a vizsgált időszakban, egyetlen kivételt leszámítva, az alkotmánybírák a nevezetes Sólyom László-féle láthatatlan alkotmányhoz hasonló politikai státútum, koherens elvgyűjtemény, mondhatni: alkotmányesszencia leparlálására kísérletet tettek volna.

A kivétel a sólyomi koncepció ismert ellenzője, Pokol Béla. Egyfelől rendszeresen bírálja azokat a döntéseket, amelyeket a korábbi koncepció folyományának tart, amelyet a „jogkiolvasztás” technikájának nevez (ezt alapjogi érvelésnek vagy emberi jogi platformnak is nevezhetjük). Ezzel párhuzamosan igyekszik felhívni a figyelmet az Alaptörvény deklaráltan politikai természetű részeire, elsősorban a Nemzeti Hitvallásra.¹³ Álláspontja szerint az AB feladata ezeknek a politikai rendelkezéseknek és megállapításoknak az integritását is megőrizni, sőt, egyfajta sajátos aktivizmussal az Alaptörvényt a gyakorlatba is átültetni. Ebből természetesen az is következik, hogy az AB-nak szerinte azonosulnia kellene ezzel a politikai státútummal, s ezt követően a jogszabályok közérdekszerűségét tartalmilag is vizsgálhatja.¹⁴

A 42/2012. (XII. 10.) AB határozatban az alkotmánybíró különvéleménye, különösen a [61] pont abból a szempontból érdekes, hogy a korábban jobbra egalitárius politikai filozófiai szemlélet ellen közvetlen támadást intéz, a törvényhozás szabadságát hangsúlyozva a közérdek morális tartalmának megállapításában, ami itt konkrétan az egyenlőség értékének átértelmezését jelenti.¹⁵ Hasonlóan szubsztantív megállapításnak tekinthető az a nézete, hogy az új Alaptörvény a korábbi „individualista” világkép helyébe „közösségi” világképet állított, s ezt a programot az AB-nak el kell fogadnia.¹⁶ Ez minden kétséget kizáróan és egyértelműen politikai filozófiai platform, amely szintén nagyon határozottan ellentétes a (vélelmezett) egalitárius-emberi jogi-individuális

¹³ Hosszasabban például a 32/2012. (VII. 4.), [86]; 28/2013. (X. 9.), [40–45]; 34/2013. (XI. 22.), [83–85]; 14/2014. (V. 13.), [62] AB határozatok, illetve azok pontjai (saját vélemények).

¹⁴ Lényegében ugyanezt, tehát az Alaptörvény politikai programjának közvetlen védelmét látja az AB feladatának a 33/2012. (VII. 17.) határozathoz fűzött indoklásában Balsai István is (ez a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénnyel kapcsolatos indítványt bírálja el, lásd [114], *passim*). Más bírák is utalnak a Nemzeti Hitvallás egyes pontjaira, de kétségtelen, hogy kvázi programszerűen, azaz átfogó értelmezési keretben kialakításán munkálkodva Pokol Béla foglalkozik az Alaptörvény politikai programjával.

¹⁵ Ezt az érvelést lényegében megismétli a 4/2014 (I. 30.) AB határozathoz fűzött véleményében [109].

¹⁶ 1/2013. (I. 7.), [188–189]; 4/2013. (II. 21.), [115–118] AB határozatok.



platformmal, sőt, annak is van szánva, de úgy, hogy közben elemi szinten az Alaptörvény (vélelmezett) politikai programjához köti magát.¹⁷

Akármelyik elméleti irányt választjuk is tehát, a közérdek és az alkotmány közötti kapcsolat értelmezése megkerülhetetlen feladata az AB-nak. Akár úgy dönt, hogy magát az Alaptörvényt egészében véve a teljes jogrend elé helyezett politikai-logikai helynek tekinti, s megpróbál belőle valamilyen közérdek-esszenciát kivonni (ez lehet, ahogy láttuk, a stabilitás, de lehet a jogállamiság vagy egyszerűen az alkotmányosság); akár úgy dönt, hogy az Alaptörvényen belül keresi meg azt a politikai programot, amelyet politikai zsinórmértéknek tekint a törvények fölötti kontroll gyakorlása közben, mindenképpen és szükségképpen politikai tevékenységet végez, és közvetlen politikai kontrollt gyakorol az összes törvény fölött.

Egyvalamit viszont itt még le kell szögezni. Azt, hogy az AB politikai tevékenységet végez, abban az értelemben kell venni, ahogy itt a közérdeket meghatároztam, azaz olyan politikai fogalomként, amely ráirányítja a figyelmet egyrészt a teljes jogrend politikai eredetére, s újra meg újra átpolitizálja a jogrendet; másrészt folyamatosan napirenden tartja a normatív igazolás igényét. Az AB ebben a folyamatban vesz részt olyan politikai testületként (és nem csak Magyarországon), amelynek speciális, más testület által el nem látott konkrét funkciója van. Ezt a funkciót részben vagy majdnem egészben más testület is elláthatja (például felsőház). Az AB relatív előnye egy adott kormányzati konstrukcióban abból származik, hogy az alkotmány vagy Alaptörvény közérdekűségét explicitebbé, megformáltabbá képes tenni azáltal, hogy valamilyen jogállamiságot, alkotmányosságot, stabilitást kér számon magán a politikai közösségen, annak demokratikus felhatalmazása¹⁸ és saját normatív igazolási képessége (ami politikai képesség) révén.

¹⁷ Arról, hogy az Alaptörvény tényleg tartalmaz-e, s ha igen, akkor milyen és mennyire koherens politikai világnézetet, lásd: Küpper 2012, Pap 2014. E tanulmányban maguknak az alkotmánybíráknak a vonatkozó felfogását igyekeztem áttekinteni. Pap András László friss tanulmánya sajnos erre csak nagyon röviden tér ki, Dienes-Oehm Egon és Lenkovics Barnabás egy-egy megjegyzését idézi, bár nem elemzi; Pokol Béla jóval sokszínűbb, de természetesen így is – egyelőre – mozaikos koncepcióját nem említi.

¹⁸ Triviális, de a közmeggyőződésben mégsem elfogadott tény, hogy az AB tagjait a demokratikusan megválasztott törvényhozás választja, így bár két fázisban, de kifogástalan demokratikus felhatalmazás birtokában vannak (legfőleg a szakmai kompetencia meghatározását érheti kifogás). Ráadásul a kétharmados többség követelménye elvileg nagyobb legitimitást ad nekik, mint a miniszterelnök mögött álló egyszerű többség követelménye.



Eredmények

Az Alkotmánybíróság politikai testület, része a tágran vett kormányzatnak, amelyet a szuverén állít föl. Ha törvények, jogszabályok alkotmányossági kontrollját végzi, beleütközhet abba a problémába, hogy nem mindig elég a törvény kifogásolt helyének vagy a törvény egészének viszonyítása az Alaptörvény valamelyik „érintett” rendelkezéséhez. Kiváltképpen az utóbbi, tehát a törvény egészének kifogásolása esetén kénytelen magát a törvényt is, tehát nem csak az Alaptörvényt értelmezni. Ilyenkor viszont a törvény közérdekűségének vitáját kénytelen vagy rekonstruálni, vagy pótolni, ami eminensen politikai feladat. Ha a törvény vagy jogszabály valamelyik részrendelkezését érinti az alkotmányos kifogás, akkor is megtörténhet, hogy a törvény egészéhez való illeszkedés vizsgálata is szükséges, ez viszont újra létrehozza az előbbi helyzetet. Ennélfogva a közérdek fogalma mind implicit, mind explicit módon gyakran fölbukkan az AB ítélezési gyakorlatában. Ez korábban is így volt, s ezen semmilyen önkorlátozás nem segít, ideértve az „(alkotmány)bírói aktivizmus” kritikáját is. Az természetesen az AB szabadságában áll, hogy a közérdekűségről szóló vitát *expressis verbis* ne folytassa le, ilyenkor azonban pontosan az történik, mint a vita nélküli törvényhozási döntésnél: a politikai ügyet a többségi elv alapján eldöntik. Az AB-t sem köti az indokolás politikai kötelessége. Megteheti, hogy egyszerűen szavaz (s gyakran meg is teszi). Ettől azonban politikai természete csak még egyértelműbb. Ha a vitát lefolytatja, azzal is ezt a tulajdonságát domborítja ki, hiszen a viták jellemzően normatív igazolási (vagy cáfolási) kísérletek ütközései.

A közérdekűség politikai fogalma az alkotmányértelmezésnél is masszívan jelen van. Vagy úgy, hogy magának az alkotmánynak vagy alaptörvénynek a közérdekűségét, azaz végső alkotmányos alapelveit veszi az AB tekintetbe; vagy úgy, hogy az alkotmányon belül keresi meg azt a politikai státútumot, programot, amelyhez a szöveg egészét viszonyítja (s aztán ezt használja az adott ügy kereteként). A politikai jelleg ebben az aspektusban is szembeötlő. A magyar alkotmánybíráskodás történetében elemzői szempontból szerencsés, hogy maga a közérdek fogalma is határozat tárgya lett. Ennek elemzése során is azt találtuk, hogy a fogalom szükségképpen folyton rámutat a politikumra, váltó a jog és a politika között. A közérdek fogalma üres, de segítségével tud a politikai akarat jogot alkotni, majd ugyanezzel az aktussal vissza is helyezni a jogot a politika erőterébe. Ebben a mechanizmusban az AB kitüntetetten, de nem egyedül érdekes és fontos intézmény.



Irodalom

- Bibó István 1986: A magyar közigazgatásról. In uő: *Válogatott tanulmányok II.* Budapest, Gondolat. 468–484.
- Bódig Mátyás 2008: Jogelméleti és politikai filozófiai reflexiók a közérdek problematikájáról. In uő et al.: *Közérdek és közigazgatás.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. 33–53.
- Bozeman, Barry 2007: *Public Values and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism.* Washington, Georgetown University Press.
- Feintuck, Mike 2004: *The Public Interest in Regulation.* Oxford, Oxford University Press.
- Kántás Péter 2008: A közérdek fogalma a közigazgatásban. In Bódig Mátyás et al.: *Közérdek és közigazgatás.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. 63–78.
- Körtvélyesi Zsolt 2008: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. In Bódig Mátyás et al.: *Közérdek és közigazgatás.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. 183–216.
- Küpper, Herbert 2012: Paternalista kollektivizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. *Közjogi Szemle*, 5., 2012/3.
- Manning, John F. 2011: Separation of Powers as Ordinary Interpretation. *Harvard Law Review*, 124., 2011/8., 1939–2040.
- Pap András László 2014: Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon.* Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. 245–264.
- Sajó András 1999: A közérdek-fogalom (értelemadási kísérlet). In Lamm Vanda (szerk.): *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára.* Budapest, KJK – MTA Jogtudományi Intézet. 239–268.
- Sente Zoltán 2013: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 4., 2013/2., 11–21.
- Sente Zoltán 2014: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina – uő (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon.* Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. 209–242.
- Waldron, Jeremy 2013: Separation of Powers in Thought and in Practice? *Boston College Law Review*, 54., 2013/2., 433–468.

