

(ÚJ) GAZDASÁGI ALKOTMÁNYT – AVAGY: A GAZDASÁGI ALKOTMÁNYOSSÁG
ALAPKÉRDÉSEI ÉS ALKOTMÁNYUNK GAZDASÁGI ALKOTMÁNYOSSÁGI KRITIKÁJA

Ebben az előadásban célom, hogy áttekintsem a magyar gazdasági alkotmányosság alapkérdéseit, elveit, funkcióját, az Alkotmányban meglévő, a gazdasági alkotmányosság bázisát képező normaszöveget, azoknak az Alkotmányban strukturálisan elfoglalt helyét és összefüggés rendszerét valamint az előadás végén megfogalmaztam kritikai észrevételeimet és azok indokát. Erre utal az előadás címe is abban az értelemben: a jelenlegi 'gazdasági alkotmány' megfelel-e a kor kihívásainak, és a gazdasági változások igénylik-e ezen alkotmányos bázis reformját és ha igen, milyen irányban.

I. A gazdasági alkotmány fogalmi kérdései

Az előadás első részében tekintjük át az alábbi kérdésköröket, melyek logikai sorrendben vetik fel a gazdasági alkotmányossággal kapcsolatos alapkérdéseket, kapcsolódva a konferenciánk címéhez is: „A jogállamiság 20 éve”:

1. A magyar rendszerváltás előtti állapot, azaz rendszerváltás a gazdasági alkotmányosság terén.
2. Mi is az a gazdasági alkotmányosság?
3. Mi a gazdasági alkotmányjog alapkérdése?
4. Gazdasági alkotmány a mai Magyar Köztársaságban.

1. A rendszerváltás előtti állapot - rendszerváltás a gazdasági alkotmányosság terén

Az 1989-90-es években zajló politikai és jogi rendszerváltásig nem volt jelentősége a törvényeknek, hiszen rendeletek sora rontotta őket, nem volt alkotmánybíróság sem, így élő normakontroll sem működött.

A rendszerváltás előtt már a 80-as évektől a gazdasági jog területén már több új törvény a piacgazdaság irányába mutatott, melyet a piac-konform gazdasági jogalkotás útján a gazdasági jogtudomány a konvergencia elmélet örve alatt már elméleti koncepciók formájában kidolgozott, melyekből aztán gyorsan születtek modern jogszabálytervezetek.¹ Említsük meg ezek közül mindenképpen az 1984-ből származó első ún. versenytörvényt² vagy az 1988-as évben megszületett első Gt-t.³ Ekkor még a politikai rendszerhez kapcsolódó tervgazdasági időszakot éltük, mégis sikerült már az új idők igényét becsempészni e néhány szabályba.

Kijelenthetjük, hogy a gazdasági jogalkotásban - folyamatát a fentiek szerint tekintve - a rendszerváltás nem jelentett olyan alapvető változásokat, cenzúrát, mint más jogterületeken, hiszen már a piacgazdaság irányába haladt a jogalkotás a 80-as években Magyarországon.

A gazdasági alkotmányosság szempontjából is meghatározó jelentőséggel bírt az alkotmánybíróság felállása, így tehát a magyar alkotmánybíróság a rendszerváltással kezdte meg tevékenységét az 1989-ben megalkotott jogszabállyal⁴, amely az alkotmánybíróság szervezetét, hatáskörét, és az egyes eljárások

¹ Vörös Imre összefoglalása: *Alkotmánybíráskodás*. (Szerk. Kilényi Géza) Unió Kiadó, 1993., 239. o.

² 1984. évi IV. tv. a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról

³ 1988. évi VI. tv. a gazdasági társaságokról

⁴ 1989. évi XXXII. tv. az alkotmánybíróságról

menetét szabályozta. Megalkotásra került tehát a normakontroll mint olyan, és nemcsak a normák utólagos, de előzetes felülvizsgálata is lehetségessé vált, továbbá a nemzetközi szerződésekbe tükrözés és a mulasztásos alkotmányértés kimondása is lehetségessé vált. E bázison keresztül vált tehát lehetővé, hogy az Alkotmányban kimondott gazdasági jogi alpnormákon felül az alkotmánybírói döntések útján a jogelvek és garanciák is tartalommal válhassanak a gazdasági alkotmányosság kérdéseiben is. Az alkotmánybírói léte és minden határozata a rendszerváltást vitte előbbre mindaddig, amíg az alkotmány fogalmi kultúrája és értékrendje át nem hatotta az egész társadalmat és a hatalom működését.

A 80-as évek végén a kormány deregulációs bizottságot is létrehozott abból a célból, hogy a gazdasági életet gúzsba kötő jogszabálydsungelt irtsa, ritkítsa. Ezen munkában jelentős szereppel bírt doktori iskolánk vezetője, Verebélyi Imre is mint deregulációs kormánybiztos. A dereguláció nemcsak a kigyomlálandó jogi normák teljes kiirtását jelentette (törvények, rendeletek teljes hatályon kívül helyezését), hanem azok olyan áttekintését is, amely valamely szabályt felülvizsgál, annak elavult, régi szabályrészeit hatályon kívül helyezi és ennek helyébe egyidejűleg új szabályt illeszt be, vagy akár rendszeressé teszi a normák többévenkénti felülvizsgálatát alkalmassági szempontból. A 90-es évek kormánya pedig már a kodifikáció természetese részének tartotta a deregulációt, azaz az új jogszabályok alkotásakor egyidejűleg a meglévő normarendszer hatályosítása illetve felülvizsgálata is megtörtént.⁵ Sok alapvető rendszerváltó jogi kérdés csak 1990 után került a törvényhozás elé, így az alkotmánybírói is ezekkel csak az ezt követő években meghozott döntéseiben tudott foglalkozni.

Alkotmányunk a rendszerváltás óta több mint 30-szor került már módosításra, mégis az ebben az előadásban elemzett gazdasági rendszerünket érintő rendelkezések sora sokkal strukturáltabban, és sok helyütt kiegészítve kerülhetett volna beépítésre az eltelt évek során. Ha jogi szempontból tematikailag csoportosítani kellene, hogy a rendszerváltás mely területeken vetett fel alapvető kérdéseket⁶, kiemelhetnénk az alábbi négy témakört: a tulajdoni rendszerváltást, a büntető- és polgári jogi garanciák kiterjesztése terén tett lépéseket, a múlt intézményeihez való viszony rendezése körben született jogszabályok, döntések és az új államszervezet felépítése kérdéskörében rendezett normák. Itt az előadás keretén belül a gazdasági rendszerváltással összefüggő jogintézmények taglalását tesszük meg elsősorban az alkotmánybírói gyakorlat alapján, nem térünk ki számos egyéb - adott esetben tágabb értelemben kapcsolódó - kérdéskör részletes elemzésére, legfeljebb az említés szintjén.

2. Mi is az a gazdasági alkotmányosság?

E kérdést először Sárközy Tamás vetette fel nyugati példák nyomán.⁷

A kezdeti elméleti álláspontok szerint⁸ a gazdasági alkotmányosság nem a gazdaság alkotmányhoz való viszonyát fejezte ki, hanem azt, hogyan is nézzen ki az adott gazdaság. Tisztán tehát közgazdaságtani kérdés volt Míg pl. a közjogi alkotmányosság kifejlett intézményekkel és tartalommal bírt, addig a gazdasági alkotmányosság határai elmosódtak tűntek.

A gazdasági alkotmányosság elméleti kidolgozottsága egy szűkebb és egy tágabb fogalmi meghatározással apellál: szűkebb értelemben véve értendő alatta az alaptörvényben (pl. a német Grundgesetz, magyar Alkotmány stb.) foglalt szabályokon alapuló gazdasági rend. Tágabb értelmezés szerint azonban a gazdasági alkotmányosság körébe tartozik minden olyan jogi szabályozás, amely általában a gazdasági folyamatok szervezetét és lefolyását alapvetően és tartósan befolyásolja.⁹

A magyar jogirodalomban ezzel a kérdéssel foglalkozott Mádl Ferenc is az Európai gazdasági közösség joga című munkájában, melyben megállapítja azt, hogy a Római Szerződés 222. cikke tudatosan

⁵ Vörös im. 240.o.

⁶ Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Bp., Osiris, 2001., 64.o.

⁷ pl. a szocialista vállalatelmélettel összefüggő munkájában (vö Vörös im. 241.o.)

⁸ pl. Rittner professzor a német jogászok közül (*Wirtschaftsrecht*. 2. Auflage, Heidelberg, 1987. 25. old - Vörös im. 242.o.)

⁹ pl. Schmidt, Reiner - *Wirtschaftspolitik und Verfassung*. 1971., 91-92 old. - Vörös im. 242 o.

mondotta ki, hogy a szerződés nem érinti az egyes tagállamokban érvényes tulajdoni rendet. A közösség pedig maga mondta ki a gazdasági szabadság mint kiemelt érték védelmét versenypolitikai céljai között.

Drinóczy Tímea egyik összefoglalója szerint¹⁰ nemcsak a *gazdasági alkotmányhoz közvetlenül kapcsolódó* alapjogok és alkotmányos elvek (így pl.: i) az Alk. 10§(2)- az állami tulajdon köréről, Alk. 12§(2)- önkormányzatok tulajdonáról, Alk. 13§(1) - a tulajdonhoz való jog rendelkezése, továbbá a 70/B§ -az AB döntése nyomán a munkához ill. foglalkozáshoz való jog is kapcsolatba áll a vállalkozás szabadságával, ii) Alk 70/C§ - a sztárjkjogról és a szabad érdekszerveződésről (mint az egyesülési szabadság speciális megvalósulási formája.), az Alk. szabályai a ffiak és nők egyenlőségről gazdasági jogok tekintetében is, a kisajátítás garanciális szabályairól, az önkormányzatokról 44/A§, valamint a közhivatal viselés jogáról mint a foglalkozáshoz való joggal összefüggő jogosítvány) is a gazdasági alkotmányosság részét képezik, illetve a *gazdasági alkotmányhoz csak közvetve kapcsolódó*, a gazdasági alapjogok gyakorlásának előfeltételét képező alkotmányi rendelkezések is értelemszerűen ide veendő. (Ilyenek pedig pl. a jogképesség deklarálása, egyesülési jog, diszkrimináció tilalmi rendelkezések, és egyes kulturális jogok (művelődéshez való jog, tudományos és művészeti élet szabadsága mint az emberi szabadság kiteljesedését segítő jogok.) stb.) Léteznek még *egyéb, a tárgyuknál fogva ide kapcsolódó, kiegészítő alkotmányos tételek* (mint pl. rendelkezések az országgyűlés vagy a kormány jogosítványairól, valamint az ÁSZ-ről vagy az MNB-ről is).

A magyar alkotmányt áttekintve Vörös Imre pedig arra is utalt, hogy a magyar alkotmány néhány általánosan fogalmazott gazdasági jogi tétele gyakran csak a preambulumban írottakkal enged következtetni egy-egy alkotmányjogi probléma megoldására.

Maga az alkotmánybíróság döntéseiben nem is használja a gazdasági alkotmány kifejezést, és a gazdasági alkotmányosság is csupán egy indítvány¹¹ alapján alkalmazta.

3. A gazdasági alkotmányjog alapdilemmája, a piacgazdaság és a polgári demokrácia kiteljesülése a rendszerváltás után

A gazdasági alkotmányosság alapdilemmája: mi a jogállamiság, a szabad piacgazdaság alapminimuma, melyet a beavatkozó, modern - a gazdaságirányító tevékenységet is végző - állam nem léphet át? A magyar gazdasági rendszerváltás folyamatában az egypártrendszert támogató központosított tervgazdálkodás intézményeit kellett leépíteni és bevezetni a polgári demokráciához kapcsolódó piacgazdaságot.

A tervgazdaságban az állam egyben tulajdonos és közhatalom is volt, melyet az egypártrendszer támogatott. A szabad vállalkozás a rendszerváltás előtt elvileg ezt a központosított állami hatalmat ásta volna alá, hiszen a tulajdonhoz jutó ember egyben szabad és az állami hatalomtól független polgárrá is válhatott volna. A monolitikus állami és a tervgazdálkodásban ténylegesen a szövetkezetek irányában is érvényesülő „államjogi” állami hatalom folytán a gazdasági hatalom olyan koncentrációja ment végbe, amely megteremtette a politikai hatalom diktatórikus koncentrálásának anyagi-pénzügyi alapját, a központosított tervgazdaság pedig egyértelműen a diktatúrát szolgálta, a diktatúra pedig a tervgazdaság fennmaradását. Nem kétséges ugyanakkor - és már az 1947-ben megkezdett államosítások erre utaltak -, hogy a hatalom diktatórikus koncentrálásához a gazdaság állami ellenőrzés alá vetése, majd kifejezetten állami tulajdonba vétele volt szükséges.¹²

Az alkotmánybíróság első döntéseiben az 1988. évi VI. törvény egyes rendelkezéseinek vizsgálatakor került szembe ezzel a kérdéskörrel. Az alkotmánybíróság - utólagos normakontroll keretében¹³ - megsemmisített olyan rendelkezéseket, melyek részvénytársaság alapítása esetén az állam számára

¹⁰ Drinóczy Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Bp., Dialóg Campus, 2007.

¹¹ 327/B/1992 AB határozat

¹² Vörös im. 263 o. (A koncepció kifejtését pedig ld Sárközy: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. Bp., Akadémiai, 1973.)

¹³ 59/1991(XI.19.) AB határozat

előjogokat biztosítottak egyes esetekben, pl. részvények túljegyzésénél, alaptőke-emelésnél és a szavazati jog gyakorlásnál. Az alkotmánybíróság ugyanis kimondta, hogy a plurálisan tagolt szerkezetű piacgazdaságban következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét. Hangsúlyozta azt is, hogy az állam részvényesi minőségében csupán egyik szereplője a gazdasági életnek. Meg kellett továbbá szüntetni az állam privilegizált helyzetét a tulajdon tekintetében, mivel a privilegiumok alkotmányos indok híján diszkriminációhoz vezetnek. Ez pedig sértették az új alkotmány¹⁴ 9.§ (2) bekezdését, a 13.§(1) bekezdését és végső soron a 70/A §-t is. E döntés konklúziója az volt: alapvető gazdasági alkotmányossági követelmény az állam e két minősége közötti különbségtétel és az átjárhatóság kizárása.

A gazdasági alkotmányjog egyik legnagyobb alapproblémája Vörös szerint a gazdaságpolitikai mérlegelés, a gazdasági jogalkotás alkotmányossága határainak meghúzóása. Hiszen e területen nem létezik olyan tiszta rendszer, mint amilyen az emberi jogok területén kialakult.¹⁵

Egy ország gazdasági alkotmánya és közjogi berendezkedése között szoros összefüggés van. Mind a centrális államberendezkedés, mind a tervezdálkodáson alapuló központi irányított gazdaság kizárja az emberi személyiség szabad kibontakozását- az alkotmány központjában pedig - enyhe túzással de talán mondható - az ember szabadsága áll.

Kérdésként merül fel, hogy azáltal, hogy az alkotmányok bizonyos határt szabnak, jelentik-e egyben egy konkrét gazdaságpolitika melletti döntést is? A magyar alkotmánybíróság e kérdésre a német alkotmánybíróság álláspontját vette magáévá, mely szerint (ld. 1954-ben az ún. Investitionshilfe-t) maga az alaptörvény gazdaságpolitikailag semleges, és az adott kormány bármely gazdaságpolitikai irányzat mellett dönthet, amennyiben annak jegyében megalkotott konkrét normák nem sértik az alaptörvény egyes rendelkezéseit. E nézetet kritizálók szerint viszont a német GG a szociális állam elvét tartalmazza, a piacgazdaságra való utalást pedig mellőzi. Nem vehető át azonos értelemben az ebből következő semleges elv, hiszen a németek a szociális piacgazdaságot ma is működő modellként tartják számon amely akár alkotmányos keretek között is módosítható¹⁶. Szükséges volna a gazdasági alapjogok tartalmának és funkcióinak, valamint korlátainak alkotmányba foglalása is, amelynek alapján pl. az alkotmánybíróság az egyes, az egyes alapjogokat érintő gazdaságpolitikai döntéseket is alkotmányjogilag értékelni tudná. Ezáltal a testület érdemben jobban tudna reagálni az aktuális jogalkotói hatalommal való visszaélésekre gazdaságpolitikai kérdésekben.

Egyébként az egyes európai alkotmányok is eltérő koncepcióval rendelkeznek a gazdasági alkotmányosság szemszögéből, nem egységesen tartalmaznak alapjogi rendelkezéseket gazdasági jogi, fiskális kérdésekben, általában a pénzügyi ellenőrző szervekre (kapcsolódó ellenőrzési kérdések) valamennyi alkotmány tartalmaz rendelkezést, míg pl. eseti jellegű az ha valamely alkotmány pl. adóra vonatkozó szabályt tartalmaz.

4. Gazdasági alkotmány a Magyar Köztársaságban

E rövid elméleti kitekintés után lássuk tehát konkrétan, hogy - tehát a szűk értelemben vett gazdasági alkotmányosság, azaz a 2009-ben hatályos alkotmányszöveg - hogyan tükrözi illetve biztosítja az alkotmány preambulumban foglalt értékek érvényesülését:

4.1. Preambulum - szociális piacgazdaság. Elsőként szemünkbe ötlük az - ideiglenes (!) - alkotmányunk preambuluma, amely a gazdasági alkotmányosság alappillére, a *szociális piacgazdaság* deklarációja, mely

¹⁴ 1949. évi XX. törvény módosítása - hatályos 1989. október 23. napjától

¹⁵ Vörös im. 245.o

¹⁶ Drinóczi im. 77.o

a parlamenti demokrácia alapelvén túl a békés politikai átmenet elősegítése érdekében tartja szükségesnek megfogalmazni a piacgazdaság általános elvét.¹⁷

Vörös Imre szerint a gazdasági alkotmányjognak van egy *mágikus négyszög*¹⁸, ez pedig:

- a) a tulajdonhoz való jog,
- b) az ebből folyó vállalkozás joga,
- c) a gazdasági verseny szabadsága és
- d) a diszkrimináció tilalma. Ezek célja, hogy garantálják azt, hogy a gazdasági jogalkotás a piacgazdaság keretein belül maradjon. Követve ezt a tartalmi bázist, nézzük meg e mágikus négyszög megjelenését alkotmányunkban.

4.2. Alkotmányunk 9.§-a¹⁹ a piacgazdaság deklarációját konkrét paragrafusba öntve - túl a preambulumon - teszi azt normává, és nemcsak a tulajdonformák egyenlőségét, de a vállalkozás és a verseny szabadságát is megfogalmazza. Az előadás következő részében meglátjuk, hogy bár nem az alapjogi fejezetben találjuk e rendelkezéseket, mégis a vállalkozás jogát alapjognak tekinthetjük, ámbar a verseny szabadságát már nem övezi ez az ún. alapjogi teszt által is védett garancia.

4.3. Alkotmányunk 13.§-a²⁰ kifejezetten megfogalmazva védi a tulajdonhoz való piacgazdasági alkotmányos jogot és rendezi ennek elvonása esetére a tulajdonost illető alkotmányos garanciát. E jog szintén nem a XII. fejezetben jelenik meg, de itt is alapjogi védettséget fedezünk majd fel a bíróság gyakorlata alapján. A tulajdont (egyes szóhasználatokban a tulajdonhoz való jogot) mint alapjogot pedig elvonni csak kivételesen, konkrétan és egyértelműen meghatározott közérdekből (tehát nem csupán a közérdek általános deklarációja mellett!) és teljes kártalanítás mellett lehet.

4.4. Alkotmányunk 70/A §-a²¹ pedig a tulajdonhoz való jog, a vállalkozás és verseny szabadságát megerősíti a diszkrimináció tilalmának garanciális elvével, amely a jogi személyes részére is alkotmányos garanciát jelent. A diszkrimináció tilalmának alaptörvényi rendelkezése egyértelműen az ún. alapjogi fejezetben kapott helyet és rendszertanilag is, tehát az alaptörvény struktúráját tekintve is egyértelmű, hogy mi volt a jogalkotó akarat e deklaráció elhelyezésével.

II. Gazdasági jogalkotás

A gazdasági jogalkotás tárgyalását az előadásban az alkotmányos alapjogoknak a jogi személyekre való alkalmazhatóságának kérdésével kezdjük, majd pedig részleteiben is áttekintjük az alkotmánybíróság döntései nyomán a fent idézett mágikus négyszög tartalmának alakulását a rendszerváltást követő években:

¹⁷ „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés - hazánk új Alkotmányának elfogadásáig - Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:”

¹⁸ Vörös im. 258. o

¹⁹ „9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

²⁰ „13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

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

²¹ „70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyon, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

1. Alkotmányos alapjogok és jogi személyek

Struktúráját tekintve új Alkotmányunk XII. fejezete tartalmazza az egyes alapjogokat. (Megjegyzem, hogy a rendszerváltás előtti alkotmányunk is VII. fejezetében tartalmazott alapvető jogokat és kötelezettségeket²².) Az 1989-ben módosított alkotmányunkban azonban több olyan alapjogi rendelkezést is találhatunk az ún. általános rendelkezések között is, melynek inkább az alapjogi fejezetben volna helye. Így utalok nemcsak a 8. § (2) bekezdésben megfogalmazott követelményekre, amely nemcsak formai (Jat. szerinti normafajta - törvény- előírása) de tartalmi (korlátozás tilalma) követelményt is meghatároz az alkotmányos alapjogok tekintetében²³, hanem akár a korábban említett 9. § és 13. §-ban található alapjogi rendelkezésekre is. Érdekességképp hivatkozom az 1989-es első szövegváltozatra is²⁴, amely az alapvető jogok korlátozása kapcsán még az alkotmányerejű törvény kifejezéssel apellál.

A 8. § paragrafus első fordulata viszont már ezen deklaráció előtt szól az ember sérthetetlen és alapvető jogairól²⁵. Az emberi jogok kérdése alapkérdésként merült fel már az alkotmánybíróóság működésének kezdetén²⁶, azaz mennyiben alkalmazhatóak az emberi jogok a jogi személyekre? Ezen kérdés eldöntése a gazdasági jogalkotás, alkotmányosság szempontjából is alapvető fontosságú, hiszen a gazdasági jog szereplői tipikusan a jogi személyek vagy nem jogi személyiségű társaságok, szervezetek, és nemcsak a természetes személyek (az emberek.)

Az alkotmánybíróóság döntéseiben általános alkotmányos gyakorlattá vált, hogy az alapjogok jogi személyekre is alkalmazhatóak. Ez a koncepció az egyes gazdasági alapjogokkal összefüggő normavizsgálatok során visszatérő elem, és alapvető kijelentése fontos a gazdasági alkotmányozás folyamatában. Tehát: az alapjogot csak megadott formai és tartalmi szempontok figyelembe vételével lehet korlátozni, és az alapjog védelem a jogi személyekre is védettséget biztosít.

E keretek rögzítése után tekintjük át az egyes - legfontosabb - gazdasági alapjogok konkrét normáit a rendszerváltó alkotmánybíróóság döntései tükrében.

2. A tulajdonhoz való jog mint a piacgazdaság statikája

Bár a tulajdonhoz való jog nem az alkotmány ún. alapjogi - XII. - fejezetében található, mégis láthatjuk, hogy az alkotmánybíróóság gyakorlatában a tulajdonhoz való jogot alapjogként kezeli. A rendszerváltás egyik nagy feladata volt a szocialista tulajdoni formák rendszerének lebontása, így az alkotmánybíróóság utalt arra²⁷, hogy az alkotmány preambulumban hivatkozott szociális piacgazdaság kiépülésének alapvető feltétele a társadalmi tulajdon lebontása. A tulajdonhoz való jog alapjogként pedig *expressis verbis* egész

²² Még ha formálisan is pl: 54. § (1) *A Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat. (2) A Magyar Népköztársaságban az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelezettségek teljesítésétől. (2) E jogot a Magyar Népköztársaság a népgazdaság termelőerőinek tervszerű fejlesztésével és a népgazdasági terven alapuló munkaerő-gazdálkodással valósítja meg.*

²³ „(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja..”

²⁴ „(2) *Alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg.*”

(3) *Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.*

(4) *Az 54-56. §-ban, az 57. § (2)-(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66-69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogokat még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni. -)*

²⁵ „8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.”

²⁶ A 21/1990 (X.4.) AB határozat az első ügyek egyike volt, amely a diszkrimináció tilalmának alkalmazhatóságát vizsgálta a jogi személyek esetében. Ezen túl nemcsak a 7/1990 (IV.23.) AB határozat, de a későbbi 28/1991 (VI.3.) AB határozat is foglalkozott e kérdésfelvetéssel.

²⁷ a 16/1991 (IV.20.) AB határozatban a piacgazdasággal összefüggésben.

későn, csak 1993-ban került kimondásra, korlátozására alkalmazta az alapjogok szükségességi és arányossági tesztjét²⁸.

A 21/1990 (X.4.) AB határozat elsőként foglalt egyértelmű állást a tulajdonformák kérdésében. Ez azért volt fontos döntést, hiszen addig, az 1948-89 közötti évek Magyarországn az állami tulajdon ideologikus alapon magasabb rendű volt, mint a szövetkezeti és a magántulajdon. Az előzményekben említett rendszerváltás politikai és gazdasági szempontból igen fontos és alapvető pillére volt a magántulajdon rehabilitációjának alkotmányos megalapozása.

E határozat alapjául szolgáló indítványban a kormány - a miniszterelnök - tett indítványt azon kérdés alkotmányossági elbírálására, hogy alkotmányellenes-e, ha valamely volt állami tulajdont úgy reprivatizálnak, hogy a tulajdon tárgya szerint egyes tulajdonosok visszakapják tulajdonukat, mások viszont nem. A kérdést a kormány rendszerváltást segítő privatizációs programjával összhangban kellett vizsgálni.

Maga a döntés pedig az volt, hogy alkotmányellenes a 70/A §-ban rögzített diszkrimináció tilalom miatt a tulajdon tárgya szerinti megkülönböztetés a reprivatizáció során, mert az indítványból - így az előzetesen vizsgálni kívánt normaszövegből sem - nem derült ki az alkotmánybíróság számára a megkülönböztetés alapjául szolgáló azon érdek, melynek érdekében a megkülönböztetés alkotmányosan indokolt lett volna. A döntés kimondja még az indítvány második részében azt is, hogy a szövetkezeti tulajdont sem illeti meg több védelem mint a gazdasági élet szereplőinek más vagyonát.²⁹ A tulajdonformák kérdésében 1990 - 1993 között az ún. kárpótlási törvénnyel kapcsolatos indítványokból is számos döntést született.

A tulajdonhoz való jog teljességét alkotmányunkban két garanciális deklaráció biztosítja: a fent idézett 9.§ (1) bekezdésében deklarált egyenlőség az egyes tulajdoni formák tekintetében, ezt követően pedig a 13.§ (1) bekezdésben a tulajdonhoz való jog biztosításának kimondása. De vajon miért különül el ez a két rendelkezés egymástól? Ennek vizsgálata során hivatkoznék a már idézett 21/1990 (X.4.) AB határozatra és az 59/1991 (XI.19.) AB határozatra is.

i) A 9.§ (1) bek. alapján lett alkotmányellenes minden tulajdonformát a korábbiak szerint megkülönböztetett törvény és jogszabály 1989. október 23. (a kihirdetés napja) után! Az alkotmánybíróság kezében lévő e fegyver tehát megtiltotta végre, hogy ilyen alapon ezután különbséget tegyenek a jogalkotók illetve a gazdaságpolitika formálói az egyes tulajdoni formák között.

ii) Tulajdonképpen a piacgazdasági gondolathoz visszatér az alkotmány, azaz kijelenti, hogy nincsenek is tulajdoni formák, csak maga 'A TULAJDON' van. (Megkülönböztetés legfeljebb a tulajdon alanya szerint lehetséges, alkotmányosan.) A 21/1990 (X.4.) AB határozatban tehát ez a tartalom lényegét - sőt, inkább hangsúlyát - tekintve nem az egyes különböző tulajdoni formák megkülönböztetésének kimondása, hanem éppen a diszkrimináció általános tilalmára történő utalás maga.

iii) Itt megjelenik már konkrétan a később, az alapjogi fejezetben található 70/A§ és a 9.§ (2) bekezdésének a tulajdonra vonatkoztatott védelme is.

iv) A tulajdonhoz való jog nélkül a piacgazdaság csak üres szólam.

²⁸ 64/1993 (XII.22.) AB határozat

²⁹ „Az AB úgy értelmezi, hogy a személyeknek ...a megkülönböztetését jelenti, ha alkotmányos indok hiányában egyes személyek volt tulajdonát - aszerint, hogy mi volt a tulajdon tárgya - reprivatizálják, másokét viszont nem. Az ilyen megkülönböztetés alkotmányellenes...a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági határozattal, hanem törvénnyel való ...elvonása -...-csak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellett lehetséges. A tulajdonnak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás nélküli elvonása ezért alkotmányellenes.”

„Az állami tulajdon magántulajdonba adása során az állam az Alkotmány preambulumban célul tűzött szociális piacgazdaság megvalósításának feladatát látja el.”

További döntések születtek arról is, hogy a jogi személyeket és magánszemélyeket azonos jogok illetik meg a tulajdon szempontjából is³⁰, valamint az állami és szövetkezeti tulajdon privilégiumainak lebontása is a diszkriminációs esetekben lebontásra kerülnek³¹. A 17/1992 (III.30.) AB határozatban kimondásra került, hogy a vagyonekezelői jog használati jogosultságainak védelme - a használat joga mint a tulajdonjog vagy a kezelői jog részjogosítványa - megmaradt, és a 13.§ (1) bekezdés nemcsak a tulajdonjog, hanem minden azzal összefüggő kapcsolódó (dologi jellegű) vagyoni jog biztosítására is vonatkozik. Az alkotmánybíróság tevékenységének újabb fontos következménye volt a belföldiek és külföldiek tulajdonszerzési korlátozásának fokozatos leépülése, amely szintén a piaci szereplők lehetséges, tisztán piacgazdasági alapon való egyenlő súlyának kialakítását célozta.

Egy 2006-os döntés nyomán pedig érzékelhető az AB változó álláspontja a tulajdonhoz való jog koncepcióját tekintve³². Az új gyakorlatra vonatkozóan megállapították, hogy „a tulajdonjogot az Alkotmány a többi alapvető jogtól eltérően szabályozza. A 13. § (2) bekezdése - meghatározott feltételek mellett - a tulajdonjog teljes elvonását is lehetővé teszi. A 13. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való jog biztosításának általános tételét tartalmazza, de nem rendelkezik a tulajdonjog korlátozásáról. A tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A döntés szerint az elektronikus hírközlő létesítmények létrehozásához fűződő közérdekre való általános hivatkozás mellett a korlátozó jogszabály (Eht.) nem határozza meg azokat a szempontokat, amelyekből megállapítható volna a konkrét ingatlanok tekintetében a korlátozást szükségessé tevő közérdek megléte. Ez a szabályozási mód nem felel meg az Alkotmány 13. §-a (1) bekezdésében meghatározott, a tulajdonhoz való jogot biztosító rendelkezésnek.”

A tulajdonjog / tulajdonhoz való jog - az alkotmánybíróság sem egységes szóhasználattal bír - nem csupán egy az alkotmányos alapjogok közül, hanem a gazdasági alkotmányjog szempontjából anyajog. Míg a 13.§ magát a védelmet adja (ez maga a tulajdonjog mint alkotmányos alapjog), addig a 9.§ a sui generis diszkrimináció tilalmat jelenti ezen anyajog részére. És mint alapvető jog: korlátozása ugyan lehetséges, de csak a 8.§ szerint. Alkotmányosan, arányosan és konkrét közérdekre vagy más alapvető jogra való hivatkozással.

3. A vállalkozás joga és a verseny szabadsága, mint a piacgazdasági dinamikája

Már idéztük többször az alkotmány preambuluma, melyben a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaság megvalósítását tűzi célul alaptörvényünk. Az ehhez vezető úton elengedhetetlen a tulajdonnal összefüggő két tartalom biztosítása: 1) legyen tulajdonom, és 2) ezzel vállalkozhassam is. E kettő nélkül nincs piacgazdaság. Hiába a tulajdon, ha nem használható az ember szabad belátása szerint. Ugyanakkor a szabadság felelősség is, nemcsak azt jelenti, hogy az egyénnek választási lehetősége van, hanem azt is, hogy az egyén felelős cselekedetei következményeiért. A gazdasági tevékenység Adam Smith szerint az emberi tevékenységek egyik legkarakterisztikusabb formája.³³

Az alkotmánybíróság működésének első éveiben hozta meg a 9/1991 (III.22.) AB határozatát. Ennek indítványa szerint egy magánszemély nagyteljesítményű másolót vett volna, de ezt a vásárlást illetve hasznosítást a jogszabály akkoriban csak jogi személyeknek engedélyezte. Kérdésként merült fel, hogy ez a

³⁰ Id. a már hivatkozott 21/1990 (X.4.) AB határozat

³¹ Id. 52/1991 (X.22.) AB határozat (ún. pénzügyi letiltás ügye)

³² 42/2006 (X.5.) AB határozat

³³ Drinóczi im. nyomán

korlátozás alkotmányos-e és összefér-e a preambulmban kitűzött piacgazdasági céllal. Az alkotmánybíróság szükségességi tesztjén megbukott ez a korlátozás, hiszen alapjog - így tehát a szabad vállalkozás joga sem - nem korlátozható, ha ennek megléte nem szükséges és a korlátozás mértéke a védett másik jog érdekében nem arányos.

Amennyiben a vállalkozás jogát korlátozzák, úgy korlátozzák a versenyt is. A gazdasági verseny szabadsága - hasonlóan a tulajdonhoz való joggal- a piacgazdaság alkotmányos alapelve. Verseny nélkül is a piacgazdaság szintén csak üres frázis. A verseny is csak alkotmányosan - más jog védelmében, törvénnyel, a szükségesség és arányosság jegyeiben- korlátozható. Hivatkozhatunk a hatályos joganyagból akár pl. a tisztességtelen piaci magatartások tilalmát és a verseny törvény általi lehetséges és indokolt korlátozását tartalmazó törvényre.³⁴ Tehát ismétlésképpen hangsúlyoznunk kell: a szabad vállalkozás joga alapjog és nem korlátozhatatlan, de pl. a rendeleti szintű korlátozás már kétséges és nem lehetséges a rendszerváltást követő alaptörvény normáinak alapján.

A piacgazdaság és a szabad verseny államcéljával sok AB döntés a *21/1994 (IV.16.) AB határozathoz* nyúl vissza, melyben nagyon fontos alapvető megállapításokat tesz, mégpedig:

i) A *piacgazdasághoz senkinek sincs joga*, vagyis nem minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el (Drinóczi és mások szerint is inkább alkotmányos alapelv.). Tehát nem lehet egy állam általi gazdaságba történő beavatkozás alkotmányosságát attól függővé tenni, hogy a korlátozás a piacgazdaság kiépítését szolgálja-e. Változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a „piacgazdaságot” nyilvánvalóan lehetetlenné nem teszik. Alkotmányos lehet a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt is: például környezetvédelmi, egészségügyi vagy éppen honvédelmi okokból. Ugyanakkor e tétel megfordítva is igaz: alkotmányellenes lehet a piacnak - a piac szabadságától ugyancsak teljesen független - olyan korlátozása, amely valamely alapjogot sért.

ii) „A gazdasági verseny szabadsága” szintén nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az államnak is feladata.

iii) A versenyszabadság állami „elismerése és támogatása” megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi - az 1. pontban felsorolt - *alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését*. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek - a piacgazdasághoz hasonlóan - külön alkotmányossági mércéje nincs.

Láthatjuk itt is, mint a tulajdonhoz való jognál, hogy a vállalkozás joga tehát (9. § (2) bekezdés) valódi alapjog, *mégsem a XII. alaptörvényi fejezetben található!*

Kapcsolódó alapjogszerű értéként említésre méltó a *szereződés szabadság* kérdése is az AB gyakorlatára, melyet a bírások első éveiben önálló alkotmányos jognak is nevezett a testület, azonban végül kimondta³⁵, hogy a szerződéses szabadság nem alapjog, így tehát a szokásos alapjogi védelemben sem részesülhet.

4. A hátrányos megkülönböztetés tilalma

A piacgazdasági garancia rendszer fontos tartalmi része a diszkrimináció tilalmának elve, amelyből tehát következik a piacgazdasági szereplők lehetséges - indokolt alapvető és túl általános vagy kezelhetetlen korlátozásoktól mentes - egyenlő elbánása. A már idézett 70/A.§ alaptörvényünk XII. fejezetében lelhető fel, tehát az alkotmányban az *alaptörvényi fejezetben* került deklarálásra.

³⁴ 1996. évi LVII.tv. a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

³⁵ a 32/1991 (VI.6.) AB határozatban

Az AB döntéseiben következetes ahhoz az állásponthoz, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma kiterjed az egész jogrendszerre (pl. döntés az adókedvezményekkel kapcsolatban³⁶) - amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot. Kiterjed tehát a természetes személyek mellett a jogi személyekre is és az egész jogrendszerre. Döntésben az alkotmánybíróság nem vizsgálta felül célszerűség okán az állam adókedvezményekkel kapcsolatos indokolt gazdasági mérlegelési jogkörét, viszont a diszkrimináció tilalom elve védelme alá helyezte azt. A döntés következtetése azt volt, hogy sem a jogegyenlőség pozitíve megfogalmazott követelményéből, sem a diszkrimináció negatíve körülírt tilalmi elvéből nem következik, hogy mindenki egyenlő mértékben köteles a közterhekhez hozzájárulni.

Visszautalok a tulajdonhoz való jog kapcsán tett azon észrevételekre is, mely szerint az itt megfogalmazott diszkrimináció általános tilalma pl. konkrétan megjelenik a 9.§ (1) bekezdésében, konkrétan a tulajdoni formák közötti különbségtétel tilalma kapcsán is.

Vörös Imre korábbi megállapítása szerint³⁷ az AB gyakorlata összhangban van a nemzetközi gazdasági alkotmányjogi tendenciákkal a fenti 3 alapjog - tulajdonhoz való jog, vállalkozáshoz való jog, hátrányos megkülönböztetés tilalma - megjelenései tükrében.

5. Amiről nem beszéltünk

Az előadás és e tanulmányom keretében - idő hiányában illetve terjedelmi korlátok miatt - most nem térhettem ki további gazdasági alkotmányos alapjogok tételes, döntéseken keresztül vizsgálatára (pl. alkotmányunk 56.§ a jogképességről, 57.§ a bíróság előtti egyenlőségről, 59.§ a jóhírnév és magántitok védelme, 63.§ , 70/C § az egyesülési és az érdekvédelmi szervezetek alakításához való jog, sztrájkjog, 70/B § a munkához és foglalkozás szabad megválasztásának joga, 70/E § a szociális biztonsághoz való jog, 70/I § a közteherviselésről, és a 70/K § az alapvető jogok megsértése miatti jogorvoslati jog) vagy akár a piacgazdaság preambulum szerinti szociális aspektusainak részletes elemzésére (pl a szociális biztonsághoz való jog témájának áttekintésére sem). Azonban őszintén remélem, hogy a fenti 4 aspektus is a konferenciánk rendszerváltó tematikájához kapcsolódva jól láthatóvá teszi az átmenet dinamikáját a szocialista gazdasági rendből a szociális piacgazdaság irányába, és remélhetőleg kellő indokolást nyújt a hallgatóság részére az összegzésben felvetett kritikai javaslatra is.

III. Összegzés

A fenti nagyvonalú áttekintés után is a gazdasági alkotmányunk általános kritikájaként négy alapvető gondolat fontosságát kívántam előadásommal hangsúlyozni:

Egy: az 1949. évi XX. törvény preambuluma alapján átmeneti törvény „házánk új Alkotmányának elfogadásáig” alkotta meg az országgyűlés, és ez az alkotmány gazdaságilag releváns részeire is igaz.

Kettő: a rendszerváltás óta eltelt 20 év alatt a politikai és társadalmi változások mellett a gazdasági rendszer is stabilizálódott piacgazdasági működését tekintve. A mai modern kor (fogyasztói) társadalmának alapvető bázisa a gazdasági rend.

Három: az elmúlt 20 év alatt az egyes alapjogok - így a gazdasági alkotmány szűk értelemben vett normáinak - tartalmát az alkotmánybíróság döntéseivel stabilizálta, kiforrott hogy mi alapjog és mi nem alapjog, csak ahhoz hasonló vagy kapcsolódó egyéb jogosultság.

Négy: a gazdasági szükségesség és a kiforrott alapjogi rendszer egy alkotmány-felülvizsgálatnál lehetővé teszi a XXI. század Magyarországon, hogy a gazdasági alkotmány alapjogi normái alaptörvényünkben egy helyen, végleges jelleggel és strukturált egységben kerüljenek összefoglalásra és elhelyezésre. És míg a politikai konszenzus napjainkban egy teljes, végleges új alkotmány megalkotásához talán nem áll

³⁶ 61/1992 (XI.20.) AB határozat

³⁷ Vörös im. 262. o.

rendelkezésre, a gazdasági alkotmány stabilizálásához és kodifikációjához kellő szakmai indok szolgál okul.

(Örökösként azért megismétlem az előadás elején tett azon utalást, mely szerint több nézet és vélemény is jelen van a gazdasági jogirodalomban³⁸ és amely osztja azt az alapvető álláspontot, ami szerint szükséges volna a gazdasági alapjogok tartalmának és funkcióinak, valamint korlátaiknak alkotmányba foglalása, amelynek alapján pl. az alkotmánybíróság az egyes, az egyes alapjogokat érintő gazdaságpolitikai döntéseket is alkotmányjogilag és szükség esetén értékelni tudná.)

³⁸ Drinóczi im.