

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

Kovács Ildikó

Az állam gazdasági szférába való beavatkozási lehetőségeinek jellemzői az Alaptörvény tükrében

Doktori értekezés

Témavezető:

dr. habil. Tilk Péter

Pécs
2022

Tartalomjegyzék

Előszó	4
Bevezetés	6
A) ELMÉLETI ALAPVETÉS	10
I. AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE: KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG	10
1. Gazdaság – elementáris gazdasági rendszerek – gazdasági koordináció	10
2. A két pólus: piacgazdaság – központosított gazdaság.....	15
3. A modern piacgazdaság (és annak szociális modellje) – Vegyes gazdaság	19
II. A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY ELMÉLETE	23
1. A gazdasági alkotmányjog - alkotmányosság fogalma	23
2. Gazdasági alkotmány tartalma	26
3. Garanciák.....	28
III. A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY MAGYARORSZÁGON AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBA LÉPÉSE ELŐTT (1949-1989/90-2012).....	29
1. A gazdasági alkotmány Magyarországon a rendszerváltás előtt (1949-1989/90).....	29
2. A gazdasági alkotmány Magyarországon 1989–2012 között.....	30
IV. A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY AZ ALAPTÖRVÉNYBEN	31
1. Az alaptörvény gazdasági alkotmányának rendelkezései, elvei	31
2. A gazdasági rend: piacgazdaság	37
3. „Értékteremtő munka” és „verseny szabadság”	38
4. Az Alaptörvény „emberképe”	41
5. Az európai uniós gazdasági szabályozás hatása a magyar gazdasági alkotmányra.....	44
B) AZ ÁLLAM GAZDASÁGI SZFÉRÁBA VALÓ BEAVATKOZÁSI LEHETŐSÉGEINEK JELLEMZŐI KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EGYES (GAZDASÁGI)SZABADSÁG JOGOKRA, ALAPELVEKRE.....	49
Az egyes alkotmányos értékek, célok/ alapjogok védelmi szintjének alakulása.....	63
1. Piacgazdaság – versenyszabadság – vállalkozás alkotmányos értéke – szerződéskötési szabadság.....	64
2. A jogbiztonság és annak a gazdasági alkotmányban megjelenő jelzős szerkezetei	70
3. Emberi méltóság sérelme [II. cikk]	91
4. Egyesülés szabadsága [VIII. cikk (2) bekezdés]	91
5. A munka; a foglalkozás szabad megválasztásához való jog és a vállalkozáshoz való jog [XII. cikk].....	93
6. Tulajdonhoz való jog [XIII. cikk (1) bekezdés]	98
7. Egyenlő bánásmód követelmény (diszkrimináció tilalma) [XV. cikk]	122
8. Tisztességes eljáráshoz való jog [XXVIII. cikk].....	130

9. Bírósághoz fordulás joga és a bírói függetlenség [XXVIII. cikk (1) bekezdés].....	131
10. Jogorvoslathoz való jog [XXVIII. cikk (7) bekezdés].....	144
Záró gondolatok.....	151
C) AZ ÁLLAM VESZÉLYHELYZET IDEJÉN TÖRTÉNŐ GAZDASÁGI SZEREPVÁLLALÁSÁNAK JELLEMZŐI	155
I. Különleges jogrend magyar szabályozása.....	156
1. Különleges jogrendben alkalmazott követelmények, kontroll	159
2. Veszélyhelyzet.....	162
3. Alkotmányos szintet el nem érő speciális válsághelyzeti szabályok.....	164
4. A különleges jogrend kritikája és annak szimplifikálása	166
II. A koronavírus járvány okozta állami szerepvállalás.....	168
Egyes alaptörvényi elvek, alapjogok megjelenése a minősített időszakos veszélyhelyzettel kapcsolatos szabályozás alkotmánybírói megítélésében.....	179
1. Jobbiztonság, avagy a kellő felkészülési idő és a visszaható hatályú jogalkotás tilalma - különleges jogrend idején.....	181
2. Közjogi érvénytelenség (jogalkotási teszt).....	183
3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma.....	184
4. A jogorvoslathoz való jog	185
5. A tulajdonhoz való jog különleges jogrendben	186
6. Vállalkozáshoz való jog	192
Záró gondolatok.....	192
ÖSSZEFOGLALÁS – TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK – DE LEGE FERENDA JAVASLATOK	197
Felhasznált szakirodalom, Irodalomjegyzék	204
Internetes hivatkozások	212

Előszó

A disszertáció tárgyának kiválasztásakor több különböző szempont nyújtott számomra motivációt, melyek közül a fő vezérmotívum, hogy *személyes érintettségem* is fennáll a választott tárgykör egyik szegmenséhez, ugyanis az állam- és jogtudományi képzés keretében az Alkotmánybíróságon töltöttem kötelező szakmai gyakorlatom. Amikor is a fogyasztói kölcsönszerződésekkel, a 2008-as nagy világválságból burjánzó jogi problémák állami rendezésével kapcsolatos jogalkotói aktus vonatkozásában felmerült alkotmányossági aggályok alkotmánybírósági megítélése volt napirenden, s azok az élmények oly intenzíven és meghatározóan tudatosították a téma iránti szakmai széleskörű érdeklődésemet, miként egyértelművé vált számomra a jelen doktori értekezés témájának aktualitása, „közéleti relevanciája”, s mint olyan *a tudomány és különösen a hétköznapi ember számára is fontos és érdekes jellege*. Ugyanakkor törekedtem arra, hogy a kérdéskör ne egy szellemtörténeti túlárazott téma legyen, amelyről már megannyi tanulmány és monográfia született.

A doktori értekezés célkitűzése, hogy az Alaptörvényben szabályozott gazdasági alkotmány bemutatását és elemzését a XXI. században az államtól elvárt szerepvállalás tekintetéből végezzem el érintve az alkotmányosság, illetve a gazdasági alkotmány elméletét is. Az értekezés alapvetően a gazdasági alkotmányjog területén az egyes alkotmányos (alap)értékek és alapjogok védelmi szintjének alkotmányos védelmének magyarországi gyakorlatára fókuszál az Alaptörvény tükrében, ám a magyar Alkotmánybíróság határozatai mellett a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága¹ (EJEB) és a luxembourgi Európai Bíróság² (EuB) gyakorlatával összefüggésben a nemzetközi kitekintés során ezeknek a fórumoknak a gyakorlatára – vázlatosan is – külön részt szentelek. Ennek legfőbb oka, hogy a két bírói szervezet határozatai – az ezeket létrehozó nemzetközi egyezményekből következően – jogilag is kötelezőek Magyarországra nézve, azonban a döntések végrehajtásának kikényszerítése külön értekezés elemzésének adhat témát.

A dolgozat (általános közgazdasági) megalapozásaként nem lehet kihagyni a tárgykör fundamentumának tekinthető gazdasági alkotmány fogalmának, valamint annak tartalmára és a gazdaságban vállalt állami szerepvállalás fejlődéstörténetére vonatkozó közgazdaságtani alapvetések felvázolását, amely a(z) (gazdasági) alapjogok alapjogi rendszerben történő elhelyezéséhez és elemzéséhez is segítséget nyújt. Az első rész [A) Elméleti alapvetésben] tehát az állami szerepvállalás fejlődéstörténetét, a gazdasági rend, gazdasági rendszer fogalmakat tisztázza, valamint körül járja a piactudomány főbb jellemzőit. Az értekezés e részében számos helyen a közgazdaságtani szakirodalomra támaszkodtam, ugyanakkor azzal kapcsolatban mélyreható elemzést nem kívánok végezni. Mindazonáltal a közgazdaságtani alapvetés dogmatikailag elvezet a piactudomány elméletének kialakulásához, illetve fogalmának és tartalmának meghatározásához, tisztázásához, ugyanis a gazdasági alkotmány koncepciót kialakító freiburgi iskola a gazdasági rendszert vélte adekvátnak a második világháborút követő Németország gazdasága részére.

Az alkalmazott módszerek tekintetében a dogmatikai elemző és a leíró módszerek mellett kiemelt hangsúlyt fektettem a doktori értekezés adott pontjain az összehasonlító módszerre is, így az értekezésben egyszerre van jelen a leíró módszer, a dogmatikai alapú szintézis és következtetés módszere.

Doktori értekezésem célja, hogy egy átfogó képet adjak az állam gazdasági szférába való beavatkozási lehetőségeinek jellemzőiről a magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében,

¹ European Court of Human Rights

² European Court of Justice

mindezt – mint az előző bekezdésben összefoglaltam – dogmatikai és kritikai elemző módszerek segítségével komplex módon értékeljem, rámutassak azok esetleges ellentmondásaira, hiányosságaira, és így tekintetben a jövőre nézve, de lege ferenda javaslatokat fogalmazzam meg. A kutatás során mára jelentékennyé vált magyar szakirodalom teljes körű feldolgozására törekedtem, primer forrásként az alkotmánybírósági határozatok elemzése mellett igyekeztem a témában született legjelentősebb külföldi gyakorlatokat/ tanulmányokat az értekezésbe beépíteni. A szakirodalom hivatkozásánál nyomtatott és internetes forrásokat egyaránt felhasználtam.

Az értekezésem műhelyvitáján³ elhangzott észrevételek, építő jellegű kritikák alapján a dolgozatban kevés számú változtatást eszközöltem, azonban a legjelentősebb módosítást a disszertáció szerkezetét illetően végeztem el, ugyanis az elvi tételekre fűztem fel az egyes esetcsoportok vizsgálatát és elemzését, illetőleg a vitán többen jelezték, hogy az alapvető fogalmi tisztázásokra már rögtön az értekezés elején, az első fejezetben célszerű sort keríteni, melynek úgyszintén eleget tettem.

A dolgozat kéziratának végleges lezárása 2022. augusztus 30. napján történt, s így az értekezés a műhelyvita időpontjától azóta megjelent új, nívumnak minősülő jogszabályokat, alkotmánybírósági határozatokat, tanulmányokat, tudományos értekezéseket is figyelembe veszi, azok említése és elemzése nem mellőzhető a téma komplexitása miatt.

Az előszó végéhez érve szeretném kinyilvánítani köszönetemet mindazoknak, akik véleményükkel, kritikai észrevételükkel vagy jótanácsukkal hozzájárultak e dolgozat létrejöttéhez, így e körben első helyen kiemelten említeném *Tilk Péter*, tanszékvezető egyetemi docenst, *Petrétei József*, egyetemi tanárt, *Kiss László* korábbi alkotmánybíró, *Gadó Gábor* ügyvédet. Egyébiránt dolgozatom létrejöttéért hálával tartozom, amiért egyként áll mögöttem szerető és támogató Családom, akik mindvégig segítettek és támogattak az értekezésem elkészítésében, ezért köszönettel tartozom *Édesapámnak, Édesanyámnak és Testvéreimnek*.

Budapest, 2022. augusztus 30.

Per aspera ad astra!
Göröngyös úton a csillagokig!

³ A műhelyvita 2020. augusztus 24-én 11.00 órakor került megrendezésre.

Bevezetés

Hazánk gazdasági alkotmányjogában 2011. évben új időszámítás kezdődött Magyarország Alaptörvénye⁴ (2011. április 25.) elnevezésű, új alkotmányának megszületésével, amely megalkotásakor⁵ a XXI. században felmerült kihívásokra, válsághelyzetekre adandó válasz potenciálját az alkotmányozó hatalom felismerte és megragadta, mivel jelentős és eddig hiányzó rendelkezéseket alkotmányi szintre emelt (például az egyes alapjogokhoz tartozó alkotmánybírói elvitathatatlan, lényegi értelmezések, pénzügyi rendelkezések köre stb.), más elemeket pedig elhagyott (például szocialistának minősülő ragadványokat).

Az állam és a gazdaság viszonyának vizsgálatokor szükségessé válik az alkotmány gazdasági rendre vonatkozó rendelkezéseinek elemzése, mivel az állam egyes feladatai a gazdasági területen annak szerepvállalásától függ, s így az állami feladatok megvalósítása megköveteli az állam gazdasági szerepvállalása fő irányainak előzetes – alkotmányos – tisztázását⁶, ezáltal az állami szerepvállalással összefüggő jogi szabályozás tartalma, mértéke az alkotmányban rögzített *gazdasági modell konkrét formájától is függ*⁷. A fő irányok – bizonyos alapelvek – előzetes megalapozása alaptörvényi szinten való deklarálása minden állam esetében elengedhetetlen, amelynek (elméleti síkon) garantálnia kell a gazdaság(politika) változása alkotmányi keretek közötti megmaradását. Általánosságban pedig az adott állam a szerepvállalás mértékének megfelelően keretezi a vonatkozó részletszabályokat, amelyek különfélék lehetnek⁸. E beavatkozási lehetőség miatt ugyanakkor a jogok formájában történő meghatározottság – az alkotmányi szinten történő rögzítés – annak garanciája: a piacgazdaságban ilyennek számít a gazdasági jogoknak az elismerése, a tulajdon védelme és a foglalkozás szabadságának biztosítása, a szabad verseny protekciója. E gazdasági rendszerben a közpénzügyekre vonatkozó alapvető alkotmányi szabályok, illetve a szociális biztonság megteremtésének és védelmének rögzítése elvárt. Ezek összessége minősül a gazdasági alkotmánynak, amely szabályrendszer gyakorlati teljesülése esetén a (piac)gazdaságban a gazdasági érdekek biztosítottak és védettek, az állam szociális feladatvállalásai teljesülhetnek és az előreláthatóság és a stabilitás miatt a beruházási hajlam felélénkülhet⁹.

Az Alaptörvény megfelel mind a gazdasági alkotmány elmélete által támasztott elvárásoknak, mind pedig – formális szempontból – az alkotmányosság szabályozási oldalának, vagyis tartalmazza a megfelelő rendelkezéseket az alapvető értékekről, elvekről, célokról, tilalmakról és az alapjogok katalógusáról. Rá kell ugyanakkor mutatni, hogy mindezen elemek értékét devalválja az a számos kapcsolódó rendelkezés, értelmezési szabály (értsd: alkotmánybírói értelmezési hatáskörök kimetszése stb.), valamint az Átmeneti rendelkezések utólagos beiktatása az Alaptörvénybe¹⁰, amelyek egyrészt relativizálhatják a(z) – gazdasági – alapjogokat, másrészt az interpretációt meglehetősen összetett, egyes esetben akár ambivalensé tehetik. Mindezt tovább fokozza az Alaptörvény negyedik módosítása, annak 19. cikkében – a záró rendelkezések között – kimondta, hogy „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik”. Az Alkotmánybírói határozatok azonban hamarosan

⁴ Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jén lépett hatályba.

⁵ 2010 nyarán kezdődött a jogalkotói munka, de facto 2011. március 14-én kezdődött, amikor a tervezet (T/2627 Magyarország Alaptörvénye) az Országgyűlés elé került. (letöltés ideje: 2019. 02. 22. <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>)

⁶ Petrétei József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (Szerk. Kiss László). Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1996. 22-23. o.

⁷ Vörös Imre: A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybírói határozatok. Alkotmánybíráskodás, Unió Kiadó, 1993. 244.

⁸ Például a magán jogviszonyokba kevésbé- vagy jobban beavatkozó jellegűek stb.

⁹ Petrétei József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (Szerk. Kiss László). Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1996. 22-23. o.

¹⁰ Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)

egyértelművé tette, hogy ahol a korábbi Alkotmány alkalmazásával összefüggésben hozott határozatai az új Alaptörvény hatálybalépését követően is relevánsak maradtak, ott alkalmazza a testület korábban kimunkált értelmező tételeit.¹¹ Egyben azt is mondhatjuk, hogy az alkotmány elviekben nem lehet értéksemleges gazdasági szabályrendszere alapjainak megteremtésekor; az Alaptörvényből azonban – mint azt a disszertáció későbbi részében bemutatom – nem jelenik meg egy koherens politikai filozófia, hanem különböző elemek keverednek benne (az individualista szemléleten át a kollektivistáig), amelyek egymástól gyökeresen eltérő értelmezési eredményt tesznek lehetővé, s feltehető, hogy ez a megoldás, azaz a különböző típusú elemek együttese nem feltétlenül jelent hátrányt, ugyanakkor mindez a doktori értekezésben elemzett kivetülése nem feltétlenül problémamentes: mivel sok olyan alkotmányos aggály jelentkezik, amelynek eldöntése az Alaptörvény konkrét esetekben történő értelmezésén múlik (ez pedig nem feltétlenül jelent jogértelmezési következetességet).

A tulajdonhoz való alapvető jog alkotmányos védelmével, illetve az alapvető jog korlátozásának alkotmányos feltételeivel kapcsolatban az Alaptörvény XIII. cikke érdemben¹² nem tér el az Alkotmány korábban 13.§-ában foglaltaktól, azonban az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság tulajdonhoz és az állam gazdasági szférában betöltött szerepvállalásának mértékéhez való viszonya – érezhetően – átalakult.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a változás nem annyira az alkotmányossági feltételekben, mint inkább abban érhető tetten, hogy a jogalkotó a korábbiakhoz képest jóval nagyobb számban élt a tulajdonhoz való jog – törvényi úton történő – erőteljes megterhelésével: az állami beavatkozás tárgya jellemzően nem hagyományos dolgok (ingatlanok) voltak, hanem az egyes gazdaságilag jelentős piacokon üzleti tevékenységet folytató szereplők jogosítványainak (jogi, de legalábbis közgazdasági értelemben a vagyoni értékű jogainak) az elvonásában nyilvánult meg. A törvényhozó tartós szerződési jogviszonyokban lépett fel alakítólag; esetenként a jogviszony egyik szereplőjének (fogyasztó) védelmében, máskor inkább a közérdekre, nemzetgazdasági megfontolásokra hivatkozással kötelezett vállalkozásokat a piac elhagyására.

Mindehhez az is kellett (legalábbis részben), hogy a jogalkotó hozzáállása is megváltozzon. Több olyan megoldásra váró problémakör is felmerült az elmúlt évek során, melynek megoldását a törvényhozó az erőteljes jogi beavatkozás eszközével törekedett rendezni, és az adott problémát ezzel gyorsan és – bizonyos szempontból – hatékonyan kezelni. Ilyen esetekben gyakran kellett választani az elhúzódó, ám az alkotmányos garanciáknak megfelelő megoldások kimunkálása, illetve a probléma gyors megoldása között; utóbbi esetben az alkotmányos garanciák kevésbé markáns figyelembevételével.

Az állami beavatkozások ezekben az esetekben mindig rendelkeztek a jogalkotó által megfogalmazott indokokkal: hol erőteljesebb, meggyőzőbb érvekkel, hol kevésbé elfogadható argumentumokkal. Egyes esetekben a beavatkozást alátámasztó indokok nem kellően meggyőzőek: bíró által kezdeményezett alkotmánybírósági indítvány szövegében is van utalás arra, hogy a jogalkotás célja rejtetten bizonyos vagyontömegek más tulajdonosi kezekbe való juttatása volt, nem pedig a jogalkotó által gyakran hivatkozott közérdek, gazdasági szükséghelyzet, nemzetbiztonsági kockázat stb.; ezeket az Alkotmánybíróság is meglehetősen ellentmondásosan tudta csak „megítélni” döntéseiben.

¹¹ Lásd a 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]-t, 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatot és a 13/2013. (VI.17.) AB határozatot.

¹² Ugyanakkor megjegyzem, hogy az Alkotmány 13. §-ban szereplő és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében deklarált normaszövegben különbség mutatkozik, továbbá a tulajdon társadalmi felelősséggel kapcsolatos szegmense az Alaptörvényben *expressis verbis* megjelenik, míg az Alkotmány normaszövegéből hiányzó tulajdonhoz való jog társadalmi felelősséggel összefüggő relációját az Alkotmánybíróság gyakorlata munkálta ki.

Az állam gazdasági téren való szerepvállalásának átalakulása nemcsak a jogalkotói, hanem az azt megítélő alkotmánybíróági gyakorlatban is tetten érhető. Maga az Alkotmánybíróság korábbi elnöke (Lenkovics Barnabás) is több alkalommal nyilatkozott akként, hogy ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának is változnia kell, és a gazdasági szükséghelyzet miatt át kell értékelni a korábbi gyakorlatot¹³.

Bár az Alkotmányt 2012-től felváltotta az Alaptörvény, ami eredményezett a vonatkozó alapvető jogok, alkotmányi garanciák terén hol kisebb, hol nagyobb tartalmi módosulásokat, az Alkotmánybíróság ebben is jó alapot találhat arra, hogy a változásokon gyakran szükségtelenül túlmutatóan alakítsa át gyakorlatát, és tekintse elfogadhatónak a jogalkotó gyakran alkotmányossági szempontból aggályosnak tűnő megoldásait. Az Alkotmánybíróság belekényszerült olyan helyzetekbe, amikor az általa ténylegesen nem ellenőrizhető jogalkotói érveket tényként fogadja el („nyomós közérdek”, „nemzetbiztonsági szempontok” stb.). Ez viszont elvezet ahhoz a kérdéshez is: valójában az Alkotmánybíróság önállóan alakítja (az Alaptörvény keretein belül) az alkotmányossági érvelését, vagy a jogalkotó a fentiekhez hasonló kategóriákat alkalmazva hatékonyan „irányíthatja” az Alkotmánybíróságot a szükséges esetekben.

A doktori értekezésben példákkal (jogsabályi rendelkezésekkel és az Alkotmánybíróság döntéseivel) szemléltetve mutatom be, hogy a jogalkotó gyakran formálisan teljesítendő alkotmányossági parancsként értelmezi a közérdekre való hivatkozást, amely alapján sor kerül a szerződéses viszonyokba való beavatkozásra, illetve a tulajdonhoz való jog megterhelésére. Az AB pedig ezt a felfogást („hozzáállást”) – mondván maga nem jogosult például közgazdasági tényállítások valóságtartalmának vizsgálatára – visszatérően mintegy „automatikusan” elfogadja. Kérdés, hogy van-e alkotmányosan releváns feloldása a kialakult helyzetnek?

Mindezekkel összefüggésben merül fel az a vizsgálni kívánt kérdés is, hogy az állam jogalkotóként milyen szabadságot élvez akkor, amikor egyes alapvető jogokat és alkotmányos értékeket, jogos várományokat korlátoz (csorbít) a közérdekre hivatkozással? Másként fogalmazva, az AB miként képes (képes-e egyáltalán) valóságos feltételekhez kötni az állam jogsabályi aktusainak alkotmányosságát?

A nem klasszikus szabályozási területekre túlságosan és meggondolatlanul kalandozó, beavatkozó típusú, vagy akár túl protekcionista alkotmányok ugyanis könnyen felpuhulhatnak, programjellegűvé válhatnak, gyengítve ezzel az alkotmányvédelem erejét. Igaz ez a gazdasági alkotmányosság normáira is. A fő kérdés: mennyi államot és hol, mennyi jogot és hol (ius – non ius) a gazdasági beavatkozás során^{14, 15}.

A válasz tömören, hogy az Alkotmánybíróság jövőbeni értelmezési gyakorlatán múlik, s a további kérdés, hogy a testület képes lesz-e például a korábbi védelmi szint elérésére, avagy a védelem növelésére. Erre az Alaptörvény szövege elvileg lehetőséget ad, mert abból az eddigi gyakorlatot támogató értelmezés is kiolvasható (illetve a 13/2013. (VI.13.) AB határozat alapján); azonban ennek ellenkezője is. Az Alaptörvény általánosságban védi az alapjogokat azzal, hogy maga által ad több, egymást erősítő szempontból is lehetőséget adott alapjog tényleges védelmének a korábbi védelmi szinthez viszonyított csökkentésére. Ezt az Alkotmánybíróság hatásköri meghatározása (adósság-klauszula beépítésével); az alapjog

¹³ <http://www.jogiforum.hu/interju/122> (2017.05.26.)

¹⁴ Kukorelli István: Fejezetek a gazdasági alkotmányosság (gazdasági jogalkotás) témaköréből. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2020. 13.

¹⁵ Az alkotmányok szabályozási tárgyköreit európai viszonylatban lásd: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban 2016.

érvényesítés nevesítésének a hiánya, illetve az értelmezési szabályok megfogalmazása hordozza magában. Ebből eredően a magyar gazdasági alkotmány álláspontom szerint nem szól kellően egzakt módon arról, hogy kinek van elsőbbsége: az államnak, mint gazdasági kereteket meghatározó szuverénnek, vagy a piacnak, amely alatt a szabadságukkal meghatározott személyeket értjük valójában? S ez alapján mi a „főszabály” és mi annak a kivétele? Kell-e, lehet-e alkotmányosan legitimálni magát az államnak, mikor szuverénként – nem gazdasági szereplőként – beavatkozik a piacok működésébe?

A gazdasági alkotmány hatalmas területet foglal magába, amely nem teszi lehetővé minden szegmensének részletes vizsgálatát, ezért az értekezés kizárólag az állami szerepvállalás jellemzőinek feltárásakor a gazdasági alkotmány alkotmányjogi szempontú vizsgálatával az Alaptörvény tekintetében a gazdasági alapjogok, illetve a mögöttes piacgazdaság alkotmányjogi szempontú megközelítésére törekszem. Emellett a gazdasági szférában a gyakorlatban realizált állami beavatkozások sokrétű és igen szerteágazó jelenségként írhatók le, azaz mindaz a tulajdoni alkotmány, a munkaalkotmány és a pénzügyi alkotmány területén történik, s e körbe sorolható az egyes adózási formák, típusok (tranzakciós díjtól a chips adóig), beszedésének és jogosultjának meghatározásán keresztül a különféle (állami koncessziós) tevékenységek engedélyezésén át, a felszámolói cégek új pályáztatási pontrendszerén túl a bírósági végrehajtók kiválasztási rendszerén át az állami földbérletek ügyéig, a pályáztatási és közbeszerzési rendszerek átalakításának koncepcióján át a kamat politikáig¹⁶ mind-mind a beavatkozás momentumai, azonban jelen disszertáció formai korlátjára tekintettel¹⁷ nem kívánok minden egyes beavatkozást bemutatni. Inkább az Alaptörvény hatályba lépését követő legjellegzetesebb aspektusait vizsgálom, illetve melyek tekintetében alkotmányossági vizsgálata szerint döntés vagy legalább indítvány született¹⁸. Azzal, hogy a korszak legjellemzőbb esetköreinek a devizaügyeket rendezni hivatott törvényi rendelkezésekkel, a trafik és a szerencsejáték kérdéskörét érintő, a takarékszövetkezet integrációt megvalósító, quaestor károsultakat megmentő károsultak ügyét rendező, az állami földbérletek ügyén át a hulladékgazdálkodási törvényt, valamint a különleges jogrendi időszakban tett intézkedések közül a gödi különleges gazdasági övezetet létrehozó, a forrás elvonásokon át az egyes üzemanyagok hatósági árát bevezető jogszabályi rendelkezéseket megítélő alkotmánybírói döntéseket tekintem és ezen ügyek körét kívánom részletesen ismertetni és elemezni, leszűrve azokból a megfelelő következtetéseket és megtéve azáltal a *de lege ferenda* javaslataimat. A doktori disszertáció elemzése tehát a gazdasági alkotmány elemei közül a tulajdon, a foglalkozás (vállalkozás) szabadságára, a piacgazdaság, s ezen túlmenően az emberi méltóságra, a jogbiztonság egyik elemeként megjelenő kellő felkészülési időre, visszaható hatályú jogalkotás tilalmára, bírói függetlenségre, egyenlő bánásmód követelményére, illetve az egyesülés szabadsága, a tisztességes hatósági eljárás alkotmányi tételeire terjed ki.

Ennek megalapozásául vizsgálom az Alkotmánybírói gyakorlatot, az új (a fenti témakörökben hozott) döntéseket, és feltárom, helyes-e az Alkotmánybírói gyakorlat által követett irány, ami a jogalkotási törekvéseknek utat nyitva, az alapvető jogok és értékek védelmének új összefüggésben való kezelését teszi lehetővé a törvényhozó számára. Ugyanakkor a gazdasági alkotmány elméletéből levezethető a pénzügyi alkotmány vizsgálata is, azonban mivel ez szorosán nem kapcsolódik a gazdasági alapjogokhoz, ezért az értekezésben nem foglalkozom e téma elemzésével. A gazdasági alkotmány elemei közé sorolhatjuk a „*szociális és kulturális*

¹⁶ A felsorolás exemplifikatív jellegű, nem taxatív.

¹⁷ A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Szabályzata 21. § (1) bekezdése szerint a doktori értekezés a doktorjelölt tudományos kutatói tevékenysége eredményeinek legalább 10, legfeljebb 15 szerzői ív terjedelmű összefoglalása.

¹⁸ Azon esetkör vonatkozásában, melyben indítvány nem született a disszertáció kéziratának lezárásáig és a doktori értekezésben mégis szerepeltetem, azt jelenti, hogy - az értékelésem szerint - létfontosságú a téma függvényében.

alapjogokat” is, mindazonáltal a gazdasági alapjogokhoz képest eltérő jegyekkel rendelkeznek, ami miatt e témakör részletesebb vizsgálatát szintén mellőzöm. Mindazonáltal az értekezés címében is megjelenő célkitűzésem az állam gazdasági szerepvállalása jellemzőinek kidolgozása, ezért törekedtem a gazdasági alkotmányjog és a gazdasági alkotmányosság magyarországi megvalósulásának ismertetésére.

A) ELMÉLETI ALAPVETÉS

I. AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE: KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG

A közgazdaságtani értelemben vett gazdaságban lezajló folyamatok kapcsolata az állammal, s annak történeti alakulása, a gazdasági alkotmány definiálása, a magyar Alaptörvényben való megjelenésének deskripciója, az érintett alapjogokkal, valamint a gazdasági alapjogok dogmatikai aspektusból történő értelmezése előtt szükségeszerű egy gazdaságtani alapvetést tenni. Mivel a gazdasági alapjogok gyakorlati érvényesülése (szerepük) de facto a gazdasági alrendszerben csapódnak le, s az állam alakítólag ott vállal szerepet, így nyilvánvalóan egyes alapjogokat, alkotmányi alapelveket, értékeket aktusaival szükségképpen érint. A gazdasági rendszer(ek), az alapvető gazdasági folyamatok alakulása és az állami szerepvállalás fejlődéstörténete elvezet a mai értelemben vett piacgazdaság fogalmkörének meghatározásához és ezáltal az e részben kimunkált vázlatos közgazdaságtani ismeretek pedig bevezetést jelentenek a (szociális) piacgazdaság elméletébe, amelynek megértése és analízise elengedhetetlenül szükséges a magyar alaptörvényi gazdasági alkotmány elemzéséhez, azaz az állami szerepvállalás jellemzőinek bemutatásához. Ugyanakkor e helyen is hangsúlyoznom kell, hogy a doktori értekezés nem törekszik tudományos mélységekben a közgazdaságtani alapfolyamatok elemzésébe bocsátkozni, annak szakirodalmában általánosan elfogadott tételekre építkezik.

1. Gazdaság – elementáris gazdasági rendszerek – gazdasági koordináció

„...*A fogyasztás ... persze mindig csak pillanatnyilag hatékony, hiszen az igény, ami megbújik mögötte, ezen a módon kielégíthetetlen!*”¹⁹- idézet az író, pszichológus könyvéből, mely a gyermeküket nevelő szülőknek készült ugyan, azonban ez a citatum rávilágít arra, hogy a gazdasági jelenségek átszövik és behálózzák az emberi élet minden egyes aspektusát: akár legyen szó a szülő-gyermek viszonyról, az ébredéstől az elalvásig, születéstől a halálig. Az egyén, a társadalom, vagy akár az egész emberiség élet-tevékenységét tekintve sem találunk olyan momentumokat, amelyeknek ne lennének gazdasági vetületei. Tehát az emberi lét fenntartásának nélkülözhetetlen előfeltétele a fogyasztás, amely nélkül tulajdonképpen nincs élet.

Az egyén, mint a társadalom tagja különféle kapcsolatba kerül embertársaival, s ez a diverzív viszonyrendszer teremt meg a társadalmi lét különféle szféráit, amelyek különböző tevékenységekben nyilvánulnak meg (például a politika, az ideológia, a kultúra és a gazdaság). A társadalom anyagi létszféráját, tehát az anyagi javak és szolgáltatások előállításával, elosztásával, forgalmazásával és fogyasztásával összefüggő jelenségek és kölcsönhatások összességét, a *gazdaság fogalmkörébe soroljuk*. A gazdaságot ugyanakkor nem lehet eliminálni, ugyanis szoros interakcióban van a társadalom egyéb szféráival, így a politikával, a kultúrával, az ideológiával, azonban hangsúlyozni kell azok egymástól való fragmentáltságát is. Ez azt jelenti, hogy az emberek gazdasági, politikai és kulturális együttélése a realitásban

¹⁹ Vekerdy Tamás: Jól szeretni. Budapest, Kulcslyuk Kiadó, 2013. 242.

oszthatatlan egységet alkot: miközben a gazdaság megteremti azok működésének anyagi alapját, létezésük anyagi feltételeit, azok reaktívak is a gazdaságra például a közhivatalok a jogi szabályok, gazdasági keretrendszer meghatározásával: elég ha a modern gazdaságok és a politika kapcsolatrendszerére, a kulturális színvonalak vagy az eltérő ideológiák gazdasági folyamatokat befolyásoló hatására gondolunk. A gazdasági tevékenységeknek két télosza van, a *termelés és a fogyasztás* (végső felhasználás): az embert anyagi javak és a szolgáltatások iránti belső – permanensen újrakeletkező, véglegesen soha ki nem elégíthető – hiányérzet, azaz a szükséglet sarkallja *fogyasztásra*.

Könnyűszerrel látható, hogy e gazdasági jelenségek – az emberiség hajnalától kezdve – mindennapi életünk immanens részét képezik, s ekként az életvitelünk és munkavégzésünk eredményessége is döntően attól függ, hogy mennyire ismerjük, és (bizonyos szinten) alkalmazzuk (is) a közgazdasági²⁰ összefüggéseket. Amióta az emberiség fejlett társadalmi rendbe szerveződött azóta a következő négy alapkérdéssel foglalkozik a gazdasági folyamatok során: *mit termeljenek*, azaz milyen javakat, és *milyen mennyiségben állítsanak elő*; és azt *hogyan termeljék*, azaz az erőforrások milyen kombinációjának felhasználásával termeljenek, és a döntések hogyan befolyásolják a jövőbeni opciókat; valamint, hogy *kinek* termeljenek, azaz a társadalom mely *tagjainak, csoportjainak*; továbbá *köztük milyen elosztás* (allokáció) *érvényesüljön* az adott termelési feltételrendszer figyelembe vételével; és milyen okok, tényezők határozzák meg az egyes emberek és társadalmi csoportok jövedelmének alakulását.²¹ Azaz összefoglalva Samuelson-Nordhaus²² szerzőpáros tollából idézve „az emberek és a társadalom – szükségleteiktől sarkallva – hogyan választja²³ meg a szűkösen rendelkezésre álló, alternatív módon felhasználható erőforrások alkalmazását annak érdekében, hogy különböző árukat termeljenek, és hogy elosszák őket a társadalom egyes tagjai és csoportjai között a folyó, vagy a jövőbeni fogyasztás céljára.”²⁴ Ezek alapján könnyűszerrel megállapítható, hogy a termelés(szervezés) folyamatában több *gazdasági szereplő* (egységes néven: gazdasági szektor²⁵) vesz részt: *egyén* (ösközöségektől a háztartásokig), *kollektívák* (az ókori kárveszélyviselési szabályokon²⁶, a középkori céheken át a vállalatokig), *az állam* (kormányzat) és az *országhatáron túli gazdasági szereplők* (külföldi tényezők).

A gazdasági szereplők a munkamegosztás miatt nemcsak elkülönülnek egymástól, hanem kölcsönösen függenek is egymástól és ez a kölcsönös függőségi viszony teszi szükségessé a gazdasági szereplők közötti kapcsolatteremtést, tevékenységük összehangolását, melynek keretét a *gazdasági koordináció teremti meg*: azaz a munkamegosztás révén a gazdasági szereplők tevékenységét össze kell hangolni, koordinálni kell, amelyre a történelem során különféle mechanizmusok, *gazdasági rendszerek* jöttek létre.

A gazdasági rendszernek – közgazdaságtani szempontból – tehát a gazdasági intézmények (a háztartásoktól, a vállalkozásokon át, a közintézmények és a közhivatalokig) összességét

²⁰ A közgazdaságtan: az emberek, embercsoportok termelésben és elosztásban, cserében és fogyasztásban előkerülő döntési lehetőségekkel, valamint ezek társadalmi következményeivel foglalkozó társadalomtudomány.

²¹ Máté Domicián: *Gazdasági ismeretek*. Eger, 2006.

²² Samuelson-Nordhaus: *Közgazdaságtan*, Budapest, KJK, 2003.

²³ A Samuelson-i „használdozati-költség” elmélet szerint a fogyasztó a lehetőségek egybevetése alapján hozza meg a céljainak legjobban megfelelő döntést. (<https://www.britannica.com/biography/Paul-Samuelson> [2021.11.30.]

²⁴ E gazdasági kérdések széles palettájával pedig összefoglaló néven a *közgazdaságtan* foglalkozik, mely tudományterület kialakulásának jelei már az ókorban megtalálhatóak voltak, habár a fejlődés során a „közgazdaságtan” tárgya, az alapvető kérdések megfogalmazásának módja és módszere folyamatosan változott, s így maga a közgazdaságtan elmélete a társadalmi-gazdasági változásokkal együtt fejlődik, változik a mai napig.

²⁵ Gazdasági szektor: gazdálkodási folyamatban azonos szerepet betöltő gazdasági egységek összessége egy adott állam területén.

²⁶ Római jogban ismert Lex Rhodia

tekintjük, amelyek arra szolgálnak, hogy javakat állítsanak elő, osszanak szét és fogyasszanak el²⁷, s a gazdasági rendszer jellegét, szerkezetét és működését az adott állam nemzetgazdasági berendezkedése határozza meg²⁸. E ponton említést kell tenni, hogy a gazdasági rend és gazdasági rendszer fogalma nem ugyanazt a jelentés tartalmat hordozzák, ugyanakkor számos műben e két fogalom összemosva jelentkezik, ezért pontosítást kell tenni a könnyebb átláthatóság végett. A gazdasági rendszert olyan rendszerként lehet megfogalmazni, amely a gazdasági rend összességét és az általa kialakított gazdaság folyamatát, tehát a gazdaság alanyainak koordinációs cselekvéseit a rendszerelmélet nézőpontjából fejezi ki²⁹, míg a gazdasági rend magában foglalja a deskriptív jellegű gazdaságilag releváns normákat, a társadalmi gazdálkodás olyan releváns informális szabályait, amelyek szokásjogon, népszokásokon³⁰ és hagyományokon nyugszanak³¹.

A történelem folyamán kialakult *gazdasági rendszerek* abban különböznek egymástól, hogy a gazdasági alapkérdésekre más-más módon adták meg a válaszokat és jellegzeteségeiket befolyásolta az állam által az egyénről, annak szabadságáról kialakított képe, vagyis az uralkodó rendszer-filozófia, a társadalmi, a gazdasági eszményképe is. E fogalom meghatározásából is jól körvonalazódik, hogy többféle szempont szerint lehet osztályozni a gazdasági rendszereket, jelen esetben két féle tényezőre bontom a rendszerezést, egyrészt a koordináció szempontjából, másrészt az alkotmányjogi/ jogszabályi besorolás függvényében: a *gazdasági tevékenységek koordinációja szerint*³² – napjainkban is – négy alapvető modellt ismerünk: *hagyományok útján* való szervezést (hagyományos gazdaság), *tudatos, központi jellegű koordinációval* történő szervezést (központosított tervgazdaság), a *piaci koordinációval* (piacgazdaság), *vegyes koordinációval* (vegyes gazdaság) történő szerepvállalást. A *(jog)szabályok*³³ alapján lehet *piacgazdaságról és központilag irányított gazdaságról* beszélni³⁴.

A gazdasági rendszerekben az állam különböző típusú szerepköröket „vállal”. Paul Valéry francia költő vélekedett akként az államról, hogy „ha az állam erős, akkor összezúz bennünket, ha viszont gyenge, akkor elpusztulunk”.³⁵ A gazdaságtörténet ismeretében elismert közgazdászok szerint az ideális állami szerepvállalás mértékének súlypontja a gazdasági rendszerben³⁶ (a szabad versenyes piacgazdaságtól a központosított tervgazdaságon át) nyilvánvalóan a két szélsőség között foglal helyet. Az állami szerepvállalás mértéke sohasem

²⁷ Gernot Gutmann u.a.: Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart-New York, UTB, 1976. 1., 2.

²⁸ Kurtán Lajos: Közgazdaságtan. Budapest, ELTE, Eötvös Kiadó, 2003. 63. és 141.

²⁹ M.E Streit: Theorie der Wirtschaftspolitik. 4. Auflage, Werner, Düsseldorf 1991. 42.

³⁰ Gutmann, G. – Klein, W. – Paraskewopoulos, S. – Winter, H.: Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Gustav Fischer Verlag, Stuttgart-New York 1976. 2.o. idézi Drinóczi: i.m. 2005. 9.

³¹ M.E Streit: i.m. 24., 31. o. Idézi: Mussler: i.m. 18. o.

³² Vö. a koordináció típusát tekintve beszélhetünk még a smith-i liberális, a keynesi és a neokenesi (fiskális), illetve Friedmanhoz fűződő neoliberális (monetarista) közgazdasági iskolák létezik. Kurtán Lajos: Piacgazdaságtan. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest 2001. 13. o.

³³ Helmut Leopold: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich (5. Auflage). Stuttgart, UTB, 1988. 88.

³⁴ Újabb nézetek szerint a Kínában kialakított *szocialista piacgazdaság a harmadik variánsa a piacgazdasági rendszernek. Lásd erről: Youngjin Jung-Qian Hao: The New Economic Constitution In China: A Third Way for Competition Regime?* 23.

<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1572&context=njilb> (2022. 01. 14.)

³⁵ Pranab Bardhan: (1996) „The Nature of Institutional Impediments to Economic Development”, Center for International and Development Economics Research, *Working Paper* No. C96-066 (Berkeley: University of California), 1–32., amely letölthető inenn: <https://ideas.repec.org/p/ags/ucbewp/233429.html> (2022.02.28.)

³⁶ Gazdasági rendszer: a gazdasági szereplők között kialakuló kapcsolatok összessége, a gazdasági körforgás megvalósulásának mechanizmusa.

írható le neutrális közegben: az állami szerepvállalást/beavatkozást mindig *gazdaságpolitikai*³⁷ aspektusból kell megítélni.³⁸ Így az adott állam gazdasági berendezkedése, a regnáló államhatalom előtti döntéshozók gazdaságpolitikai döntései jelentős mértékben meghatározzák az állam jelenbeni gazdasági szerepét, s ezáltal erősen behatárolják a jelen államapparátus cselekvési lehetőségeit. E múltbeli berendezkedések, döntések gyakran olyan szerepet is rákényszeríthetnek az államra, amely jelentősen eltér a jelen döntéshozóinak preferenciáitól, így a gazdasági fejlődés irányát jelentősen befolyásolja³⁹.

Mindazonáltal az állam gazdasági szerepvállalásának napjainkra kialakuló, hazai (magyar) modelljének teljes körű megértéséhez és annak felvázolásához vissza kell nyúlni az (általánosságban vett) állam e szektorban betöltött szerepének eredettörténetéhez. Az *állam(szervezet)* létrejöttének egyik legfőbb oka a gazdaságban bizonyos feladatok ellátása, koordinációja volt (és napjainkban is az), azonban ezen funkciók, illetve azok köre és mértéke a történelem folyamán más és más.

A *hagyományos (primitív) gazdaságokban* a javak, a termelőeszközök a közösség tulajdonában vannak, a hagyományok alapján annyit és úgy termelnek, mint ahogy azt őseik tették. A gazdasági szereplők tevékenységének koordinálása szokásokon, vallási, és erkölcsi értékeken alapul, a javakat a közösség vezetői osztják szét.⁴⁰ [E gazdasági modell az emberiség őstörténetére, illetve napjainkban a törzsi társadalmakra (pl.: Afrika egyes országai) jellemző.] Az ókorban az államnak a gazdasági szervezet működésének intézményi feltételeit kellett biztosítani, a gazdálkodás, a termék és jövedelem-elosztás pedig állami „erőszakos” eszközökkel volt biztosítható. Ezen feladatok ellátásához szükség volt saját szervezetre is, aminek fenntartását ugyancsak erőszakos úton biztosított bevételekből (adók, vámok stb.) fedezte, ugyanis az ókori birodalmak idejére – mikorra már kialakultak a fejlettebb államszervezetek – az államapparátus erőteljesen szemben állt a gazdasági élet szereplőivel, a piac működési sajátosságaival, mondhatjuk úgy is, hogy a piac és az állam ellentmondásos viszonya egyidős az emberiség létevel⁴¹. Ebben az időszakban a gazdasági gondolkodás a háztartások (mikro) szintjén való racionális gondolkodásra terjedt ki, az ókori görögöknél különösen Arisztotelész⁴², Platón foglalkozott behatóan az egyes gazdasági, állami szerepvállalás kérdéseivel. Platón példának okáért az ókorban az állam három alapvető funkcióját tipizálta egyrészt a törvényhozást és törődést, másrészt a közösség megvédését a külső ellenségtől, harmadrészt a törődést az egyénnel, szükségleteinek kielégítésével.

A középkorban leginkább a kánonjogban kidolgozott gazdaság(jogi) elveket lehet gazdaságtani rendszerek kezdetleges kidolgozásaként tekinteni. Elsősorban a teológus írók foglalkoztak gazdasági kérdésekkel, s az erkölcs, különösen a szegényügy szempontjából vizsgálták a gazdasági jelenségeket is; az állam eredetét és céljait ugyanúgy a természetjogból vezették le, mint a tulajdont, s az állam kötelességének tartotta a közjavára történő gazdasági beavatkozásokat⁴³, s így a méltányos ár (*justum pretium*), akarat és a pénz voltak a legfőbb

³⁷ Gazdaságpolitika magában foglalja a kormányzatnak a gazdaság egészére vonatkoztatott elképzeléseit, céljait, valamint azt az irányítási és ellenőrzési eszköztárat, amelyekkel a célokat képes megvalósítani. Lásd erről: Bojtor András és szerző társai: *Gazdaságpolitika a 21. században, Az állami szerepvállalás kézikönyve*. Budapest, ELTE Gazdálkodástudományi Intézet, 2019. 15.

³⁸ Arne Jon Isachsen, Carl B. Hamilton, Thorvaldur Gylfason: *Ismerjük meg a piacgazdaságot* [ford. Szegő András]. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1995. 126.

³⁹ Lásd erről: Bod Péter Ákos: *Nem szokványos gazdaságpolitikák*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014. 121-159.

⁴⁰ Máté Domicián: *Gazdasági ismeretek*. Eger, 2006. 12.

⁴¹ Halmai Péter: *A modern állam a gazdaságban*. Budapest, Politikai Főiskola Közgazdaságtan Tanszék, 1989. 10.

⁴² Lásd erről bővebben: Arisztotelész: *Politika*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1969.

⁴³ Botos Katalin: *Katolikus gazdaságetika néhány kérdése*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem GTK jegyzet, É.n.

vizsgálat tárgyai. Aquinói Szent Tamás⁴⁴ *A Summa theologiae kérdései a jogról* című fő művében az emberi törvény lényegét abban látta, hogy az állam a *közjavára* irányuljon, valamint az ember embertársát segítse akár kölcsön adásával is, s a közös javak elosztásának módszertanát az „osztó igazságosságban” vélte felfedezni, azaz, hogy az alattvalók elégedettek legyenek az igazságos elosztással, amely közös javak elosztása néha nem az állam feladata.⁴⁵ Ezzel szemben ugyanakkor Niccolò Machiavelli munkássága nyomán, *A Fejedelem (Il Principe 1513)* című művében már arról értekezett, hogy a fejedelemnek – aki a kormányzást megszerezte – az erkölcsi elveket teljesen alá kell rendelnie a célszerűség szempontjainak a hatalom megtartása érdekében, a *Firenze történetében* pedig társadalmi korrajz jelenik meg, melyben állandó tényezők a gazdasági élet és a politikai küzdelmek.⁴⁶

A mai értelemben vett közgazdaság(tan)i gondolkodás hajnala, a kultúrtörténeti felvilágosodás korszakára, azaz a XVII-XVIII. századra tehető Európában, melynek két főbb irányzatát ismerjük a merkantilizmust és a fiziokratizmust. A közgazdaságtan atyjának tekintett *Adam Smith*⁴⁷ korában a közgazdaságtan (politikai gazdaságtan) az általános társadalomtudomány egy része volt, az *állam gazdasági szférában betöltött szerepe egy korlátozott és ideiglenes szerepkörre* redukálódott. Smith az ipari forradalom időszakában a gazdaságok égető kérdéseit vetette fel a gazdasági növekedéshez szempontjából, melyre utal fő művének címe is: *A nemzetek gazdagsága* (1776). Smith a gazdasági kérdéseket, a megoldandó problémákat két különböző szinthez kötötte: egyrészt az „*egyén*” szintjéhez, akiknek a megélhetéséhez olyan keretfeltételeket kell szabni [mármint az államhatalom által], hogy az egyének saját érdekeik érdekében különböző stratégiák mentén boldog életük alapjait megteremthessék; másrészt vannak olyan feladatok is, amelyek abszolválása az egyén szintjén nem lehetséges, így azok kezeléséhez vagy éppen megoldásához az individuumok fölött álló *állam* szükséges. Ez az elkülönítés lényegében a mikro- és a makroökonómia megkülönböztetése: az egyes gazdasági szereplők viselkedésével, valamint ezek kölcsönhatásainak és az ennek alapján kialakuló piaci struktúráknak az elemzésével foglalkozik a mikroökonómia, míg a makroökonómia az egyén szintjén túl, a társadalom egészében felmerülő, ott értelmezhető problémákra (a kibocsátásra, foglalkoztatásra, munkanélküliségre és az infláció általános szintjeire) koncentrál.⁴⁸ Smith munkájában *a szabadversenyes piac* tökéletes leírását is elvégezte, melynek részeként a piac szabad működésének szükségességét hangsúlyozta, ugyanis következtetései szerint egy kis méretű „piacon” senki nem érez ösztönzést arra, hogy egy-egy munkafajtára szakosodjon. Ennél is tovább ment, mivel a gazdasági növekedés legfőbb akadályának az államhatalmat, a fennálló intézményrendszert és a protekcionizmust tekintette.⁴⁹ Mindezt nevezzük a „láthatatlan kéz” elméletének, mely szerint – gazdaságfilozófiai szempontból – az individualizmus és a „laissez faire”⁵⁰-nek kell

⁴⁴ Aquinói Szent Tamás (1225 – 1274) középkori olasz teológus, Domonkos-rendi szerzetes, skolasztikus filozófus.

⁴⁵ Aquinói Szent Tamás: *A Summa Theologiae kérdései a jogról*. Ford.: Tudós Takács János. Budapest, Szent István Társulat Kiadó, 2011.

⁴⁶ Machiavelli, Niccolò: *Firenze története*. (Ford.: Iványi Norbert.) In: „Niccolò Machiavelli Művei.” (Szerk: Herczeg Gyula.) Budapest, Magvető K., 1979. I

⁴⁷ Adam Smith (1723 - 1790) skót klasszikus közgazdász és filozófus. Általában őt tartják a modern közgazdaságtudomány atyjának, két fő műve *Az erkölcsi érzelmek elméletében* és *A nemzetek gazdagságában*.

⁴⁸ Meyer Dietmar-Solt Katalin: *Makroökonómia*. BUDAPESTI MŰSZAKI ÉS GAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Közgazdaságtan Tanszék: http://kgt.bme.hu/files/BMEGT30A400/Makrookonomia_jegyzet.pdf (2021.11.11.)

⁴⁹ Farkasné Fekete Mária és Molnár József: *KÖZGAZDASÁGTAN I. MIKROÖKONÓMIA*. Debrecen, Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Karának kiadványa, 2007.

⁵⁰ Az egyének és a társadalom gazdasági ügyeibe való minimális kormányzati beavatkozás politikája. Letöltés ideje: 2021. november 03. <https://www.britannica.com/topic/laissez-faire>

érvényesülnie, aminek gazdasági térben való jelentése a piac szabad működésének a kívánalma, az állami beavatkozás nélkül.

Az 1700-as években David Ricardo⁵¹, Thomas Robert Malthus⁵² és Karl Marx⁵³ figyelmét már a gazdasági növekedés kérdései foglalkoztatták, azaz az érték és jövedelemelosztás kérdései. Például Ricardo elmélete szerint a közgazdaságtan célja az objektív jövedelemviszonyok meghatározása. E korszak említett képviselőit nevezzük *klasszikus közgazdászoknak*⁵⁴, kiknek műveiben a *kínálati oldalra* helyezték a hangsúlyt, az árak meghatározásában a ráfordítások, elsősorban a munka szerepét hangsúlyozták. Ezért elméleteiket munkaérték-elméletnek nevezzük.

2. A két pólus: piacgazdaság – központosított gazdaság

a) Míg a *neoklasszikus közgazdászok* (Carl Menger⁵⁵, William Stanley Jevons⁵⁶ és Walras⁵⁷) a közgazdaságtudomány fő kérdését a szűkösen rendelkezésre álló eszközök leghatékonyabb módon való, az alternatív célok közötti elosztásban látták, így a hangsúly tulajdonképpen az egyes gazdasági szereplők viselkedésének, azaz a piacnak és a piaci árak az erőforrás allokációjában játszott szerepének vizsgálatára helyeződött. A neoklasszikusok szerint *az árak* meghatározásában *a termékek szükségletkielégítő képessége játszik döntő szerepet*: minden áru annyit ér, amennyire azt a fogyasztó hasznosnak tartja szükségletei kielégítése érdekében. Ezen irányzatot továbbfejlesztve jutottak el a következő irányzathoz: miután ugyanazon terméknek eltérő hasznosságot tulajdonítanak, értékük megítélésük szubjektív, ezért ezt az elméletet szubjektív értékelméletnek nevezik, melynek előfutára Heinrich Herman Gossen⁵⁸. Gossen munkássága során megállapította, hogy a szükséglet kielégítésében nem az adott termék utilitásának foka, hanem az utoljára elfogyasztott egység által okozott élvezet, azaz a „határhaszon” számít. Így az irányzat képviselői módszertanilag a közgazdaságtani vizsgálatokat új útra terelték, bevezetve a határelemzést. A szubjektív értékelmélet szerint Jevons tett először kísérletet a kereslet függvényszerű ábrázolására. Az ún. „kereslet-kínálat” elemzés Alfred Marshall⁵⁹ nevéhez fűződik: modell alkotás a kereslet és kínálat függvényszerű megfogalmazása (és egy koordináta-rendszerben való ábrázolása) egy termék részpiacának vizsgálatában áll (e modellalkotás ma is a leginkább alkalmazott eszköz). Marshall fő műve *A közgazdaságtan alapelvei*⁶⁰, melyben sok ma is használt fogalom megjelenik, mint a kereslet, kínálat, piaci egyensúly, rugalmasság, rövid és hosszú táv, a határelemzést kiterjesztette pedig a termelésre is. Véleménye szerint a vállalkozók addig növelik termelésüket, amíg a piaci ár meghaladja a pótlólagosan előállított termék költségét. Ezt követően Walras az általános egyensúly elméletének, az egyes részpiacok, fogyasztási cikkek, termelési tényezők és a

⁵¹ David Ricardo (1772-1823) brit üzletember, az angol klasszikus közgazdaságtan egyik legnagyobb alakja, az elméleti közgazdaságtan tudományának egyik megalapozója, emellett sikeres politikus is volt.

⁵² Thomas Robert Malthus (1766-1834) angol anglikán pap, demográfus, az angol klasszikus közgazdaságtan jelentős képviselője.

⁵³ Karl Marx (1818-1882) német közgazdász, szociológus a marxizmus ihletője, főbb művei: *Kommunista kiáltvány* (1848) és *A tőke* (1867-1894).

⁵⁴ Mátyás Antal: *A korai közgazdaságtan története*. Budapest, Aula, 1999.

⁵⁵ Carl Menger (1840-1921) osztrák közgazdász, aki Jevonsszal és Walrasszal együtt a modern neoklasszikus közgazdaságtan megalapítója.

⁵⁶ William Stanley Jevons (1835-1882) angol polgári közgazdász, filozófus.

⁵⁷ Marie-Ésprit Léon Walras (1834-1910) francia közgazdász, a neoklasszikus közgazdaságtan, a marginalista forradalom egyik fő képviselője.

⁵⁸ Hermann Heinrich Gossen (1810-1858) német közgazdász, aki a Gossen-törvények kidolgozója a közgazdasági elméletben. Ezen törvények megalkotása révén a szubjektív értékelmélet előfutárának tekinti a közgazdaságtudomány.

⁵⁹ Alfred Marshall (1842-1924) brit közgazdász, a közgazdaságtan egyik alapító atyja.

⁶⁰ *Principles of Economics*

termelés összhangjának követelményét fogalmazta meg. Az 1800-as évek végén már a termelés elméletének legfontosabb kérdése a termelési tényezők közötti arányok megváltoztathatóságának lehetősége lett, azaz lehetséges-e a tényezők egymással történő helyettesítése, illetve milyen technológiai eljárások alkalmazhatók egy adott termékmennyiség előállításához.

Összefoglalva tehát a (neo)klasszikus megközelítés alapelvei a rugalmas árrendszeren, a stabil egyensúlyi állapoton, teljes foglalkoztatottságon és a passzív gazdaságpolitikán alapszanak, s így egy ilyen gazdaságban az állam gazdasági szerepe arra korlátozódik, hogy biztosítsa az alapvető közműveket, a törvényesség és a rend fenntartását és a hon védelmét⁶¹, az egyensúly kialakulásának feltételeit, a teljes foglalkoztatás fennmaradását, a kormányzatnak a tulajdonjogokat és a szerződések tisztaságát kell garantálnia, és az egyének gazdasági és politikai szabadságát kell védelmeznie: a gazdaság tehát nem igényel aktív állami szerepvállalást.⁶²

A fogyasztói magatartás és egyensúly vizsgálatának továbbfejlesztői között van többek közt Slutsky (1880-1948), Hicks (1904-1989), akik felhívták a figyelmet arra, hogy az egyes termékek a szükséglet-kielégítés szempontjából összefüggenek, és a piaci szereplők döntései sem függetlenek. Edgeworth (1845-1926) és Pareto (1848-1923) már az optimális allokáció⁶³ elméletének kidolgozói.⁶⁴ Felhívták a figyelmet arra, hogy a társadalom jóléte nemcsak a rendelkezésre álló javak és termelési tényezők mennyiségének, hanem azok különböző felhasználási területek közötti elosztásának is függvénye.⁶⁵ A XIX. század Európában és Amerika északi részén a piac jellege megváltozott: ezért Cournot⁶⁶ már a megváltozott körülmények között (monopólium, duopólium létrejötté) a piaci egyensúlyt és a jóléti hatásokat vizsgálta, valamint az adók áthárításának kérdésével foglalkozott a profitmaximalizálás és a jólét vonatkozásában.⁶⁷

b) A klasszikus értelemben vett *piacgazdaságban* tehát a gazdasági ciklus megszervezésének, az (államtól) elkülönült termelők és fogyasztók összekapcsolásának színtere a piac, ahol a termelők és a fogyasztók (eladók, és vevők) kapcsolódnak egymáshoz, ugyanis a termelők között szinte korlátlan verseny folyik a fogyasztók „kegyeiért”. A gazdasági rendszer legfontosabb intézményi elemei tehát a magántulajdon, az állam, illetve a piac, és ez utóbbiba beleértendő a pénz is⁶⁸. A gazdaság hajtó ereje tulajdonképpen az egyén nyereségre való törekvése, a szektor a magántulajdon biztonságán alapul, amely modellben a termelők és a fogyasztók piacon történő mozgása nincs korlátozva. A *piac, mint központi koordinátor a XVIII.-XIX. eleje között, az ipari forradalom társadalmában jelent meg, amelyet szabad versenynek, vagy tiszta piacgazdaságnak is nevezünk. Gazdaságpolitikailag minimális állam*

⁶¹ Vito Tanzi: The changing role of the state in the Economy: A Historical Perspective. International Monetary Found. 1997. 9. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97114.pdf> (2022.01.14.)

⁶² Meyer Dietmar-Solt Katalin: Makroökonómia. Jegyzet 3. o. BUDAPESTI MŰSZAKI ÉS GAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Közgazdaságtan Tanszék: http://kgt.bme.hu/files/BMEGT30A400/Makroekonomia_jegyzet.pdf (2021.11.11.)

⁶³ Vö.: Howard F. CHANG: A Liberal Theory of Social Welfare: Fairness, Utility and the Pareto Principle. In: The Yale Law Journal, The Yale Law Journal Company, Inc. 2000. 173-235.

⁶⁴ Heller Farkas: A közgazdasági elmélet története. Budapest, Aula, 2001.

⁶⁵ James M. Buchanan: A Pareto-optimalitás érvényessége. In: Piac, állam, alkotmányosság. KJK, 1992. 52-70.

⁶⁶ Antoine Augustin Cournot (1801- 1877): francia matematikus-közgazdász, fő közgazdasági munkája a Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses (A gazdaság elméletének matematikai alapelveihez kapcsolódó kutatások 1838).

⁶⁷ Britannica szótár <https://www.britannica.com/biography/Antoine-Augustin-Cournot> (2021.11.22.)

⁶⁸ Bara Zoltán-Szabó Katalin (szerk.): Összehasonlító gazdaságtan. Bevezetés a gazdasági rendszerek elméletébe. Budapest, Aula Kiadó, 1996. 35.

(„éjjeli őr állam”) felfogásnak tekinthető a rendszer⁶⁹, azonban a XX. században egyre bonyolultabbá válik a gazdasági szereplők egymáshoz való viszonya, amelyet a piac kizárólag már nem képes megszervezni, ezért alakult ki a *vegyes gazdasági* modell.

A piacgazdaság kialakulásával az állam gazdaságszervező szerepe fokozatosan csökkent, a termelés és a fogyasztás kapcsolatának koordinálását döntően a piac végezte. A piacgazdaságban az állam részben hasonló szerepet tölt be, mint korábban: most is alapvető feladata a gazdasági rendszer működési feltételeinek biztosítása. Ezt azonban már más eszközökkel végezi: az erőszak helyét a gazdasági kényszer vette át, az állami gazdaságsszabályozást nem a hadsereg, hanem a törvények és a bíróságok valósítják meg. A piacgazdaság kiépülése, a piac működésének megfigyelhető (és az előzőekben említett) hátrányai a XX. században életre hívták az állam általános szabályozó szerepét – a nemzetgazdaság zavartalan működésének feltétele, hogy az egyensúly fenntartása érdekében beavatkozzon a folyamatokba.

A gazdaság tényleges működése ugyanakkor a XX. század kezdetén több ponton megcáfolta a klasszikus-neoklasszikus harmónia-elveket, ugyanis az 1930-as évekig a közgazdaságtan elmélete a verseny klasszikus elméletére épített, amely a monopóliumot kivételesnek tartotta, amik viszont egyes ágazatokban uralkodóvá váltak, s a monopóliumok piaci erőfölényük bővülésével egyre több piacot "hódítottak el" a szabad versenytől és így fokozatosan csorbult az árrendszer piacszabályozó szerepe. A korábbi időkhöz képest nem volt tartható az a felfogás sem, hogy a pénz csak passzív szerepet játszik a gazdasági folyamatokban, ugyanis a pénzrendszer, a pénzügyi szektor szerepe folyamatosan és fokozatosan erősödött, az aranypénzrendszer végleges kimúlása felé haladt, a tőkepiac "önállósította" magát.⁷⁰ A tiszta piaci verseny hatékonyságának jelentősége azonban egyre inkább ellentmondásba került a valósággal, ezért a közgazdaságtanban megjelent klasszikus ár- és jövedelemelosztási elmélet felülvizsgálatra került a nagy gazdasági válság hatására. E kor jeles közgazdászai, Joan Robinson⁷¹ és Edward Chamberlin⁷² tanulmányozták behatóan a tökéletlen (korlátozott) verseny viszonyait. Mindezen bekezdésben foglalt jelenségek egyértelműen az *állam aktívabb gazdasági szerepvállalásának igényét vetették fel*. Az 1929-től a korlátozott, láthatatlan szerepet az *aktívabb, szervező tevékenység* váltotta fel, ugyanis az I. világháborút követően egy vágtató, hiperinflációs válság közepén találta magát a legtöbb állam s az tovagyűrűzött az 1929-33-as nagy gazdasági világválságig.

Az 1929-33-as válság túltermelési jellege tekintetében az a kérdés merült fel, hogy az értékesítési nehézségek tényleg a keresletet meghaladó termelés miatt alakultak ki vagy fordítva: John Maynard Keynes (1883-1946)⁷³ és követői a kérdéssel megoldása során a klasszikus-neoklasszikus magyarázattal szemben állva vezették le a nem egyensúlyi helyzetet, ugyanis az elégtelen keresletre vezették vissza azt, egyben a gazdasági problémák megoldását a kereslet szükséges szintre történő emelésében látták. Ha elégtelen kereslettel álltak volna szemben, akkor ennek növelése nemcsak a magánszektor fogyasztóinak a viselkedésétől függ,

⁶⁹ Lásd erről: Kemény Gábor: A katolikus közgazdasági gondolkodás és a német történeti iskola kapcsolata. Budapest, Tarsoly Kiadó, 2010.

⁷⁰ Meyer Dietmar-Solt Katalin: Makroökonómia. Jegyzet 3. o. BUDAPESTI MŰSZAKI ÉS GAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Közgazdaságtan Tanszék: http://kgt.bme.hu/files/BMEGT30A400/Makroekonomia_jegyzet.pdf (2021.11.11.)

⁷¹ Joan Robinson (1903-1983) brit közgazdász és akadémikus, aki hozzájárult a Keynesi közgazdasági elmélethez, a legjelentősebb műve: Economics of Imperfect Competition, 1933

⁷² Edward Chamberlin (1866-1967) amerikai közgazdász, aki az ipari elméleteiről ismert, fő műve: A monopolisztikus verseny elmélete/ Theory of Monopolistic Competition c. mű (1933).

⁷³ Angol matematikus és közgazdász, a modern makroökonómia megteremtője, a gazdasági szemléletet keynesianizmusnak nevezzük.

hanem az állam is fogyasztóként van jelen a piacon, mivel pedig a magángazdaság nem volt képes vagy nem volt hajlandó az elégséges keresletet generálni, szükségessé válik az állami beavatkozás. *Ez alapján a gazdasági rendszer egyensúlyát kizárólag az állam gazdasági szerepvállalásával látták biztosíthatónak.* Keynes és követőinek tudományos munkásságaiban (egy keynesiánus gazdaságban) szemben a neoklasszikusoknál tárgyalt alapelvekkel, a következőkre alaptételekre tértek át: lefelé merev árak, nincs szükségyszerű egyensúly, jellemző a munkanélküliség, hangsúlyos aktív gazdaságpolitika. A keynesi modell alapelvei tehát a gazdaságban való meghatározó állami szerepre (mint a pénzügyi és reálfolyamatok szabályozójakénti szerepkörre) helyezi a hangsúlyt.⁷⁴

A közgazdasági elméletek fejlődési iránya – mint a fentiekben látható – nem folyamatos: a feltárt ritmus szerint egy új probléma felvetődésével a fejlődés egy időre megszakadt, majd a régi elméletek ismét a felszínre kerültek, habár a nagy világgazdasági válság után az érdeklődés a makroökonómiai kérdések felé irányult, több más, a neoklasszikus elmélet alapjait érintő tételt is kritika ért.

A gazdasági folyamatok történelmi lefolyásának, az intézmények gazdasági életre gyakorolt hatásának figyelembevétele az egyes alternatív közgazdasági irányzatoknál egyre erőteljesebben jelentkezik (német történelmi iskola, társadalomjogi iskola, amerikai institucionalizmus). Az amerikai institucionalizmus megalapítója például, T. Veblen⁷⁵ azt hangoztatja, hogy a gazdasági folyamatok alakulása a fennálló intézményhez kötött, napjainkban inkább J. K. Galbraith⁷⁶ munkái tartalmazznak institucionalista elemeket. Műveiben azt vizsgálja, hogy az ipari termelés fejlődése a technikai haladás következtében milyen változásokat hozott a vállalatok felépítésében, irányításában, piachoz való viszonyában és ennek milyen egyéb következményei vannak. Galbraith tagadja azt a tételt, hogy a vállalat célja úgy alkalmazkodni a piaci feltételekhez, fogyasztói igényekhez, hogy a profitja maximális legyen. A modern ipari rendszerben a lélektani jellegű hatásgyakorlásnak igen jelentős szerepe van: a vállalatok igyekeznek az elégedett vevőt minél inkább pozitív irányba befolyásolni a hűséges vevői kör kialakítása érdekében. Napjainkban a nagyvállalatok igyekeznek dominálni az ellenőrzés terén a piacokon, és a fogyasztói magatartást is megpróbálják a céljaiknak megfelelő irányba terelni⁷⁷.

Az államhatalom gyakorlójának megfelelő jogi normákat kell alkotnia⁷⁸ ahhoz, hogy az egyének alkotmányban biztosított jogai biztosíthatóak legyenek a gyakorlatban. Az államnak tehát a közjavak érdekében kell beavatkoznia, így alapvetőnek tűnhet, hogy az intervenció a „mindenki egyenlősége elvének” megfelelőjen⁷⁹. A közjavak pedig azok az értékek, amelyek utilitásuk révén az emberek, sőt a nemzet számára megragadhatóak (pl. utak), és amelyeket nem szolgáltatnának a kormányzati beavatkozás nélkül. Az osztrák iskola – miközben továbbra is a piacot tartja a gazdasági tevékenységet koordináló legfőbb intézménynek – elismeri, hogy a gazdasági szereplők racionalitása korlátozott és ismereteik hiányosak: híres képviselőjük, Hayek (1889-1992) szerint a gazdasági szereplők részismereteit a piaci ár integrálja és az egyensúlyi helyzet közelítése elérhető az ismeretek bővítése révén, a közjavakat pedig nem

⁷⁴ Lásd erről: Bod Péter Ákos: Bevezetés a gazdaságpolitikába. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014. 12.

⁷⁵ 1857-1929

⁷⁶ közgazdász, 1908-tól napjaink

⁷⁷ Farkasné Fekete Mária- Molnár József: KÖZGAZDASÁGTAN I. MIKROÖKONÓMIA. Budapest, Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma, 2007. 6.

⁷⁸ Arne Jon Isachsen, Carl B. Hamilton, Thorvaldur Gylfason: Ismerjük meg a piacgazdaságot [ford. Szegő András]. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1995. 4.

⁷⁹ Christian Felber: A Közjó gazdasága. Egy fenntartható gazdasági modell. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2020. 29.

lehet, vagy nem megfelelően lehet a piac által nyújtani⁸⁰. E körbe sorolhatóak azok az intézmények, melyeknek fenntartással kapcsolatos költségei nem térülnek meg az egyén szintjén, ezért az egyéntől vagy az egyének csoportjától nem is követelhető meg, hogy ilyeneket alapítsanak és fenntartsanak. Hayek szerint általában nem az állami beavatkozás okoz problémát, hanem inkább annak módja.⁸¹

A XX. század második felében ismét figyelmet kapott a piacszerkezet, a piaci elégtelenségek kutatásának iránya, amelyhez *szorosan kapcsolódik az állami beavatkozás szerepének, és a szerepvállalás mikroökonómiai következményeinek vizsgálata*. Ehhez a problémakörhöz kapcsolódóan egy igen széles körben alkalmazható új módszer, a *játékelmélet* került kifejlesztésre⁸², melynek *módszertani jelentősége abban áll, hogy közgazdasági alkalmazását a magyar származású Neumann János⁸³ és Oscar Morgenstern⁸⁴ munkássága alapozta meg*.

A *központosított tervgazdaságban* a gazdasági élet autonómiája nem létezik, a folyamatok koordinációja kizárólag központi, bürokratikus módon (az állami intézmények, gazdaságirányító hivatalok útján) történik, ezáltal alá és fölérendeltségi viszony áll fenn az állam, és a gazdasági szereplők között, s ez oda vezet, hogy a központi irányító szerv dönti el: miből mennyit, hogyan és kinek termeljenek, az árak, a költségek, és a piac szerepe csak szűk gazdasági területen érvényesülnek. Ilyen gazdasági rendszerben *az állam tölti be a gazdasági koordinátor szerepét akként*, hogy a központi hatalom tervutasítások, és törvények segítségével szabályozza a termelők és fogyasztók magatartását, amelyek be nem tartása akár büntető szankciókkal járhatott. E modellben a kollektív, állami, és társadalmi célok dominálnak az egyénnel szemben, így az egyéni tulajdon szerepe korlátozott. A központosított koordináció jellegzetes megjelenési formája a szocializmus gazdasági rendszere (Magyarország történetéből is ismert ez a rendszer 1945-48-as államosításoktól az 1989-90 ig tartó politikai rendszerváltozásig, a Szovjetunióban pedig hetven évig élt a tervgazdálkodás), más néven a központi tervgazdálkodási rendszer. Gazdaságpolitikai szinten az állam ilyen irányú beavatkozását *intervencionista gazdaságpolitikának⁸⁵* hívjuk.

3. A modern piacgazdaság (és annak szociális modellje) – Vegyes gazdaság⁸⁶

a) A piacgazdaság alapja tehát a gazdasági életben gyakorolt emberi szabadság (cselekvési autonómia), amely különféle emberi tevékenységi körök gyűjtőfogalma (például a szabadsághoz való jog, a szabadság felelős felhasználásának kötelezettsége). A nemzetek és a nemzetközi szinten a „szabad piac” bizonyult a leghatékonyabb eszköznek az erőforrások hasznosítására és a szükségletek hatékony kielégítésére.⁸⁷ Az előző részben [2. a) pontban] kifejtett neoklasszikus közgazdászok munkássága nyomán körvonalazható, hogy a piacgazdasági rend spontán kialakulású jelenség, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy nincs szüksége megfelelő politikai és jogi keretrendszerre. Mára a modern állam jellemzőjeként

⁸⁰ F.A. Hayek: *The Constitution of Liberty*. A Gateway Edition. Chicago, Henry Regnery Company, 1972. 220., 221.

⁸¹ F.A. Hayek: *The Constitution of Liberty*. A Gateway Edition. Chicago, Henry Regnery Company, 1972. 221.

⁸² A viselkedéstan előfutárának tekinthető, lásd erről részletesen: From “Economic Man” to Behavioral Economics: A short history of modern decision making by Justin Fox <https://hbr.org/2015/05/from-economic-man-to-behavioral-economics> (2022.08.01.), Harvard Business Review 2015. May 78–85. p.

⁸³ 1903-1957

⁸⁴ 1902-1976

⁸⁵ Bod Péter Ákos: *Bevezetés a gazdaságpolitikába*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014. 15.

⁸⁶ E részben bemutatott irányzatok alapján megállapítható, hogy a közgazdaságtan elmélete a társadalmi-gazdasági változásokkal együtt fejlődik, változik, így az újabb elméletek már nem képeznek egységes rendszert, a disszertációban nem célok a további irányzatok felvázolása.

⁸⁷ Lásd bővebben: F.A. Hayek: *The Constitution of Liberty*. A Gateway Edition. Chicago, Henry Regnery Company, 1972. 222.

általában négy fő funkciót⁸⁸ különböztetünk meg, azaz a *redistribúciós* (jövedelem újraelosztási) funkciót: amikor az állam egy kiegyensúlyozottabb jövedelemelosztás érdekében lépéseket tesz, ezt az adórendszeren, vagy az állami támogatásokon, transfereken keresztül valósítja meg (pl. többkulcsos jövedelemadó, vagyoadó, térítésmentesen nyújtott állami szolgáltatások). *Allokációs* funkciójáról, a javak előállításának, elosztásának funkciójáról akkor beszélünk, amikor az állam közvetlen gazdasági szereplőként lép fel például állami vállalatként, melynek célja olyan javak biztosítása azon nem profitorientált területek számára, ahol a piaci „kudarc” jellemző (közjavak, vagy pozitív externáliával nyújtott szolgáltatások – például: oktatás, egészségügy stb.). A gazdaság szempontjából a *stabilizációs* funkció a legjelentősebb állami feladat, mikor a gazdasági ingadozások (GDP, foglalkoztatás, infláció) ellen ható kiegyenlítését célzó állami beavatkozások történnek. Az állam legújabb lépéseit az ún. *makrogazdasági* politikán keresztül feje ki. S végül a *szabályozási* (*szabályalkotási*) funkció az, amikor az állam magában foglalja a szabályok betartása garanciáinak biztosítását is, azaz a társadalom rendjének, biztonságának intézményrendszere, játékszabályainak meghatározója és érvényesítője (jogszabályok, rendeletek alkotása, igazságszolgáltatás stb.).

b) A piacgazdaság és különféle jelzői (legyen az liberális, szociális, dirigista stb.) a gazdaságpolitikára, azaz az államnak a gazdasággal kapcsolatos magatartásra utalnak, s mint ilyen a *szociális piacgazdaság* az egyén és az állam között a gazdasági hatalom pontos megosztásának a módszere és mértéke⁸⁹. E modell fókuszpontjában a teljesítményekre kész polgár áll, aki felelősséget vállal önmagért és képes dönteni, mindeközben *az állam szerepe pedig a gazdasági reformok véghezvitelére, a gazdaságilag elesettek védelmezésére és a hatalommal való visszaéléssel szembeni fellépésre korlátozódik*, s e tényezők összehatásaként jöhetne létre a jólét mindenki számára⁹⁰. Ennélfogva a szociális piacgazdaság célja elsősorban abban ragadható meg, hogy a piaci hatékonyság és szabadság, a szociális kiegyenlítődé és a szociális érzékenység összekapcsolása, összhangba hozatala megtörténik⁹¹. A szociális jelző elsősorban olyan biztonsági hálóra utal, amelyet ott és akkor feszítenek ki, ahol és amikor piaci kudarcok lépnek fel, azaz az államnak felelősséget kell vállalni azon társadalmi feladatok ellátásáért, amelyeket a piac és a verseny segítségével csak nem megfelelő módon lehet teljesíteni.

Az államnak olyan gazdasági rendet kell kialakítania, amelynek jellemzője a szociális biztonság, a szociális korlátok megszüntetése és az igazságos elosztás, minek része ugyanakkor az is, hogy adott eset az állam részéről beavatkozó állami eszközöket és politikákat igényelhet a társadalom szociális egyensúlyának a megőrzése érdekében⁹². A szociális piacgazdaság – mint azt első olvasatra gondolhatnánk – nem teljesen és kifejezetten a szociális szférában nyújtott kiemelkedő teljesítményével dominál, hanem azzal, hogy a vállalkozást, a szubszidiaritást és a szociális egyensúlyt összeköti: e téren érezhetővé kellene válnia az egyén felelősségvállalásának, kezdeményezésének, előrelátásának⁹³.

Ugyanakkor fontos rögzíteni azt is, hogy a szociális piacgazdaság nem egyenlő a jóléti állam fogalmával sem: a jóléti államban az állami beavatkozás folytonossága töretlen, az állam

⁸⁸ V.ö. Simai Mihály: A „LÁTHATATLAN KÉZ”, AZ ÁLLAM ÉS A GLOBALIZÁCIÓ20. in: KözGazdaság 2006/1.

⁸⁹ Drinóczi Tímea: A gazdasági alkotmány. A gazdasági alkotmány elmélete és összetevői a Magyar Köztársaságban, különös tekintettel a gazdasági alapjogokra. Pécs, PTE, Közjogi program, 2005. 191.

⁹⁰ Drinóczi: i.m. 191.

⁹¹ Drinóczi: i.m. 192.

⁹² Vö. Farkas Péter: Az állam szerepével kapcsolatos gazdaságelméletek módosulása a világgazdasági válságok nyomán 2. rész., KÖZ-GAZDASÁG 2017/5. szám. 127-143.

⁹³ Drinóczi: i.m. 191.

gazdaságpolitikai szerepe pedig mindvégig kiemelkedő. Ezzel szemben a szociális piacgazdaságot az állami beavatkozás flexibilitása jellemzi⁹⁴.

A szociális piacgazdaság tehát összefoglalóan olyan gazdasági (és társadalmi) rend, amely „társadalmi rendként a jogállami demokrácia kiegészítője: amit a demokrácia és a jogállam a hatalom megfékezésére tesz, azt teszi a gazdaság területén a versenyt biztosító szabályozás”⁹⁵.

c) A (közgazdasági) szakirodalom a mai modern gazdaságokat inkább **vegyes gazdaságoknak** tekinti és nevezi: hangsúlyos szerephez jut a piac, azonban az állami beavatkozás is szükséges az olyan területeken, amiket nem lehet a piaci mechanizmus szabályozására bízni (mint például az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a szociális szféra stb.), avagy a biztonságteremtés, válság kezelés tekintetében megjelenő újabb feladatok esetében. A beavatkozás – elvi síkon – kizárólag piackonform módon és eszközökkel valósulhat meg⁹⁶, aminek célja a szükséges intézményi keret biztosítása, illetve az egyéni cselekvések számára adekvát keret kialakítása⁹⁷. Az államnak tehát beavatkozásakor is be kell tartania azokat az elveket és követelményeket, amelyeket az adott állam gazdasági jogszabályai előírnak: az állami beavatkozással működő gazdaság akkor piacgazdaság, ha a gazdasági aktusok túlnyomó részét az önálló gazdasági egységek közötti piaci csere teszi ki, és ehhez képest az állami tevékenység másodlagos szerepet tölt be. A piacgazdaság alapvetően decentralizált döntéshozatali rendszer, ahol a gazdasági szereplő saját belátása szerint dönt, és e döntése meghozatalában figyelembe veszi az állami gazdaságpolitika prioritásait. Mindazonáltal a piacgazdaság előfeltételeiként jelölhetők meg a magántulajdon (mint a piacgazdaság statikája), illetve a hatékony verseny és a szabad árucseré (mint a piacgazdaság dinamikája), valamint a csődmechanizmus (csőd és a vállalati szanálások) területei.⁹⁸ A magántulajdon felelősségteljes viselkedésre⁹⁹, az erőforrások hatékony felhasználására készlet, és összességében javítja a piacok gazdasági működőképességét. A hatékony verseny elérése érdekében a versenypolitika formálása elengedhetetlen szereplő, mivel a vállalkozások természetes érdeke a verseny kiiktatása, azonban verseny nélkül pedig nincs piacgazdaság¹⁰⁰.

A jogállamban a gazdasággal összefüggő vizsgálatkor az alkotmányos gazdasági berendezkedésének az elemzéséből kell kiindulni, amelynek de facto a gazdasági szabadságok biztosításán keresztül a piacgazdaság valamely formáját kell megvalósítania. A gazdasági szabadság egyrészt már önmagában is cél,¹⁰¹ másrészt – szabadságként – a jogállam értéktartalmú alapelemének minősül¹⁰². A gazdasági rendszer szoros kapcsolatban áll az uralkodó rendszer-filozófiával, a társadalmi, a gazdasági eszményképpel, vagyis az állam által az egyénről, annak szabadságáról kialakított képpel, ugyanis a gazdasági szabadság továbbá a politikai szabadság megteremtésének is nélkülözhetetlen előfeltétele¹⁰³.

Ugyanakkor nem eliminálható az a körülmény sem, hogy a történelem folyamán sorozatosan konjunktúra és a gazdasági válságok (vagy recessziós időszakok) váltakozása fordul elő, mely piaci kudarcok napjainkban – az utóbbi két évben különösen – is mindennapos jelenségek, így tehát nem mellőzhető annak vizsgálata, hogy e piaci kudarcokat az állam milyen beavatkozás

⁹⁴ <https://kerdemtudasbazis.hu/szocialis-piacgazdasag-2/> (2020.07.23.)

⁹⁵ Drinóczi: i.m. 191.

⁹⁶ Kurtán Lajos: Piacgazdaságtan. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest 2001. 13.

⁹⁷ F.A. Hayek: The Constitution of Liberty. A Gateway Edition. Chicago, Henry Regnery Company, 1972. 223.

⁹⁸ Drinóczi: i.m. 12.

⁹⁹ Értekezés későbbi részében látható, hogy Magyarország Alaptörvénye, annak is O) cikkében rendelkezik erről, az önfelelőség elvéről, illetve a XIII. cikkben a tulajdon szociális kötöttségéről.

¹⁰⁰ Lásd erről részletesen továbbá: Kurtán Lajos: Piacgazdaságtan. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2001. 75-78.

¹⁰¹ Milton Friedman: Kapitalizmus és szabadság. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1996. 9.

¹⁰² Drinóczi: i.m. 12.

¹⁰³ Drinóczi: i.m. 13.

révén képes hatékonyan kezelni, s a mértéke meddig marad alkotmányos keretek között. Arról, hogy milyen mértékű és időtávú állami beavatkozás szükséges, neves közgazdászok között sincs egységes konszenzus¹⁰⁴. Ugyanakkor a 2007-2008-as gazdasági válság¹⁰⁵ begyűrűzött, majd annak feldolgozását követő majdnem tíz éves „konjunktúra” időszakát követően 2019. évtől szintén válságos időkben kell kormányozni. A COVID-19 világjárvány miatt ugyanis az Európai Unió országainak határzárát, korlátozásokat kellett bevezetniük, s az emberek mozgását kellett korlátozni, valamint a nem alapvető ágazatokban felfüggeszteni az üzleti tevékenységeket (turizmus, vendéglátás stb.). Ezek a korlátozások a legrosszabb következményekkel fenyegettek, egy nagy gazdasági sokkal, olyat amit az 1930-as évek nagy gazdasági világválsága óta¹⁰⁶ nem láttunk. Magyarország szempontjából a viszonylag kedvező makroökonómiai mutatók miatt nagy a mozgástere az államnak a gazdaság ösztönzésére¹⁰⁷, amely ösztönzést különféle akciótervek révén meg is tett, majd a magyar gazdaság 2022. első negyedében is gyors ütemben növekedett (2,1% q/q) a fogyasztást és az állami beruházásokat ösztönző erőteljes fiskális ösztönzőknek köszönhetően¹⁰⁸. Napjainkban, éppen amikor már a COVID-2019 járvány lecsengése felé haladva tartanánk, újabb válsághelyzet következett be az orosz-ukrán háború hatására, valamint az energia szektor irányából. Az alapvetően fontosnak tartott javakból, szolgáltatásokból sok helyen – elve – elégtelen (volt) a kínálat, a háborús helyzetek pedig ezt eszkalálják. Mind az orosz-ukrán háború, mind az azt követő kereskedelmi korlátozások erőteljes kiváltó okai az infláció jelentős növekedésének és a gazdaságok jelenlegi problémái súlyosbodásának¹⁰⁹. Ennek következményeként a Nyugat és Oroszország közötti viszonyban jelentkező „ellenséges hangnem” erősen eszkalálódott, melynek hosszútávú, nagymértékű negatív hatása lesz a legtöbb európai vállalat és gazdaság számára, valamint az sem kizárt, hogy a világkereskedelem tartós szerkezetátalakítása is bekövetkezik. Ugyanakkor nem kizárólag a háború befejező dátuma lehet fontos az üzleti élet és gazdaságok számára, hanem az a körülmény is, hogy a kereskedelmi és pénzügyi korlátozások közül melyik és mikor oldható fel Oroszországgal szemben¹¹⁰. Magyarország gazdasági kilátásai továbbra is különösen érzékenyek az ukrajnai háború alakulására, valamint további bizonytalanságok jelentkeznek a globális befektetői hangulatban, amely a monetáris szigorítás és a fiskális konszolidáció pályájával kapcsolatosak. Az inflációs profil a már többször meghosszabbított hatósági árak időtartamától függ¹¹¹. Ugyanakkor az ukrajnai háború kezdete óta az emberek világszerte olyan megélhetési költségekkel szembesülnek, amilyenre több mint egy generáció óta nem volt példa, és a globális élelmiszer-, energia- és élelmiszerpiaci ársokkok fokozódnak¹¹². Mindazonáltal ilyen és más hasonló piaci kudarcok akkor is léteznek, ha a piaci

¹⁰⁴ Vö. Farkas Péter: Az állam szerepével kapcsolatos gazdaságelméletek módosulása a világgazdasági válságok nyomán 1. rész., KÖZ-GAZDASÁG 2017/2. szám. 45-46.

¹⁰⁵ Farkas Péter: Az állam szerepével kapcsolatos gazdaságelméletek módosulása a világgazdasági válságok nyomán. 2. rész. Köz-Gazdaság 2017/5. 127–150.

¹⁰⁶ Aleksandra Fedajev, Magdalena Radulescu, Ana Gabriela Babucea, Vladimir Mihajlovic, Zahid Yousaf & Raica Milićević: Has COVID-19 pandemic crisis changed the EU convergence patterns?, Economic Research-Ekonomska Istraživanja, (2022) 35:1, 2112-2141.

¹⁰⁷ A. Fedajev ET AL: i.m. 2022. 2126. Ugyanakkor ez Magyarországra nem teljesen igaz tétel, ugyanis hazánknak magas az államadóssága is. 2020 évben: Cseho.: GDP 37,7%-a, Ro.: 49,6%, Lengyelo.: 57,4%, Mo.: 80%.

¹⁰⁸ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/hungary/economic-forecast-hungary_en (2022.08.20.)

¹⁰⁹ Vö.: <https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/the-effect-of-the-war-in-ukraine-on-global-activity-and-inflation-20220527.htm> (2022.08.25.)

¹¹⁰ Prohorovs, Anatolijs. 2022. Russia's War in Ukraine: Consequences for European Countries' Businesses and Economies. Journal of Risk and Financial Management 15: 295. <https://doi.org/10.3390/jrfm15070295> (2022.08.01.)

¹¹¹ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/hungary/economic-forecast-hungary_en (2022.08.20.)

¹¹² <https://reliefweb.int/report/world/global-impact-war-ukraine-billions-people-face-greatest-cost-living-crisis-generation> (2022.08.20.)

mechanizmus „tökéletesen” működik, ez esetben a válságkezelés pedig szükségessé válik az állam részéről.

II. A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY ELMÉLETE

1. A gazdasági alkotmányjog - alkotmányosság fogalma

aa) A gyakorlatban és a jogirodalomban a „gazdasági alkotmány” kifejezésére nem találunk egzakt definíciót, melynek felelőseként két faktor jelölhető meg: a közgazdaság- és jogtudományi kooperáció hiányát, valamint a hiányos (jog)irodalmi jelleget, ezenkívül minden más problémafelvetés a szakirodalom által indukált jelenségként fogható fel¹¹³.

Történeti aspektusból két nézőpontból közelíthető meg a gazdasági alkotmány fogalma: közgazdasági és jogi perspektívából¹¹⁴. Maga a „*gazdasági alkotmány*” fogalma először az 1920-as években jelent meg, amely kizárólag egy közgazdaságtanrendszertani állapotot jelentett, azaz egy közgazdasági, szociológiai és politikai kategóriát tükrözött, ami rendszertani állapotként kizárólag az adott gazdasági rendet tömörítő intézményeket összegezte¹¹⁵. A gazdasági alkotmány(osság) fogalmát az újkori alkotmányozás teremtette meg, ugyanis az állami szerepkört a hagyományos, liberális alkotmányok számúzték a gazdaság területéről.¹¹⁶ Ab origine a *gazdasági alkotmány* csupán arra mutatott rá, hogy miként nézzen ki egy adott gazdasági berendezkedés, ugyanis kezdetekben az alkotmányjogi megoldásokkal nem volt kapcsolata, jogi fogalomkörre pedig ezzel paralel és folyamatos progresszió útján vált csak, amelynek kiindulópontja az első világháború utáni időszakra datálódik az állami beavatkozások kialakulásakor.¹¹⁷ Mivel e korszaktól már nem egyértelmű a szabadversenyos kapitalizmus helyzete, a középpontba az állami beavatkozás határai (mértékei) kerültek, s e határok meghúzásától függött, hogy a piacgazdaság megmarad-e piacgazdaságnak.¹¹⁸ Az elsődleges kérdés akkor (és manapság is), hogy az állami gazdaság irányító szerepet hogyan lehet a magántulajdonon alapuló piacgazdaságba beilleszteni.¹¹⁹ Az állami beavatkozás határainak meghúzása a piacgazdasági gazdasági rend konkrét kialakítása mikéntjének problematikáját vetette és veti fel.¹²⁰ E változások miatt létrejött a *Wirtschaftsverfassung* kategóriája a német nyelvterületű országokban, mely kiemelkedő jelentőséget Németországban 1945 után kapott, amikor a gazdasági rend egészét újra kellett gondolni.¹²¹ Ekkor fogalmazódott meg, hogy nemcsak a közjogi rendszer alkotmányos újragondolását kell elvégezni, hanem a gazdasági rend reformját is alkotmányos alapokra kell helyezni.¹²² E szemlélet az 1960-as évektől egész Nyugat-Európában elterjedt.¹²³ A gazdasági alkotmány fogalmának alkotmányjogi aspektusból

¹¹³ Drinóczi Tímea: A gazdasági alkotmány. A gazdasági alkotmány elmélete és összetevői a Magyar Köztársaságban, különös tekintettel a gazdasági alapjogokra. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola-Közjogi program, 2005. 22.

¹¹⁴ Drinóczi Tímea: A gazdasági alkotmányról. I. Magyar Közigazgatás, 2005a. 55. évf. 4. sz. 240.; Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Budapest-Pécs, Dialóg Campus. 2007. 28.

¹¹⁵ Drinóczi: i.m. 2007. 28.

¹¹⁶ Kukorelli István: Fejezetek a gazdasági alkotmányosság (gazdasági jogalkotás) témaköréből. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2020. 11.

¹¹⁷ Téglási András: Gazdasági Alkotmány. In: Bevezetés az alkotmányjogba (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina, Halász Iván). Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 258.

¹¹⁸ Drinóczi: i.m. 2007. 28.

¹¹⁹ Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság problémái Magyarországon különös tekintettel az állami vállalatok státusára. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. 1986.

¹²⁰ Drinóczi i.m. 2007. 28.

¹²¹ Drinóczi i.m. 2007. 28.

¹²² Vörös Imre: A gazdasági jogalkotás és az alkotmánybíró. Alkotmánybíráskodás. Budapest, Unió Kiadó, 1993. 242.

¹²³ Sárközy: i.m. 1986. 4.

történi vizsgálata az 1950-es években kezdődött, és a német Grundgesetz (Alaptörvény, GG) gazdasági alkotmányáról folytatott vitájában teljessé vált ki.¹²⁴ A fogalom meghatározást az is nehezíti, hogy a gazdasági alkotmány kérdéskörében élen járó német szakirodalomban a témával az ötvenes és hatvanas években foglalkoztak behatóan, a nyolcvanas évek végén, illetve a kilencvenes évek elején már nem foglalkoztak számottevően, s a téma újbóli felfedezése az Európai Unió létrehozásához, azaz az Európai Közösség/Európai Unió gazdasági alkotmányáról, alkotmányjogáról szóló munkák elkészültéhez köthető.¹²⁵

ab) A gazdasági alkotmány definiálására tett kísérletek között legnagyobb hatásúként tartjuk számon a nemzetgazdasági megközelítésű freiburgi iskola tanait, melynek fő képviselői *Franz Böhm* és *Walter Eucken* voltak. *Böhm* magánjogi társadalom elmélete, ami a XIX. századi jogállam társadalmi modellje volt, azon alapszik, hogy a magánjog a társadalom számára kereteket ad¹²⁶ és az állami cselekvéseknek – a jogállami gondolkodásnak megfelelően – joghoz¹²⁷ kötötteknek kell lenniük.¹²⁸ Míg Eucken a gazdasági alkotmány kialakítása szolgáltatásban a versenyszabályozásra, közelebbről annak a piacgazdaság kialakítására vonatkozó részére szorítkozott, amelyet „gazdasági alkotmányjogi alapelvként” jellemezte.¹²⁹ Eucken elmélete magában foglalja a versenyszabályozás és magánjogi társadalom állam általi védelmet is, valamint a magánautonómia védelmét is az állammal szemben.¹³⁰ A freiburgi iskola tanai mind alkotmányjogi szempontból hasznosíthatóak, mind gazdasági szempontból, ugyanis alkotmányjogi értelemben Böhm jelzett társadalmi modellje ma is követendő példa lehet, mivel nem gazdasági vonatkozású, azonban a demokratikus államszervezet szempontjából jelentős államszervezeti elvek napjaink jogállama alkotmányában is alkalmazandóak lehetnek azzal az eltéréssel, hogy az *állami beavatkozás szélesebb teret nyert*.¹³¹ A XXI. század nemzetgazdasági jellemzőivel bíró gazdasági alkotmányát olyan államban kell megvalósítani, amelyben mind a második, mind a harmadik generációs alapjogok elismerést nyertek, és ahol az állam modern államként kíván fellépni, azaz a modern államban a domináló cél a szociális igazságosság.¹³²

ac) A témával foglalkozó magyar szerzők¹³³ szerint a *gazdasági alkotmány* egyrészt olyan köztes államjogi terület, amelynek közjogi részét túlnyomóan a gazdasági közhatalmi-közigazgatási jog rendezi¹³⁴, másrészt a gazdaság intézményrendszerének stabilizálását teremt

¹²⁴ Drinóczi Tímea: A gazdasági alkotmány. A gazdasági alkotmány elmélete és összetevői a Magyar Köztársaságban, különös tekintettel a gazdasági alapjogokra. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola- Közjogi program, 2005. 21. és lásd erről még: Herbert Krüger: Grundgesetz und Kartellgesetzgebung. Göttingen, Vandenhoeck és Ruprecht, 1950.

¹²⁵ Drinóczi: i.m. 2005. 22.

¹²⁶ Franz Böhm: Wirtschaftsordnung und Geschichtsgesetz. In: Ders., Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft. E.-J. Mestmäcker (Hrsg) Nomos, Baden-Baden 1971. 175. Idézi: Werner Mussler: Die Wirtschaftsverfassung der Europäische Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998. 43.

¹²⁷ Drinóczi: i.m. 2005. 23.

¹²⁸ W. Mussler: i.m. 1998. 43.

¹²⁹ Drinóczi: i.m. 2005. 23.

¹³⁰ Thomas Fischer: Staat, Rechts und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Peter Lang, Frankfurt am Main 1993. 158-159.

¹³¹ Drinóczi: i.m. 2005. 26.

¹³² Mussler: i.m. 53. o. idézi Drinóczi: i.m. 2005. 26.

¹³³ Kezdetekben a gazdasági jog fogalmával a magyar szakirodalomban Sárközy Tamás foglalkozott, az általa szerkesztett Gazdasági jog (1981, 69-86. o.) című tankönyv alapvető értékű fundamentumnak tekinthető, a témában kiemelkedő Vörös Imre, aki alkotmánybíróként a gazdasági alkotmányosság egyik teoretikusának tekinthető (1993, 1994, 2000).

¹³⁴ Prugberger Tamás és Károlyi Géza (szerk): Gazdasági jogi ismeretek I. Debrecen, Gazdasági közjog. 2000. 80.

meg és a gazdaság szereplőinek tevékenységükkel összefüggésben jelent jogbiztonságot. A gazdasági alkotmány akkor teljes, ha egyformán átfogja a makro- és mikroökonómiát.¹³⁵

ad) A gazdasági alkotmány felfogható tágabb és szűkebb értelemben is, ugyanakkor elmondható, hogy a gazdasági alkotmány szabályai tipikusan az alkotmányjog úgynevezett áttételes normái, mivel azokat külön jogágak, ágazati jogszabályok sokasága részletezi és hajtja végre.¹³⁶ A témával foglalkozó¹³⁷ szakirodalom szerint a *legtágabb értelemben a gazdasági alkotmány* a gazdaság egészére közvetlenül vagy akár érintőlegesen kapcsolódó, valamennyi az alkotmányban, törvényekben és rendeletekben megjelenő normát magában foglal¹³⁸ (így érthetjük ezalatt az állam gazdaságfilozófiáját és az ezzel kapcsolatos alkotmányos alapelveket, a második generációs gazdasági, szociális és kulturális alapjogokat, a közpénzügyek szabályait (költségvetési jog, monetáris jog) és az ezekkel kapcsolatos döntéshozó-ellenőrző szerveket szabályozó normákat is)¹³⁹, azaz tágabb értelemben a gazdasági alkotmány alatt a tulajdon-, munka-, a vállalkozás-, illetve a szociális, valamint a pénzügyi alkotmány is érthető. *Am szűkebb értelmében csak a gazdaságra vonatkozó alkotmányi normák összességéeként*¹⁴⁰ tekintünk rá, azaz a gazdaságra vonatkozó alapjogok, alkotmányi alapelvek és egyéb alkotmányi értékek összességéeként értelmezhetjük¹⁴¹. A két megközelítésben a *pénzügyi alkotmány* mutatkozik különbségként, mivel a szűkebb és a tágabb értelemben vett felfogás is soraiba vonja a tulajdonra, foglalkozásra stb. vonatkozó alapjogokat.¹⁴² E tekintetben tekinthetjük úgy, hogy a *tulajdon- (a tulajdoni rendszerre vonatkozó alapvető szabályozást, illetve az alaptörvény által védett vagyoni jogi területeket – például tulajdonjog, birtokjog, nyugdíj, részvény, egyéb vagyoni jogok – foglalja magában), a munka- (a munka világára vonatkozó rendelkezését tartalmazza), a vállalkozásalkotmány (vállalkozás szabadságának szabályozására irányuló rendelkezések) a gazdasági alkotmány része.*¹⁴³ A *pénzügyi alkotmány (adott állam alaptörvényének azt a részét jelenti, amely a pénzügyi politikát, azaz annak részterületeit, a monetáris vagy pénzpolitikát, a költségvetési vagy fiskális politikát érinti)*¹⁴⁴ tekinthető (különálló területnek is, azonban a gazdasággal való szoros vonatkozásai révén nem kezelhető különálló egységként.¹⁴⁵

A pénzügyi alkotmány értelmezhető akként is, mint „fogalma minden olyan jogi normának, amelyek a nyílt pénzügyi gazdaság egészében [...] érvényesek”.¹⁴⁶

¹³⁵ Prugberger: i.m. 2000. 83.

¹³⁶ Kukorelli István: Fejezetek a gazdasági alkotmányosság (gazdasági jogalkotás) témaköréből. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2020. 14.

¹³⁷ Először a gazdasági jog fogalmával a magyar szakirodalomban Sárközy Tamás foglalkozott, az általa szerkesztett Gazdasági jog (1981, 69-86. o.) című tankönyv alapvető értékű fundamentumnak tekinthető, a témában kiemelkedő Vörös Imre, aki alkotmánybíróként a gazdasági alkotmányosság egyik teoretikusának tekinthető (1993, 1994, 2000), a közigazgatás nézőpontjából Ficzer Lajos munkássága említendő, a sort Drinóczi Tíme és Téglási András követi.

¹³⁸ Vö. Kukorelli: i.m. 14.: ahol kizárólag alkotmányos rendelkezéseket ért alatta.

¹³⁹ Kukorelli: i.m. 2020. 14.

¹⁴⁰ Massimo Luciani: Economia nel diritto costituzionale, in Dig. (disc. pubbl.), V, Torino, 1990. 374., Giuseppe Grisi: L'autonomia privata. Diritto dei contratti e disciplina costituzionale dell'economia. Dottore A. Guffrè Editore Milano 1999. 86.

¹⁴¹ Vö. Fritz Gygi: Die Schweizerische Wirtschaftsverfassung. Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1978. 23. Basel-Genf-München 2000. 299. o.

¹⁴² Téglási: i.m. 2019. 259. idézi Drinóczi: i.m. 2005. 36.

¹⁴³ Téglási: i.m. 2019. 259. idézi Drinóczi: i.m. 2005. 36.

¹⁴⁴ Losonczy Csaba-Magyar Gábor: Pénzügyek a gazdaságban. Harmadik kiadás. Budapest, Juvent Kiadó, 1995. 76., 350.

¹⁴⁵ Téglási: i.m. 2019. 259. idézi Drinóczi: i.m. 2005. 36.

¹⁴⁶ Gutmann, G. – Klein, W. – Paraskewopoulos, S. – Winter, H.: Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart-New York, Gustav Fischer Verlag. (1976) 107.; idézi: Drinóczi Tímea: Az alkotmányos

Összegzésként elmondható, hogy az alkotmányos jogállamban – mintegy „részalkotmányokként” – valamilyen módon mindenképpen tartalmaznia kell a *vállalkozásalkotmány* alatt a vállalkozás szabadságának alkotmányos biztosítását, a *munkaalkotmányt* („tarifális és az együttes munkaszerződések kötelező erejére, illetve a munkaközvetítésre és a munkavállaló-védelemre vonatkozó alkotmányos rendelkezések”¹⁴⁷), a *tulajdonalkotmányt*, a *szociális alkotmányt* (az állam alkotmányból eredő szociális szerepvállalására gondolunk), illetve a *pénzügyi alkotmányt*, bármilyen is a gazdasági alkotmány.¹⁴⁸ Egyébiránt meg kell jegyezni, hogy mind a föderális¹⁴⁹ mind az ún. egyszerű államban a pénzügyi alkotmányhoz kell tartoznia a fiskális és a monetáris politikai alapvető és legfontosabb szabályainak és elveinek.¹⁵⁰

2. Gazdasági alkotmány tartalma

A gazdasági alkotmány célja a *relatív* (azaz az adott gazdasági körülmények közötti optimálisnak tekinthető) *jólét, illetve a polgárok gazdasági biztonságának elősegítése*.¹⁵¹ A gazdasági stabilitás elősegítésének alapvető eszköze a *gazdasági szabadságjogok* elismerése és biztosítása, ugyanis döntő befolyásuk van a gazdasági rendre az alaptörvényben elismert alapjogoknak, amelyek szabályozzák és biztosítják az egyes személyek szabadságát, s így a gazdaság területén e szabadságok korlátait.¹⁵² Az alaptörvény és a gazdasági rend viszonya a Sein-Sollen (van és a legyen) párossal jellemezhető kapcsolat¹⁵³, amely miatt meg kell határozni (dönteni), hogy az adott állam alaptörvénye milyen esetekben és milyen mozgásteret enged a jogalkotónak, illetve hogy hol húzódnak a gazdasági rend alakítási lehetőségei.¹⁵⁴ Ahogy Kukorelli István értelmezi a gazdasági alkotmányt, azaz hogy áttételes normái az alkotmánynak, így minden érintőleges szabályozás már e körbe vonandó, s így értelemszerűnek tűnik, hogy egy demokratikus jogállamban az állam minden tevékenységének közvetetten vagy közvetlenül visszavezethetőnek kell lennie az alkotmányra, a piaci, valamint az alapjogi viszonyokba történő állami beavatkozás mértékének és formájának is alapvetően az alkotmány által körülhatároltnak kell lennie.

A gazdasági alkotmány tekintetében az *emberi méltósághoz való jog, a gazdasági szabadságjogok és az egyenlőség joga* tekinthető a három fő pillérnek: s mint ilyen az *emberi méltósághoz való jog olyan anyajogként fogható fel*, amelynek két jelentős szegmensét kell megemlíteni: a *személyiség szabad kibontakoztatását és a gazdasági magánautonómiát*.¹⁵⁵ Mindkettő de facto megvalósulása szükségszerű az emberi méltósághoz való jog és a gazdasági szabadságok érvényesüléséhez.¹⁵⁶ A *gazdasági alapjogok*, azaz a gazdasági kibontakozás szabadsága, a foglalkozás szabadsága (munka, vállalkozás), a tulajdongarancia, illetve a koalíciós szabadság, továbbá a szerződési szabadság és az egyenlőségi elv, mint minden piacon megjelenő szereplő szubjektív jogi helyzetét garantáló-, valamint a magántevékenység képességének a határaként is felfogható jogok összessége, annál erőteljesebben képesek érvényesülni, minél nyíltabb a gazdasági alkotmány, és minél általánosabb az alkotmányjog

gazdasági kormányzásról. In: Bordás Mária szerk.: Gazdaság és közigazgatás. Tanulmány-gyűjtemény. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, 2010. 22. 89. jegyzet.

¹⁴⁷ Drinóczi Tímea: A gazdasági alkotmányról II., Magyar Közigazgatás, 2005b 5. sz. 303.

¹⁴⁸ Téglási: i.m. 2019. 259. idézi Drinóczi: i.m. 2005. 37.

¹⁴⁹ például a GG 10. fejezete, vagy a Svájci Szövetségi Alkotmány 3. cím 3. fejezete

¹⁵⁰ Drinóczi: i.m. 2005. 38.

¹⁵¹ Gygi: i.m. 23.

¹⁵² Drinóczi: i.m. 2005b, 304.

¹⁵³ Téglási: i.m. 2019. 260. idézi Drinóczi: i.m. 2005. 38.

¹⁵⁴ Vörös: A gazdasági jogalkotás... 246.

¹⁵⁵ Drinóczi: i.m. 2011, 27.

¹⁵⁶ Drinóczi: i.m. 2005b, 305.

gazdaságilag jelentős szabályozása.¹⁵⁷ Mindazonáltal az alkotmányjogi normák általában vett nagyon általánosan megfogalmazása elvezet a gazdaság rendje megvalósításával összefüggő deficithez, amely azzal a következménnyel járhat, hogy valamely alkotmánynorma hatóterületével kapcsolatban adott esetben szélesebb mozgásteret lehet kiolvasni, s amikor ezt a mozgásteret el is hagyják, az alkotmányellenességet eredményezhet¹⁵⁸. Ezáltal az általános megfogalmazás magában hordozza az *alkotmányértelmezés különleges szerepét*, mivel az az idő múlásával, különböző külső tényezők létrejöttével változhat, ami alkotmányváltozást idézhet elő, mindez odáig vezethet, hogy új szabadságterület jöhet létre, a konkrét gazdasági rend beszűkül vagy kitágul¹⁵⁹. Az *alapjogok gazdasági tartalma* integrálja az állam által a gazdaság alakításával szembeni védőjogot és az állami irányításban való (közvetett) részvételi jogot, illetve a gazdasági alapjogvédelmet, amely az eljárási alapjogok érvényesítésével aktivizálható¹⁶⁰. S mint védő jogként a gazdasági szabadságok – hasonlóan a klasszikus értelemben felfogott szabadságjogokhoz – posztulálják az államtól a gazdasági magánszféra szabadon hagyását, – negatív megközelítésből – az abba való be nem avatkozást, valamint annak biztosítását, hogy az alapjog szabad gyakorlását más körülmények se gátolják (tágabb értelemben felfogott status negativus).¹⁶¹ Egyébiránt újabban az alapjog pozitív (igénymegalapozó) oldala is megerősödött, az államot az alkotmányjogilag biztosított gazdasági szabadság arra kötelezi, hogy az egyén számára a saját gazdasági kibontakozásához az optimális keretfeltételeket rendelkezésre bocsássa (tágabb értelemben felfogott status positivus).¹⁶² A *közvetett részvételi jog* az érdekképviseltek megfelelő működtetésén (például a koalíciós szabadság megvalósulásán múlik), vagy – amennyiben alkotmányi rögzítést nyer – a vállalatirányításban való közreműködéstől függ.¹⁶³ Az *egyenlőségi jog* – elviekben – mindenki számára garantálja az azonos elbírálást (jogegyenlőséget) és az azonos vagy legalábbis hasonló lehetőségeket: e jog tehát azt követeli meg az államtól, hogy a gazdaságpolitikájának alakítása során mindenkit egyenlőként kezeljen, azaz megengedhetetlen meghatározott piaci résztvevők számára történő előnyös helyzet teremtése, vagy a piac elzárása és új versenyző piacra lépésének megakadályozása.¹⁶⁴ Az alapjogvédelemnek e területen is ugyanazt a funkciót kell ellátnia, mint a többi alapjog tekintetében, ezáltal ez az államtól a jogállamban megkövetelt intézményrendszer kialakításán kívül az eljárási jogok kikényszeríthető megvalósulását is megköveteli.¹⁶⁵ Ha mindezt a gazdaságpolitika aspektusából tekintjük, akkor az mondható el, hogy az aktív gazdasági igazgatás elengedhetetlen, ezért az államot a gazdaságpolitika alakításában nem szabad gátolni: egyrészt nélkülözhetetlen a koordináció (lásd erről I. 2. b) részben) és szabályozás mértéke, másrészt az államnak felelősséget kell vállalnia a közjóért, vagyis e tekintetben a relatív jólétért.¹⁶⁶ Az állami beavatkozás addig engedhető meg, addig alkotmányos, ameddig e cél szolgálatában áll.¹⁶⁷ A gazdaságpolitikának megvan a szabadsága – és ennek a feladatává is kell válnia –, amely alapján kialakítja a gazdaság rendjét, és olyan keretrendszert alkot, amely stabil rendet

¹⁵⁷ Drinóczi: i.m. 2007, 44.

¹⁵⁸ Drinóczi: i.m. 2005, 38.

¹⁵⁹ Lásd a témában erről: Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 167.-től, Illéssy István: Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái. In: JURA 2001. 1. sz., Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés. Budapest, 1995. 131.-től.

¹⁶⁰ Drinóczi: i.m. 2007, 44.

¹⁶¹ Drinóczi: i.m. 2007, 44.

¹⁶² Drinóczi: i.m. 2005b, 305.

¹⁶³ Drinóczi: i.m. 2011, 28.

¹⁶⁴ Drinóczi idézi René Rhinow: Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung. Basel-Genf-München, Helbing & Lichtenhahn, 2000. 308., 314.

¹⁶⁵ Drinóczi: i.m. 2011, 28.

¹⁶⁶ Drinóczi: i.m. 2011, 28.

¹⁶⁷ Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, azaz a német Szövetségi Alkotmánybíróság (a továbbiakban BVerfG) 18, 315 (327).

hoz létre.¹⁶⁸ A jogalkotótól nem lehet megtagadni, hogy a számára kívánatosnak tűnő mértékben törekedjen a szociális élet egységességére¹⁶⁹, hanem meg kell adni számára azt a szabadságot, hogy az erők szabad játékát irányító intézkedésekkel korrigálja annak érdekében, hogy elérje az általa kívánatos gazdasági és szociális rendet.¹⁷⁰ Ebben az esetben ugyanis politikai döntésről van szó, és az alkotmánybíróságoknak csak arról kell döntenie, hogy adott szabályozás az alaptörvénnyel összeegyeztethető-e, nem pedig arról, hogy ez megfelel-e az állami gazdaságpolitika alapelveinek vagy az adott gazdaságpolitikai felfogásoknak és elméleteknek.¹⁷¹

Mivel az alkotmányjog politikai karakterrel is rendelkezik, felmerül dilemmaként, hogy minden esetben jogos-e az (alkotmány)jog és (gazdaság)politika közti különbségre hivatkozni, a törvényhozó „alakítási szabadságát” kifejezetten csak az alaptörvény garanciáinak és kötöttségeinek mértékéhez képest lehet értelmezni.¹⁷² *Ha a kormányzati gazdaságpolitika a gazdasági jogalkotás révén teljesen szabadon – adott esetben az alkotmányi rendelkezés(ek) figyelembe vétele nélkül – belátása szerint alakítja a gazdasági élet feltételrendszerét, ez komoly instabilitáshoz vezethet: a kérdés ilyenkor az, hogy mikor éri el azt a szintet, amikor már magát a piacgazdaság alkotmányos elvét érinti a jogbiztonság megingása.*¹⁷³

3. Garanciák

A gazdasági rend milyenségének megállapítása tehát a jogalkotón múlik, de e tevékenységében figyelemmel kell lennie az alkotmány rendelkezéseire.¹⁷⁴ A jogalkotói szabadságot különböző garanciák határolják be, amik egyúttal a jogalkotói hatalom általános korlátai.

1. Először a gazdasági alkotmány *értékkötöttsége* hangsúlyozandó, ugyanis a jogalkotónak a gazdaságpolitika alakítása során értékek között¹⁷⁵ kell egyensúlyoznia.¹⁷⁶ Értve ezalatt, hogy a kereskedelem és a vállalkozás, verseny szabadságának alkotmányos védelmét és biztosítását kell megvalósítania amikor az ezeket szükségképpen korlátozó modern, piacokonform, állami gazdaságpolitikát, a termelésben megvalósuló állami beavatkozás alkalmazza, ezáltal az államnak e tevékenysége során tehát figyelembe kell vennie a gazdasági alapjogok és a piacgazdaság kapcsolatát¹⁷⁷.

2. A gazdasági jogállamiság elvének fel kell ismernie a közgazdaságtan tapasztalatait, és arra kell törekednie, hogy a személyes és a gazdasági szabadság megvalósulhasson. Az alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesség sejtése esetén tehát vizsgálnia kell, hogy a jogalkotó a megvalósítandó alkotmányi elvre vonatkozó tapasztalatokat felhasználta-e¹⁷⁸.

3. A jogállamiságból közvetlenül levezethető elvek közül a téma vonatkozásában jelentősége az alábbiaknak van: a *jogalkalmazás (közigazgatás és bíráskodás) törvényességének alapelve*, amely biztosítja a gazdasági alapjogok megfelelő gyakorlását; az egyenlőség általános elve garantálja a mindenki számára azonos elbánást, elbírálást és lehetőségeket; a jogbiztonság elve

¹⁶⁸ Fischer: i.m. 150. o.

¹⁶⁹ BVerfGE 13, 230 (233)

¹⁷⁰ BVerfGE 23, 50 (60), BVerfGE 4, 7, 19; 19, 101, 114; 21, 292, 299.

¹⁷¹ BVerfGE 14, 19 (23), BVerfGE 7, 377, 400. Zuck: i.m. 49.

¹⁷² Drinóczi: i.m. 2005. 40.

¹⁷³ Vörös: A gazdasági jogalkotás... 241. és 245.

¹⁷⁴ Vörös: A gazdasági jogalkotás... 245.

¹⁷⁵ Ádám Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. JURA. 2002. 1. sz. 7.

¹⁷⁶ Vörös: A gazdasági jogalkotás... 247.

¹⁷⁷ Drinóczi: i.m. 2005. 40.

¹⁷⁸ Drinóczi: i.m. 2005. 40.

jelenik meg a bizonyosság és egyértelműség alapelveiben, illetve a visszaható hatály tilalmában is¹⁷⁹.

4. Az alapelv érvényesülése érdekében azt is figyelembe kell venni, hogy *milyen gazdaságpolitikai célról van szó*.¹⁸⁰ A törvényhozó szabadságának tehát el kell érnie az elvárhatóság szintjét.¹⁸¹ Ennek érdekében az alkotmánybíróságnak rendszeresen és alaposan vizsgálnia kellene, hogy milyen feladatai vannak az állami gazdaságpolitikának.¹⁸²

5. Különösen a gazdasági szabadságjogok korlátozásánál jelentős *az alkalmasság elvének a betartása*, ugyanis a törvénynek a tervezett cél (a relatív jólét) elérésére alkalmasnak kell lenni, és szükségtelenül nem korlátozhat alapjogot¹⁸³.

6. A törvényhozónak „a téves prognózishoz joga” van,¹⁸⁴ de a tévedés lehetőségét a megfelelő evalvációs módszerekkel csökkenteni lehet¹⁸⁵.

III. A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY MAGYARORSZÁGON AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBA LÉPÉSE ELŐTT (1949-1989/90-2012)

1. A gazdasági alkotmány Magyarországon a rendszerváltás előtt (1949-1989/90)

A szocialista állam elsőrangú feladatának tekintette az egész nemzetgazdaság irányítását¹⁸⁶. Az 1949. évi XX. törvény (jelen alcímben a továbbiakban: Alkotmány) kihirdetési szövege szerint a *népgazdaság irányító ereje a nép államhatalma* volt, a Magyar Népköztársaság gazdasági életét *népgazdasági terv* határozta meg, azaz a gazdasági rend központosított tervgazdaságként írható le¹⁸⁷. Ez időtájt a jog – ezáltal az állam – szerepe alapvetően más jelentéstartalommal bírt a szocialista államokban, mint a polgári demokráciákban (amelyek egyben piacgazdaságok is), ugyanis a szocialista rendszerre áttérő országok többségének (értsd: főleg a Szovjetunió utódállamaiban) Alkotmánya deklarálta, hogy az államhatalom a népgazdaságot a társadalmi tulajdonban lévő vállalatokra, az állami bankrendszerre, a mezőgazdasági gépállomásokra támaszkodva irányította és ellenőrizte, azért, hogy a termelőerők fejlesszék, a közvagyonot növeljék, a dolgozók anyagi és kulturális életszínvonalát emeljék és az ország védelmi erejét fokozzák.¹⁸⁸ Ezek alapján épült ki az átfogó tervezési, konkrét *tervutasítási rendszer* az alsóbb szintű jogszabályokon keresztül, amelyek a vállalatokig lebontva részletesen megállapította a vállalatok konkrét termelési kötelezettségeit is.¹⁸⁹ Az Alkotmány az Országgyűlés hatáskörei tekintetében rögzítette, hogy az Országgyűlés határozza meg az állami költségvetést, valamint a népgazdasági tervet, s a népgazdasági tervek megvalósítását a Minisztertanács biztosította. A helyi tanács vezette a (helyi) gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenységet, előkészítette a helyi gazdasági tervet és költségvetést, ellenőrizte ezek végrehajtását, irányította és ellenőrizte a helyi jellegű gazdasági vállalatok

¹⁷⁹ Drinóczi: i.m. 2011. 27.

¹⁸⁰ BVerfGE 21, 292 (299), Zuck: i.m. 52. o.

¹⁸¹ BVerfGE 30, 290 (316), Zuck: i.m. 52. o.

¹⁸² BVerfGE 30, 292 (312), BVerfGE 26, 259 (264), Zuck: i.m. 52. o.

¹⁸³ Téglási: i.m. u.o.

¹⁸⁴ BVerfGE 30, 250, (263), Zuck: i.m. 52. o

¹⁸⁵ Petrétei József: A törvények következményeinek becslése. In Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. (szerk. Uő.), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs 2001.

¹⁸⁶ Rác: i.m. 1998. 53.

¹⁸⁷ Rác: i.m. 1998. 53.

¹⁸⁸ Rác: i.m. 1998. 54.

¹⁸⁹ Rác: i.m. 1998. 54.

munkáját.¹⁹⁰ Lenkovics Barnabás egy tanulmányában értekezett arról, hogy a szocializmus formális jogegyenlőség helyett valódi és teljes társadalmi (materiális) egyenlőséget ígért, nem bőségesen, hanem „szegényesen”, ám viszonylag egyenlően (még ha voltak is „egyenlőbbek”), mindez azonban azzal járt, hogy mindenkitől elkobozta (rekvirálta) a magántulajdonát, kiiktatta a piac önszabályozó mechanizmusait, azaz megfosztotta polgárait a tulajdon és a gazdálkodás szabadságától, a szerződés szabadságától, összesítésben a társadalmi (politikai) szabadságtól.¹⁹¹

Ahogy a szocialista rendszer bomlik, úgy növekszik meg – viszonylagosan – a jog szerepe a szocialista gazdaságban (a '60-as évektől kezdve megindul a gazdaság jogi szabályozása, megjelennek a szocialista polgári törvénykönyvek), de a tervutasításos rendszer, az egységes és oszthatatlan állami tulajdonjog és a tervszerződések rendszere a jogot meglehetősen formálissá teszik a gazdaságban, immanens sajátosságait nem tudja kibontani.¹⁹²

A kádári ún. gulyáskommunizmusban – különösen az 1968-as gazdasági irányítási rendszer reformja után – a gazdaság jelentős része törvényi szabályozásban részesül, megjelenik a piaci intézmények jogi szabályozása is a társasági jog, a versenyjog csírái¹⁹³, a konkrét tervutasításos, direkt irányítási rendszert egyre inkább egy olyan irányítási rendszerrel kívánták felváltani, ahol a gazdasági egységek részéről a tervcélok megvalósítását indirekt irányítási módszerekkel (általános jogi szabályozással, állami támogatással, a hitel- és adófeltételek megállapításával stb.) érték el.¹⁹⁴ A népgazdasági terv kötelező ereje csak a gazdasági irányító szervekre és bankokra terjedt ki.¹⁹⁵ Az 1972-ben átfogóan módosított Alkotmány még mindig azt tartalmazta, hogy a Magyar Népköztársaság gazdasági életét állami népgazdasági terv határozza meg, az állam irányítja és ellenőrzi a népgazdaságot.¹⁹⁶ Mindez jelentős mértékben megkönnyítette a politikai rendszerváltás után a magyar újkapitalizmus intézményeinek gyors, lényegében 1988-1996 közti jogi szabályozását, lényegében evolutív módon mentünk át a gazdasági jogban a szocializmusból a kapitalizmusba, sőt sok tekintetben Magyarországon a gazdasági jogi szabályozásban a rendszerváltás úgy másfél évvel megelőzte a politikai rendszerváltást (1988: társasági törvény, külföldiek befektetéseiről szóló törvény, 1989: átalakulási törvény, 1990 eleje: értékpapír- és tőzsdetörvény).¹⁹⁷

A nemzetgazdaság állami irányítása tekintetében döntő változást helyezett kilátásba az Alkotmány 1989. októberi átfogó módosítása, amely kimondta, hogy Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság. Az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvény ebből a megfogalmazásból elhagyta a tervezésre való utalást is¹⁹⁸.

2. A gazdasági alkotmány Magyarországon 1989–2012 között

Az állam gazdasági szerepvállalása terén a „rendszerváltó”, azaz a központosított tervgazdaságról a piacgazdaságra áttérő Magyarország sajátos és radikális változáson ment át.¹⁹⁹ Az 1989 és 2011 között hatályban volt Alkotmány gazdasági alkotmányának alapvető

¹⁹⁰ Rác: i.m. 1998, 54.

¹⁹¹ Lenkovics Barnabás: Javak globális újraelosztása. In Fejes Zsuzsanna – Török Bernát szerk.: SUUM CUIQUE – Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016. 572.

¹⁹² Sárközy Tamás: A jog szerepe a gazdaságban. Magyar tudomány. 2011. 172. évf. 5. sz., 535-540.

¹⁹³ Sárközy Tamás: A jog szerepe a gazdaságban. Magyar tudomány. 2011. 172. évf. 5. sz., 535-540.

¹⁹⁴ Rác: i.m. 54.

¹⁹⁵ Rác: i.m. 54.

¹⁹⁶ Rác: i.m. 54.

¹⁹⁷ Sárközy Tamás: A kormányzati gazdaságirányítás intézményrendszere /1988-1991/ In: Európa Fórum: Gazdaság - Politika - Jog. - 1. évf. 4. sz. 1991. 84-97.

¹⁹⁸ Téglási: i.m. u.o.

¹⁹⁹ Tamás Sárközy: The initial operation of the government and the state machinery. In: Question marks: the Hungarian government, 1994-1995. Budapest, Korridor Politikai Kutatások Központja, 1995. 278-304.

fontosságú deklarációja a szociális piacgazdaság kifejezést tartalmazó preambuluma, a piacgazdaságot kimondó 9. §-a, továbbá a gazdasági alkotmányhoz közvetlenül kapcsolódó további alapjogok. Az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított szövege szerint a Magyar Köztársaság gazdasági rendje a piacgazdaság elvére épült, és az Alkotmánybíróság megállapította róla – a piacgazdaság deklarációján túl –, hogy gazdaságpolitikailag semleges. Így az első Alkotmánybíróság szerint a korábbi Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem volt levezethető.²⁰⁰ Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen alkotmányos rendelkezés volt az Alkotmány 10. §-a, amelynek (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozta meg. Eszerint az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának keretei között – igen nagy volt a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott²⁰¹. Az első Alkotmánybíróságnak a kor kihívására adott alkotmányos válaszai a szocialista tervgazdaságból a magyar jogrendszert a piacgazdaságba történő átvezetése körében, a kezdetekben is úgy kezelték, hogy főbb jelzői között a különböző tulajdoni formák egyenrangúsága, a verseny és a vállalkozás szabadsága, illetőleg a szerződési szabadság tartozik²⁰².

Az Alkotmánybíróság a rendszerváltást követően a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kimondta, hogy a piacgazdaság közvetlen jellemzőjeként az Alkotmány csak annyit tartalmaz, hogy benne a köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány egyébként nem kötelezte el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett. Az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismervvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatta meg az állami beavatkozás kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. Az a beavatkozás minősíthető így, amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét: például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése. A gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem alkotmányossági kérdés, alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik.

IV. A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

1. Az alaptörvény gazdasági alkotmányának rendelkezései, elvei

A gazdasági rendnek modern viszonyok között elvileg két alapformája létezik a piacgazdaság és a központosított irányított tervgazdaság. E két modell szorosan összefügg a tulajdonjog kérdésével is: a szocialista gazdasági rendszerben a termelőeszközöket államosították vagy társadalmi tulajdonban vannak, míg a kapitalista gazdasági rendszerben viszont ezek magántulajdonban állnak²⁰³. A piacgazdaság a nemzetgazdaságnak – mint az adott államban a gazdasági intézmények és folyamatok teljes kapcsolat- és összefüggés rendszerének – állapotára vonatkozó sajátos jelölés.²⁰⁴

²⁰⁰ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 249.

²⁰¹ Téglási: i.m. u.o.

²⁰² 881/B/1991. AB Határozat, ABH 1992. 475-476.

²⁰³ Petrétei József: Magyarország Alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2016. 102.

²⁰⁴ Petrétei: i.m. 102.

Minden modern államnak meghatározott szabályai és normái vannak, amelyek szerint a gazdasága működik, s ezeket a normákat, azaz a gazdasága berendezkedésének, gazdasági rend kialakításának legfontosabb szabályait általában alkotmányi szinten rögzítik²⁰⁵. Így tehát az alkotmány – az írott alkotmánnyal rendelkező államokban – a legmagasabb szintű jogforrás, amely meghatározza és garantálja azt a jogi és intézményi feltételrendszert, amelynek keretei között az állam és minden más gazdasági szereplő működik. A magyar gazdasági alkotmány szabályait az Alaptörvény [korábban az Alaptörvény részét képező²⁰⁶ Átmeneti rendelkezések (a továbbiakban: Ár.) is tartalmaztak olyan rendelkezéseket, amelyek az Alaptörvény szabályait „egészítették ki”, „pontosították”, „új szabályokat állapítottak meg”²⁰⁷] határozza meg, amely gazdasági rész a preambulumban megjelenő egyes rendelkezéseket, a gazdasági rend meghatározását, illetve az alapjogi katalógust és a közpénzekkel foglalkozó fejezetet tartalmazza. Mindazonáltal a gazdasági alkotmányra vonatkozó rendelkezések az Alaptörvény különböző szegmenseiben találhatóak, azaz az Alaptörvény szerkezetében nincs a gazdaságra, a gazdasági rendre vonatkozó önálló rész vagy fejezet, ezáltal a más-más részekben megtalálható gazdasági alkotmányjogi jelentőségű rendelkezések, azaz a különféle alapelvek, államcélok, a vonatkozó alapvető jogok, köteleességek, illetve számos garancia formájában azok konglomerátuma testesíti meg a magyar gazdasági alkotmányt. E rendelkezések tehát elszórtan találhatóak meg az alkotmányban, többségükben pedig tömör meghatározások, ezáltal teret engedve a széles körű interpretációk lehetőségének²⁰⁸. S ezzel párhuzamosan Magyarország gazdasági rendjét az Alaptörvénynek a gazdasági szempontból jelentős egyes rendelkezései összevetésével és értelmezésével lehet meghatározni: a gazdasági rend²⁰⁹ alapvető vonásának meghatározásakor lényegében a piacgazdaságként determináló – ugyanakkor a korábbi Alkotmánnyal ellentétben *expressis verbis* nem megjelölő – M) cikkből²¹⁰ kell kiindulni. Az Alkotmánybíróság a 3192/2012. (VII. 26.) AB határozatában rámutatott arra, hogy bár az Alaptörvény – szemben a korábbi Alkotmánnyal – nem nevesíti külön a piacgazdaság

²⁰⁵ A gazdaság működésének legfontosabb, alapvető kereteit, a gazdasági szereplők jogait, az állami beavatkozás határait, az állam kötelezettségeit a gazdasági szereplőket illetően.

²⁰⁶ Az első Alaptörvény módosítás hatálybalépése előtt csak az Ár. 31. cikk (2) bekezdése mondta ki azt, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi. Az első Alaptörvény módosítás hatálybalépését követően az Alaptörvény már maga is kimondta ugyanezt a Záró rendelkezések 5. pontjában. Ezzel az Ár. 31. cikk (2) bekezdésének „öndefiníciója” mellé belépett az Alaptörvény önálló, a Záró rendelkezések közé beemelt 5. pontja, amellyel kölcsönössé vált az Alaptörvény és az Ár. közötti hivatkozás, mára viszont az Alaptörvény negyedik módosítása által az Átmeneti rendelkezések részletszabályai, amelyeket korábban az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozata nem semmisített meg, beintegrálódtak az Alaptörvény ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEI közé 3. pont: „Az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket a 8-26. pont tartalmazza”.

²⁰⁷ Csink Lóránt és Fröhlich Johanna, akik három interpretációs lehetőséget vázolnak tudományos igénnyel. Csink Lóránt-Fröhlich Johanna: Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya. Pázmány Law Working Papers Nr. 2012/2. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmányok/2012/47-csink-lorant-froehlich-johanna-az-alaptoervenyes-az-atmeneti-rendelkezesek-viszonya-nr-20122.html>.

²⁰⁸ Lásd erről bővebben a halálbüntetést megsemmisítő 23/1990. (X.31.) AB határozathoz Sólyom László párhuzamos indokolását: „Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál...” Noha az Alaptörvény kimondta, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozatok nem kötelező erejűek, ez ugyanakkor nem jelenti egyúttal azt, hogy az Alkotmánybíróságnak elveszett volna a „láthatatlan alkotmány” alakító szerepe a szűkszavú, tömör alaptörvényi rendelkezések egy-egy döntés alapján történő kibontásakor.

²⁰⁹ Petrétai József-Tilk Péter: Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 33. A gazdasági rend azoknak az alapvető normáknak az összessége, amelyek alapján adott nemzetgazdaság gazdasági folyamatai zajlanak, és amelyen belül a gazdaság alanyai tevékenykedhetnek.

²¹⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

követelményét²¹¹, ugyanis e körülmény külön hangsúlyozása napjainkra szükségtelenné vált, az alkotmánybíróági gyakorlat alapján annak két létfontosságú elemét, a vállalkozás és a verseny szabadságát azonban tartalmazza.²¹² „A piacgazdaság, és így az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ennek következtében szintén élvezi az Alaptörvény védelmét. Ezt támasztják alá a szerződési szabadságnak a Ptk.-ban foglalt garanciális szabályai is.”²¹³ Azaz tehát a megjelölt cikk (1) bekezdésében az „értékteremtő munka” és a „vállalkozás szabadsága”, mint Magyarország gazdasági rendjének két kardinális eleme megjelölésre került, s e deklaratív jellegű szabályozás mellett – amely a gazdasági rendre vetítve alkotmányi értéknek és alkotmányos célként fogható fel –, az Alaptörvény azt is magában foglalja, hogy Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, továbbá fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védi a fogyasztók jogait. Ezen rendelkezésekből látható, hogy maga az Alaptörvény a munkának sajátos értéktartalmat ad²¹⁴. Mindazonáltal e rendelkezések már konkrétabbak, így az állam oldaláról már a gazdasági verseny garantálásában és a fogyasztók jogainak²¹⁵ védelmében már állami intézkedéseket alapoznak meg²¹⁶.

Releváns és új kiegészítő rendelkezést jelent a XII. cikk (2) bekezdésében²¹⁷ megfogalmazott, munkahelyteremtésre, azaz azoknak a feltételeknek a megteremtését célzó rendelkezés, miszerint a munka világában részt tudjon venni az, aki ha akar dolgozni, amely egyrészt államcélként, másrészt állami kötelezettségként fogható fel²¹⁸. Mindazonáltal a gazdasági rend sikeressége nem kizárólag az állam teljesítményétől függ, hanem az egyének és vállalkozások teljesítőkéességétől és készségétől is, melyet az egyéni felelősséget hangsúlyozó, ugyanakkor a közös feladatellátáshoz való hozzájárulást kiemelő O) cikk²¹⁹ támaszt alá. Ezen elv tekinthető az „önfelelősség elvének”, amelyből az is következik, hogy az egyén a magatartásai következményeiért a gazdasági rend keretei között köteles annak felelősségét viselni²²⁰, azaz köteles magáról gondoskodni²²¹, ám mindennek kerete az a másik oldal, amely feltételek lehetővé teszik ezen elvárásnak való megfelelést, azaz az is szükséges, hogy az Alaptörvény kellően, megfelelő módon és mértékben biztosítsa az alapvető jogokat, s mennyiben, milyen mértékben biztosítja különösen a gazdasági szabadságjogokat.

A gazdasági szabadságjogok (alapjogok) a gazdasági rend nélkülözhetetlen részei, ezért az állam feladata az is, hogy a gazdasági alapjogok objektív, intézményvédelmi oldalát is kiépítse,

²¹¹ 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [18]: A piacgazdaságra való utalás mellőzése ugyanis annak következményeként értékelhető, hogy – ellentétben a szocialista tervgazdálkodásból a piacgazdaságra történő áttérés időszakával – e körülmény külön hangsúlyozása napjainkra szükségtelenné vált.

²¹² Indokolás [19]

²¹³ Indokolás [21]

²¹⁴ Balogh Zsolt-Hajas Barnabás-Schanda Balázs: Alapjogok és alapvető kötelezettségek. Budapest, NKE VTI, 2014. 21.

²¹⁵ Részletes elemzést e témakörben lásd: Bencsik András: A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében. In: Magyarország új alkotmányossága. (szerk. Drinóczi Tímea) Pécs, PTE ÁJK, 2011. 31-43.

²¹⁶ Petrétei József: Magyarország Alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2016. 104.

²¹⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XII. cikk (2) Magyarország törekszik megteremtteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

²¹⁸ Vö.: Drinóczi: i.m. u.o.

²¹⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) O) cikk: Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.

²²⁰ Petrétei: i.m. 104.

²²¹ Lásd erről Kovács Ildikó: Egyes alaptörvényi elvek megjelenése a devizahitelekkel kapcsolatos szabályozás alkotmánybíróági megítélésében. Magyar Jog, 2015. 10. sz. 593-603.

amelyek (ezen alapjogok érvényesítésének és védelmének) megvalósulásával tulajdonképpen biztosítható az Alaptörvényben vázolt (piac)gazdasági rend²²². E gazdasági szabadságjogok az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című részében lelhetők fel: tulajdonhoz és örökléshez való jog [XIII. cikk]²²³; a tulajdonjog alkotmányi elismerés az állami és önkormányzati tulajdon mellett azt is jelenti, hogy továbbra is a plurálisan tagolt tulajdonszerkezetű gazdaság működik²²⁴, amely egyúttal a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság is, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog és a vállalkozáshoz való jog [XII. cikk, XXIII. cikk (8) bek.], a koalíciós szabadság [VIII. cikk, XVII. cikk (1) és (2) bek.], alkotmányi szinten eddig nem szereplő munkafeltételek biztosítása [XVII. cikk (3) és (4) bek.], illetve tilalmak [gyermekmunka és a szolgaság tilalma: XVIII. és III. cikkek], valamint az állami kötelezettség a szülők, fiatalok munkahelyi védelmére (XVIII. cikk). Ide kapcsolódnak továbbá még a fogyasztók jogainak nevesítése, amelyek azonban a gazdasági rendre vonatkozó M) cikkben nyertek elhelyezést. A gazdasági alapjogok ugyanakkor nem abszolút jogok, ezért korlátozhatóak²²⁵.

Az Alaptörvény olyan kötelezéseket és kötöttségeket is tartalmaz, amelyek a gazdasági jogok gyakorlását a közösségbe helyezi, az ún. „szabadság a közösségben” elvét erősíti²²⁶, s mint ilyen alapkötelezettség körébe tartozik a közteherviselési kötelezettség (közös szükségletek fedezése) a XXX. cikkben²²⁷ nyert megfogalmazást, s ilyenként lehet értelmezni az O) cikkben szereplő közös feladatellátáshoz való hozzájárulást is, mindeközben az Alaptörvény XXX. cikk (2) bekezdésében²²⁸ előírja, hogy a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani²²⁹, és ezzel a megoldással beszűkíti a gazdaságpolitika alakításának mozgásterét. A közpénzügyi rendelkezéseket az „Az Állam” megnevezésű rész alatt, annak is 36-44. cikkben helyezte el az alkotmányozó hatalom: a költségvetésre vonatkozó alapvető eljárási és tartalmi szabályokat a 36-37. cikkben, az intézményi garanciákat, mint az Állami Számvevőszékre a 43. cikkben, a Költségvetési Tanácsra a 44. cikkben, Alkotmánybíróságra vonatkozó hatáskörre a 37. cikk (4)-(5) bekezdésében²³⁰, illetve a nemzeti vagyon kezelésére a 38. cikkben, a költségvetési támogatásra a 39. cikkben, valamint az Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó alapvető rendelkezéseket a 41. cikkben találhatjuk meg. Az alkotmányozó a 40. cikkben²³¹ célként fogalmazta meg a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és

²²² Petrétei: i.m. 104.

²²³ Amelyet korábban együtt kellett alkalmazni az Ár. „politikai nyilatkozat” részében megfogalmazottakkal (1. cikk), azonban az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) AB határozata megsemmisítette azt a cikket és később az alkotmánymódosítások következtében sem került vissza az Alaptörvény rendelkezései közé.

²²⁴ Fundamentális jellegű határozatok: 19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991., 59/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991., 46/1992. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1992., 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993., 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994., 19/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990., 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999.

²²⁵ Petrétei József-Tilk Péter: Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 34.

²²⁶ Vö. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó Nonpr.Kft., 2011. 451., Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 32-33.

²²⁷ (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.

²²⁸ (2) A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.

²²⁹ Lásd erről bővebben családtámogatások rendszere: [https://kormany.hu/hirek/csaladtamogatasi-kalkulator-
inditott-a-kormany](https://kormany.hu/hirek/csaladtamogatasi-kalkulator-inditott-a-kormany)

²³⁰ A 45/2012. (XII. 29.) AB határozata előtt az Átmeneti rendelkezések 27. cikke is kiegészítette a hatásköri rendelkezést, amelyet a hivatkozott AB határozat megsemmisített annak alaptörvényellenesége okán, azonban a jogalkotó tulajdonképpen az Alaptörvény negyedik módosításakor az Ár. 27. cikkének alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezését visszaépítette immár az Alaptörvény 37. cikk (5) bekezdésének.

²³¹ A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.

az időskori létbiztonság érdekében történő szabályozást, ugyanakkor számos vonatkozásban sarkalatos törvényi²³² szabályozás került előírásra, mint például a közteherviselésre, a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeletét ellátó szerve, illetve a nyugdíjrendszer főbb szabályai tekintetében (40. cikk), amely előírások jelentős mértékben megköthetik a parlamenti többség által megalakított kormány gazdaságpolitika alakítására vonatkozó lehetőségét.

Az Alaptörvény kiemelt hangsúlyt helyez a nemzeti vagyonnal összefüggő szabályok megállapítására, és a korábbi Alkotmány által megteremtett jóval fokozottabb védelmét kívánja megvalósítani, így a gazdasági rendre explicit alkotmányi rendelkezésnek tekinthető, miszerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, amely kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg, csakúgy, mint az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit.²³³ S mindemellett kiemelt szerepet kap a nemzet közös öröksége, amelyek fenntartása, védelme és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki felelőssége.²³⁴ A P) cikk (2) bekezdése a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzésére, valamint azok hasznosítására, illetve az integrált mezőgazdasági termelés szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat szintén sarkalatos törvény határozza meg. E sarkalatos törvények megalkotásakor a jogalkotónak az *alaptörvényi keretek között* nagyfokú szabadsága van, ugyanis az Alaptörvény rendkívül tág mozgásteret biztosít az állam számára, hogy az olyan gazdaságpolitikát – az alaptörvényi keretek között – kövessen, amely az adott kormányzati hatalom számára célszerűnek tűnik, így a mindenkori kormányok a változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakíthatják. Az Alaptörvény maga nem gazdaságpolitikai rendszer, hanem annak kerete, s a gazdasági rend szabályozásával az a funkciója, hogy az alkotmányjogi mércét adjon a gazdaságpolitikai tárgyú törvényeknek és az egyéb gazdaságpolitikailag releváns döntések megítéléséhez²³⁵. E ponton megjegyzem, hogy az Alaptörvény hatályba lépését követően a magyar gazdaságpolitika ún. patrióta gazdaságpolitikaként írható le, melynek célja a középosztály megerősítése úgy, hogy közben alap adottságnak veszi az ország gazdasági nyitottságát, ezért nem folytathat protekcionista és gazdasági nacionalista politikákat egyszerre, ehelyett a hazai tulajdonú gazdaság fejlesztésének puha vagy hibrid eszközeivel él²³⁶. Mindazonáltal a növekvő életszínvonal elérése nem lehetséges termelékeny és sikeres vállalatok nélkül, ezért szükséges hazai vállalatokat találnunk azok között, mert a külföldi háttérű cégek magas hozzáadott értékű folyamataikat főszabály szerint otthon tartják²³⁷.

²³² A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

²³³ 38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

(2) Az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg. (3)(4) bek.

²³⁴ Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés

²³⁵ Petrétei: i.m. 105.

²³⁶ György László-Oláh Dániel: Patrióta gazdaságpolitika mint az innovációvezérelt gazdaság fejlesztésének eszköze. In: Gazdaságpolitika a 21. században. Az állami szerepvállalás kézikönyve. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Gazdálkodástudományi Intézet, 2019. 213.

²³⁷ György László-Oláh Dániel: i.m. u.o.

Mindezen vázolt rendelkezéseknek az interpretációját különféle értelmezést befolyásoló szabályok árnyalják a gazdasági alkotmány gyakorlati működése közben, különösen a bíróságok és az Alkotmánybíróság számára, s mint ilyen például az Alaptörvény értelmezése során a célhoz kötöttséget előíró és a preambulum szabályait, illetve a történeti alkotmány vívmányait kötelező figyelembe vételét meghatározó R) cikk (3) bekezdése,²³⁸ az N) cikk, amely kötelezőnek írja elő a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének alkalmazását a feladat ellátása során,²³⁹ valamint a bírósági jogértelmezési szabályokat előíró 28. cikk²⁴⁰, az alapjogokra vonatkozó általános szabályokat rögzítő I. cikk²⁴¹, illetőleg az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatáskörét meghatározó 37. cikk (4)-(5) bekezdései²⁴².

A gazdasági alkotmány tehát igen széles területet fog át, az nem korlátozható kizárólag az Alaptörvény M) cikk maxima jelentőségű deklarációjaira és csak a gazdasági alkotmányjogi tárgyú szabályra: a XIII. cikkére, XII. cikkére, a közpénzügyi fejezetre, illetve a XIX. cikkére²⁴³. Mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a gazdasági alkotmány csupán egy összefoglaló gyűjtőfogalom, amelynek elemei alapvetően három fő csoportba rendezhetők: a) a gazdasági jogok elismerése, a tulajdon védelme (XIII. cikk), a munka és foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás joga (XII. cikk), ezekkel összefüggésben pedig a verseny védelme (M) cikk), b) a közpénzügyek (adózás, költségvetés, államadósság, pénzrendszer) és c) a

²³⁸ R) cikk (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

²³⁹ N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. (2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. (3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.

²⁴⁰ A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

²⁴¹ Kifejezetten az (1) bekezdés, mely szerint AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

²⁴² (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

(5) A (4) bekezdést azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, ezen időszak tekintetében akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

²⁴³ Vörös Imre: A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás. Budapest, Unió Kiadó 1993. 247-263.

szociális biztonság nyújtása (XIX. cikk), mint a társadalmi szolidaritás kifejeződésének Alaptörvényben való megjelenése²⁴⁴.

2. A gazdasági rend: piacgazdaság

Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik [M) cikk (1)] és Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait [M) cikk (2)]. Emellett kiemelt hangsúlyt kap, hogy „mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához [XII. cikk (1)]” és Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson [XII. cikk (2)]. Ugyanakkor mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni [O) cikk].

Mint ahogyan az az előbbieken kifejtésre került az Alaptörvény nem tesz említést a gazdasági rend (piacgazdaság) expressis verbis történő kimondásáról, mivel a piacgazdaság elvét az alkotmánynak nem kell szükségszerűen tartalmaznia, ez levezethető ugyanis az egyes – a demokratikus jogállami alkotmányokban megfogalmazott – gazdasági szabadságjogokból, illetve az egyes állami feladat- és hatáskörökből, ámbar az új kelet európai alkotmányok (lengyel²⁴⁵, román²⁴⁶ stb.) a piacgazdaságot a saját alkotmányos feltételeikkel együtt deklarálják és kategorizálják²⁴⁷. Ugyanakkor az Alaptörvény is tartalmaz lényeges piacgazdasági elemeket az M) cikkben és más egyéb helyen is (magántulajdon elismerése, foglalkozás szabadsága, verseny szabadsága, állami és önkormányzati vagyon, mint nemzeti vagyon, köztulajdon stb.), amelyeket kibővít olyan, a jelen korszak kihívásaira reflektáló, új alaptörvényi rendelkezésekkel pl. a fogyasztók jogainak védelme, illetve a P) cikk, miszerint az államot és az egyént is terheli környezetvédelmi kötelezettség, amelyet megerősít a XX. cikkben rögzített állami feladattal: a környezet védelmének biztosításával²⁴⁸. Ezt a kötelezettséget az állam noha a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése érdekében vállalja magára, azonban ennek implicit hatása van a gazdaságra, a gazdasági tevékenység szabadságára és a gazdaságpolitikára is, mivel a környezet minősége és a gazdasági növekedés egymás feltételei.²⁴⁹

²⁴⁴ Lásd erről bővebben az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése, II. cikk és B) cikk (1) bekezdése értelmezéséről szóló 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [82]

²⁴⁵ A LENGYEL KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA (1997) 20. cikk: A gazdasági tevékenység szabadságán, a magántulajdonon és a szolidaritáson, a szociális partnerek párbeszédén és együttműködésén alapuló szociális piacgazdaság a Lengyel Köztársaság gazdasági rendszerének alapja.

²⁴⁶ 135. szakasz – A gazdaság (1) Románia gazdasága a szabad kezdeményezésen és versenyen alapuló piacgazdaság.

²⁴⁷ Meg kell jegyezni, hogy az európai országok alkotmányaiban is számos olyan megoldás született, amelyekben a piacgazdaság expressis verbis nem lett kimondva, ugyanakkor annak részelemei megjelennek az egyes alkotmányokban, ezért az által egyértelművé válik, hogy alkotmányos szinten milyen gazdasági rendet állapít meg az érintett ország.

²⁴⁸ Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Pázmány Law Working Papers. 2012/33. sz. 11.

²⁴⁹ Drinóczi: i.m. 11.

3. „Értékteremtő munka” és „verseny szabadság”

Az M) cikkből, mint alapelvi szinten rögzített alkotmányos alapelvből²⁵⁰ az olvasható ki, hogy a magyar gazdaság tulajdonképpen az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, azaz a gazdasági tevékenység szabadsága a foglalkozás szabad megválasztásával együtt [XII. cikk] elismert.²⁵¹ Az „értékteremtő munka” kitétel – együtt értelmezve a XII. cikkel – újonnan való alaptörvényi megjelölése miatt nem áll rendelkezésre olyan korábbi értelmezési gyakorlat, amivel ezen kitételt autentikus módon értelmezni lehetne²⁵². Az értékteremtő jelzővel valószínűsíthetően az alkotmányozó meg kívánta különböztetni a gazdaság e „pillérét” a munka és foglalkozás szabad megválasztásától²⁵³, mint alapjogtól a (XII. cikk), ugyanakkor az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti, támogatja a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogot²⁵⁴. Az M) cikk szerinti „munka” szó e cikkben feltehetően a tágabb értelemben felfogott foglalkozásra utalhat, amelyet az egyén a személyisége szabad kibontakoztatása és megélhetése érdekében folytat, s ezáltal biztosítja az életfeltételeket, amely összeeseng az O) cikkben megtalálható egyéni felelősséggel²⁵⁵. Az Alaptörvény Indokolása szerint „a gazdaság két alapértéken: az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, amelyek egymást erősítve és feltételezve járulnak hozzá a nemzet felemelkedéséhez”, míg a XII. cikk (1) bekezdése „mindenki számára adottnak tételezi azt a lehetőséget, hogy maga döntsön arról, mely hivatás gyakorlásával kívánja – a megfelelő ismeretek birtokában, a hivatás gyakorlásához szükséges feltételek teljesítése mellett – képességeit kibontakoztatni és a megélhetéshez szükséges javakat elérni. Az egyén és a közösség részére egyaránt hasznot hajtó, tevékeny lét ugyanakkor nem pusztán mindenki részére biztosítandó jog, hanem a társadalom és az állam működésének záloga, ezért az arra való törekvést mint elvárást a Javaslat ekként is rögzíti.”²⁵⁶ A XII. cikk (1) bekezdésében szereplő munka, mint foglalkozás a „munkamegosztáson alapuló ipari társadalomban az önrendelkezés” alapjogi védelmének biztosításának munkavállaló szemszögéből annak részaspektusát jelentheti.²⁵⁷ Ehhez kapcsolódik még a XXIII. cikk (8) bekezdésében²⁵⁸ megfogalmazott „közhivatalviselési jog” is, amely egyrészt a foglalkozás szabadságának egyik speciális megjelenése, másrészt a második fordulatban szereplő tilalom megjelenítése fontos, a hatalommegosztást [C) cikk (1) bek.] kiegészítő elem²⁵⁹.

Az M) cikkben megjelenő vállalkozás szabadsága – csak úgy mint az értékteremtő munka – a XII. cikk (1) bekezdésétől szintén elválasztásra került jogformailag, s a vállalkozás ott azt jelenti, hogy bármely személynek (nemcsak természetes személynek) joga van a gazdasági

²⁵⁰ Lásd: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat

²⁵¹ A cikk megfogalmazásában ugyan eltér a korábbi Alkotmányban szereplő rendelkezéstől, ugyanakkor mivel lényegében a piacgazdasági rendet és annak összetevőit hasonlóképpen szabályozza, felvethető a korábbi alkotmánybírósági értelmezési gyakorlat fenntartása azzal, hogy a konkrét megfogalmazások és az értelmezési szabályok azt konkrét esetben befolyásolhatják.

²⁵² Az „értékteremtő” minőség az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdon védelem körében felbukkanó elem, azonban annak kibontására nem került sor. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 195.

²⁵³ Drinóczi: i.m. 2012. 11.

²⁵⁴ Lásd: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat

²⁵⁵ Drinóczi: i.m. 2012. 12.

²⁵⁶ T/2627 tervezet (Magyarország Alaptörvénye) indokolása

²⁵⁷ Drinóczi: i.m. 2012. 13. idézi: Peter J. Tettinger: Verfassungsrecht und Wirtschaftsordnung. – Gedanken zur Freiheitsentfaltung an Wirtschaftsstandort Deutschland. Deutsches Verwaltungsblatt 15. Mai 1999. 685.

²⁵⁸ (8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.

²⁵⁹ Drinóczi: i.m. 2012. 13.

térben való tevékenység végzésére vagy bármilyen jogilag elismert üzleti cselekvés kifejtésére.²⁶⁰ Az M) cikkben a vállalkozás szabadsága a piacgazdaság elemeként, mint alkotmányos alapelv került felsorolásra, s mint olyan minden nem függő munka végzésére irányul, ugyanis anélkül nem lehetne piacgazdaságról beszélni, míg a XII. cikk (1) bekezdése – az Indokolás szerint – leszűkített értelemben csak arra vonatkozik, hogy az individuum önállóan vagy másokkal társulva vállalkozási formában végezzen gazdasági tevékenységet²⁶¹.

A piacgazdaságot, mint gazdasági rendet Magyarország a szabad verseny biztosításával kívánja fenntartani, mely az M) cikkből vezethető le, ugyanis a versenyszabadság és a piacgazdaság egymástól elválaszthatatlanok, s ez igaz akkor is, ha az M) cikk (2) bekezdésében e kifejezés *expressis verbis* nem szerepel. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése által védettnek tekinti a vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltételeként a szerződési szabadságot is.²⁶² Az Alkotmánybíróság²⁶³ megállapította, hogy „a jogalkotói beavatkozás feltételei akkor állnak fenn, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt észszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán”, utalva a 33/2015. (XII. 3.) AB határozatra „a lényeges körülményváltozásnak társadalmi méretű [kell, hogy] legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét [kell, hogy] érintse”.²⁶⁴ Az M) cikk (2) bekezdése mindkét mondatának az alanya ugyanakkor „Magyarország”, és nem „mindenki” vagy a „magyar állampolgár”, ezáltal a versenyszabadság, s így a piacgazdaság fennmaradásának garantálása egyrészt az állam alaptörvényi feladataként előírja, hogy a tisztességes gazdasági verseny feltételeit biztosítja, másrészt, hogy az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellép. Jelen fordulatban a „tisztességes” jelző szerepeltetése valószínűsíthetően pontosításként értelmezhető, mivel a verseny, ahol az állami szabályozások kijelölik a kereteket és a környezet, fogyasztók védelme által az alapjogok biztosítottak, valamint a versenypolitikai és uniós háttér rendelkezésre állása nyomán alkotmányosan elvárt – jogelméleti szinten –, hogy a verseny csak tisztességes lehet²⁶⁵. A szabad, tisztességes verseny feltételei biztosításának zálogát az alkotmányozó hatalom az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépésben és a fogyasztók jogai védelmében látja, s ezért kiemelten fontosnak minősített alapjaiként nevezte meg az elemzett cikkben²⁶⁶. Az Indokolás erről akként értekezik, miszerint „az Alaptörvény a versenynek a közjó általi ésszerű korlátozását rögzíti”²⁶⁷. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése második mondatából továbbá az államnak az a kötelezettsége következik, amely – figyelemmel az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékekre – a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik²⁶⁸. Ez a kötelezettség ugyanakkor nem teljesen azonos az állam alapvető jogok érvényesülését segítő intézményvédelmi

²⁶⁰ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 340, 341-342, 732/B/2003. AB határozat

²⁶¹ Drinóczi: i.m. 2012. 14.

²⁶² 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]; 18/2021. (V. 27.) AB határozat, Indokolás [100]

²⁶³ A IV/787/2020. számú ügyben, utalva a 3298/2014. (XI. 11.) AB határozatára.

²⁶⁴ I 3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [61]

²⁶⁵ Vö. Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró 8/2014. (III.20.) AB határozat, párhuzamos indokolása [103] részében: „... és végül, de nem utolsósorban, hogy a versenyzők tisztességesen versenyezzenek, azaz ne csak a törvényeket, de a gazdasági erkölcs, az üzleti tisztesség követelményeit is betartsák. A versenygazdaságnak tehát szigorú szerkezeti (szervezeti felépítési) és magatartási (működési) feltételei vannak.”

²⁶⁶ 3175/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [10]: „... az alkotmányozó egyben a versenynek a közjó általi ésszerű korlátozását is rögzíteni kívánta. Erre utal a verseny „tisztességes” jelzője, az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni állami fellépésre és a fogyasztók jogainak állami védelmére történő utalás.”

²⁶⁷ <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2021.11.12.)

²⁶⁸ Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése, II. cikk és B) cikk (1) bekezdése értelmezéséről szóló 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Rendelkező rész I. rész 1. pontjában

kötelezettségével²⁶⁹. Az M) cikk (2) bekezdés második fordulata szerint „Magyarország [...] védi a fogyasztók jogait”, amely általánosságban, gyűjtőfogalomként, konkrét fogyasztói jog nevesítése nélkül, többes számban említi a fogyasztók „jogait”, mint amelyek tárgyai a védelemnek, és amelyeknek a védelmére az állami cselekvésnek irányulnia kell. Másrészt az M) cikk (2) bekezdése „fogyasztókról” szól, s nem a „fogyasztó” jogairól, a többes szám használata a kollektív fogyasztói jogokra, a kollektív fogyasztói jogorvoslati mechanizmusokra irányulhat²⁷⁰. Az Alkotmánybíróság 3175/2013. (X. 9.) AB határozatban már megállapította: „a szerződéseken, mint jogi kereteken keresztül megvalósuló gazdasági verseny fogyasztóvédelmi célú korlátozásának alkotmányos alapjait teremtette meg az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése, anélkül azonban, hogy konkrét fogyasztói jogosultságokat megfogalmazott volna. Mind a gazdasági verseny, mind a fogyasztói jogok védelme olyan állami kötelezettség, amelyhez külön nevesített alapjogok is kapcsolódnak [pl. vállalkozáshoz való jog (XII. cikk), tulajdon védelme (XIII. cikk)]. Önmagában ebből a rendelkezésből tehát nem vezethető le, hogy egy szerződéses jogviszonyban miként kell a jogokat és kötelezettségeket a fogyasztó és a vele szerződő fél között elosztani, miként kell a fogyasztói érdekek védelmét érvényre juttatni.”²⁷¹ Mindazonáltal az M) cikkből nem következnek alanyi jogok²⁷². Ez az alkotmányos követelmény azt is magában hordozza és egyben lehetővé teszi, hogy a jogalkotó a fogyasztói társadalom, a globalizálódó termék- és pénzpiac új kihívásaira (jogsértő, vagy tisztességtelen, erőfölényes jelenségeire) olyan újszerű jogi megoldásokkal reagáljon, avatkozzon be, amelyek az eddigi történeti (és most már alkotmányos) fejlődési folyamatba illeszkednek²⁷³. A fogyasztók jogainak kategóriáját az Alaptörvény ugyanakkor nem emeli az alapvető jogok körébe, azonban ezáltal kérdéses, hogy mit kell pontosan érteni a fogyasztók jogain²⁷⁴.

Habár az Alaptörvényben az M) cikk nem az alapjogi fejezetben helyezkedik el, az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) nemcsak alapvető jog, hanem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére való hivatkozást is lehetségesnek tart alkotmányjogi panaszban és azt, hogy milyen jogokat kell „Alaptörvényben biztosított jog” alatt érteni, az Alkotmánybíróság gyakorlata alakítja ki. S ebből következően az M) cikk (2) bekezdéséből közvetlenül következhet valamely jogszabály alkotmányellenessége, amely az érintett jogszabály tartalmától is függ és a vizsgált rendelkezés szabályozási környezetét is figyelembe kell venni valamely jogszabály vagy rendelkezésének Alaptörvénnyel való összhangja megítélésékor²⁷⁵. Ugyanis az államon államcél „tényleges megvalósítása” nem kérhető számon, azonban a meglévő jogot csökkentő, a védelmi szintet leszállító jogalkotás,

²⁶⁹ Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése, II. cikk és B) cikk (1) bekezdése értelmezéséről szóló 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [61]

²⁷⁰ E témában lásd erről még Mavi Viktor: Szolidaritási jogok, avagy az emberi jogok harmadik nemzedéke. Állam- és Jogtudomány 30. évfolyam 1–2., illetőleg a fogyasztói jogok megítélése tekintetében Chronowski Nóra: Szolidaritás az Alkotmányban és azon túl? Közjogi Szemle, 2010/1 sz. 17.

²⁷¹ Indokolás [10]

²⁷² Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése, II. cikk és B) cikk (1) bekezdése értelmezéséről szóló 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [64]

²⁷³ Vö. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése, II. cikk és B) cikk (1) bekezdése értelmezéséről szóló 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Lenkovics Barnabás különvéleményével.

²⁷⁴ A magyar jogrendszerben több jogszabály található a fogyasztók jogai tekintetében például külön törvény szól a fogyasztóvédelemről (1997. évi CLV. törvény), a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról (2008. évi XLVII. törvény), a fogyasztóknak nyújtott hitelről (2009. évi CLXII. törvény). A fogyasztók egyes jogait további más törvények speciális rendelkezések formájában tartalmazzák; ilyenek például a Ptk.-ban szereplő szavatossági és jótállási jogok.

²⁷⁵ Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése, II. cikk és B) cikk (1) bekezdése értelmezéséről szóló 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Rendelkező rész I. rész 3. pontjában

vagy más, ilyen eredményre vezető közhatalmi aktus már sértheti az államcélként megfogalmazott alkotmányi szabályt.

S mindezt tovább árnyalja, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként köteles tiszteletben tartani az uniós gazdasági integrációból és az uniós szerződésekből eredő kötelezettségeket²⁷⁶, amelyek egyfelől a gazdasági rendet, másfelől az ennek keretei között folyó gazdaságpolitikát befolyásolják.

Az Unió a fenntartható fejlődésért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul tűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magasfokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást²⁷⁷. Az e célok megvalósítása érdekében a tagállamok és az Unió tevékenysége magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a szabadversenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg²⁷⁸. Tehát ebből adódóan a versenyre (piacgazdaságra) vonatkozó rendelkezéseket az uniós gazdasági normákra, azaz a szociális piacgazdaságot megjelölő 3. cikkre és az értelmezési rendelkezésekre figyelemmel is lehet értelmezni. Ehhez kapcsolódóan az R) cikk (3) bekezdésében foglalt utaló szabály alapján az Alaptörvény preambuluma „valljuk” kitétele bírhat jelentőséggel: „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak a közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése,” a „jó élet” jólétként, a „rend” pedig a megfelelő mértékű szabályozottságként is értelmezhető,²⁷⁹ ezentúl az M) cikk „tisztes” jelzője, illetve a XIX. cikkben pedig a szociális biztonságot az alkotmányozó hatalom államcélként való meghatározása²⁸⁰ is mutathat a szociális piacgazdaság iránti elkötelezettség irányába. Ugyanakkor a szociális piacgazdaság nem pusztán a piacgazdaság és a szociálpolitika egyszerű összegzése, mivel azt hirdeti, hogy az erkölcsöt, a tisztességet stb. a gazdasági élet részévé kell tenni, ugyanis a szociális piacgazdaság elmélete szerint a versenyorientált piacgazdaságot társadalmi erkölcstannal kell átoltani, hogy megérdemlje a „szociális” jelzőt²⁸¹. Mindazonáltal a tiszta, magára hagyott piacgazdaságban az egyes egyén szabadsága veszélyben lehet a gazdasági hatalmasságok (kartellek, monopóliumok) túlzott kizsákmányoló törekvései miatt.²⁸²

4. Az Alaptörvény „emberképe”

A XII. cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson”, mely az alkotmányozó hatalom állami szerepfelfogásának vázolásában abba az irányba mutat, hogy az állam olyan gazdaságpolitikát kell folytasson, amely lehetőséget teremt az individuumnak a(z) gazdasági

²⁷⁶ Vö. Tóth Tihamér: Gazdasági alkotmány: piac és a verseny védendő értékei. In: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. kötet 358-359.

²⁷⁷ AZ EURÓPAI UNIÓRÓL SZÓLÓ SZERZŐDÉS, mely Maastrichtban kelt, 1992. február 07. napján (továbbiakban: EUSZ.) 3. cikk (3) bekezdés

²⁷⁸ EUSZ. 119. cikk (1) bekezdés

²⁷⁹ Tóth Tihamér: Gazdasági alkotmány: a piac és a verseny védendő értékei. In: Drinóczi Tímea-Jakab András-Szabó István: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I., Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2012. 349.

²⁸⁰ Kiegészítve a (3) bekezdésében a törvényhozó számára fenntartja a lehetőséget, hogy a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez is igazodóan állapítsa meg.

²⁸¹ Drinóczi: i.m. 14.

²⁸² Otto Schlecht: Jólét egész Európának a piacgazdaság előretörésével. Budapest, OMIKK. 1998. 93., 12. és 106.

alapjogait a lehető legszélesebb körűen ki tudja bontakoztatni, s ezt támogatja az Indokolás²⁸³, mely szerint a Javaslat államcélként tűzi ki, hogy a munkalehetőségek hiánya minél kevésbé képezhesse gátját a munka és foglalkozás szabad megválasztása és a vállalkozáshoz való jog megvalósulásának. A felhívott (2) bekezdés alatt értelmezhetünk többlet tartalmat is, mint annak elismerése, hogy a teljes foglalkoztatottság normatív előírás, valamint az államnak feladata a gazdasági és jogi feltételek megteremtése; illetve az „az dolgozhasson, aki akar” kitétel szintén az O) cikkben megjelenő egyéni felelősséget hangsúlyozza.

Az Alaptörvény „emberképével”²⁸⁴ azért kell foglalkozni, mivel annak funkciója szerint az egyén és a társadalom viszonyában megjelölt két szélső pont relációjában az alkotmánybírói gyakorlatban az alapjog(ok) tárgyi védelmi körének, illetve az alapjog(ok) korlátozásának igazolása érdekében a korlát egyik meghatározására szolgálhat²⁸⁵, illetve az O) cikkben megjelenő felelősségi klauzula egy olyan emberképet örökít meg, amelynek az Alaptörvény többi rendelkezésének értelmezése során szerepe lehet²⁸⁶.

Ahogy már fentebb kifejtésre került a szabadság a közösségben elv, azaz az egyén a közösségben, amely az alkotmányozó hatalom részéről az O) cikkben jut kifejezésre, így az egyszerre megjelenő individualista emberképet (mindenki felelős önmagáért) és a kollektivistista (hozzájárulási kötelesség²⁸⁷) megközelítéshez történő orientálódását, ami adott esetben együtt járhat az állami feladatok állam általi ellátásának csökkentésével²⁸⁸, ugyanakkor társulva a II. cikk egyetemességével. Mindazonáltal a benyújtott Indokolás²⁸⁹, miszerint az „állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni, nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására”, az individualista emberképet erősíti²⁹⁰. Az O) cikk második fordulata tükrözhet akár „asszimmetrikus paternalista” felfogást is²⁹¹, miszerint ha egy szabályozás nagy előnyökkel jár azok számára, akik hibáznak, miközben keveset vagy nem árt azoknak, akik teljesen racionálisak²⁹².²⁹³ Az Alaptörvényben azonban azt a preferenciát és kötelezettséget, hogy az ember felelős legyen önmagáért, több rendelkezésében is árnyalja, például az állami és közösségi feladatokhoz és a közösség gyarapodásához való „hozzájárulási kötelezettséggel”, vagy a „valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki”.²⁹⁴ Mindezen rendelkezések egyrészt kinyitják azt az értelmezési utat, hogy az egyén önmagáért való felelősségvállalást másokkal együttműködve kell végrehajtani, ami a kollektivistista megközelítésre erősít rá, azaz arra, hogy az individuum a közösségi jólétért egymás mellé

²⁸³ <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2021.12.12.)

²⁸⁴ Ugyanakkor alkotmányjogi értelemben nem az emberképről, hanem többes számban, emberkép-elemekről kellene beszélni Peter Häberle szerint. Lásd erről: Peter Häberle: Das Menschenbild im Verfassungsstaat. Berlin, Duncker&Humblot, 2008. 44.

²⁸⁵ Lásd erről: Zakariás Kinga Rita: Az emberkép-formula. Az egyén és közösség viszonyának értelmezése a német és magyar alkotmánybírói gyakorlatban. Iustum Aequum Salutare. 2015. 4. sz. 125.

²⁸⁶ Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, HVG-Orac, 2011. 196-197.

²⁸⁷ Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Budapest, Wolters Kluwer, oldalszám nélkül tekintettel arra, hogy a forrás a www.ujnetjogtar.hu

²⁸⁸ Vö. a társadalombiztosításra vonatkozó alaptörvényi rendelkezésekkel.

²⁸⁹ <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2021.12.12.)

²⁹⁰ Vö. Herbert Küpper: Paternalista kollektivismus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. Közjogi Szemle 2012. 3. sz. 8-11.

²⁹¹ Lásd erről még: Drinóczi: i.m. 2012. 15.

²⁹² Colin Camerer-Samuel Issacharoff-George Loewenstein-Ted O’Donoghue-Matthew Rabin: Regulation for conservatives: Behavioral economics and the case for „assymetric paternalism”. University of Pennsylvania Law Review Vol 151. 1212., <http://authors.library.caltech.edu/22030/2/ssrn-id399501%5B1%5D.pdf> (2021.11.16.)

²⁹³ Az ilyen szabályozások viszonylag ártalmatlanok azok számára, akik megbízhatóan hoznak döntéseket legjobb tudásuk szerint, ugyanakkor inkább előnyös a szuboptimális döntéseket hozók számára

²⁹⁴ Drinóczi: i.m. 2012. 16.

rendelten küzdenek, másrészt kínálkozik az az interpretációs lehetőség is, miszerint a másokért való felelősségvállalás is része az egyéni szabadságnak (ez pedig ugyancsak az individualista szemléletet erősíthetné), egyebekben mindkét értelmezést erősítheti az O) cikk második fordulata²⁹⁵. Ugyanakkor egyes szerzők szerint már az alaptörvényi rendelkezések önmagukban jól tükrözik azt a szemléletváltást, amely a korábbi Alkotmány „egyén-központúságától” elmozdult az egyén közösség tagjaként való védelme irányába, mindezt anélkül, hogy az egyén pusztán a közösség alárendeltje lenne. Deli–Kukorelli szerzőpáros az Alaptörvény és az alkotmányozás folyamata során mintául szolgáló Alapjogi Charta összehasonlításával jutott arra a következtetésre, hogy az Alaptörvény értékvedőbb, és ehhez az értékvedő filozófiához szervesen kapcsolódik a kötelezettségek és a felelősség hangsúlyozása. Az Alaptörvény ezzel „túllép az alapjogok hagyományos, liberális krédóján, az Alapjogi Charta individuálisabb szabadságfilozófiáján”²⁹⁶. Konzervatív alapon nyit – a szabadságjogokat nem megtagadva – a felelősség és a közösség felé.”²⁹⁷ A dilemma eldöntésében alapvető fontosságúvá vált az, hogy az Alkotmánybíróság hogyan értelmezi az egyént a közösségben²⁹⁸: ami inkább kirajzolódni látszik, hogy az Alaptörvény O) cikkének első fordulata kap hangsúlyt azzal, hogy a közösségen belül fennálló felelősséget mondja ki általános érvénnyel (horizontális kollektivista álláspont), a második fordulata pedig konkretizálja az általános szabályt. S mindezt a szemléletváltást, elmozdulást az alkotmánybírói gyakorlat is alátámasztja. Az emberkép formula az Alkotmánybíróság gyakorlatában először a 3110/2013. (VI. 4.) AB határozatban jelent meg: „[a]z Alaptörvény az egyén–közösségi viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből” (Indokolás [49]), megerősítette a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [88]. Majd a testület megállapította a 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatban, hogy „az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből.”²⁹⁹ Az Alaptörvény ugyanis az egyén–közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből³⁰⁰. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ebből az következik, hogy az egyén közösségben él, jogai, így alkotmányos jogai gyakorlása során is nemcsak önmagáért, de a közösség többi tagja iránt is felelősséggel tartozik; alkotmányos joggyakorlása egyensúlyban kell, hogy álljon a közösség tagjaként a közösségért is viselt felelősséggel. Ennek az egyensúlynak a fenntartásához nélkülözhetetlen az együttműködési kötelezettség teljesítése³⁰¹. Mindezen értelmezéshez kapcsolódik az is, hogy az O) cikk általános érvénnyel rögzíti az egyén önmagáért viselt és a közösség iránti felelősségét is az Alkotmánybíróság pedig ebből a rendelkezésből az Alaptörvény emberképének egyik elemeként az egyén társadalomhoz kötöttségét olvasta ki³⁰², majd ezek után kifejtésre került, hogy az Alaptörvény emberképének alapja az ember sérthetetlen méltósága (II. cikk), azaz „az ember semmiképpen sem pusztán ügyfél, munkavállaló, felperes, terhelt, áldozat, tanuló, hallgató, tulajdonos stb. – de e vonatkozások

²⁹⁵ Vö.: Rixer Ádám: A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után. Budapest, Patrocinium Kft., 2012. 67.

²⁹⁶ A Charta ilyen vonatkozásban rugalmas, dinamikus eszköz a jövőbeni alapjogvédelem biztosításában. Lásd erről bővebben: Tanel Kerikmae: Protecting Human Rights in the EU - Controversies and Challenges of the Charter of Fundamental Rights. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014. 9.

²⁹⁷ Deli Gergely-Kukorelli István: Az emberi méltóság joga Magyarországon. Jogtudományi Közlöny, 2015. 7–8. sz. 338.

²⁹⁸ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követően egyelőre csak három határozatban jelent meg.

²⁹⁹ Indokolás [95]

³⁰⁰ 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [50]; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [88]

³⁰¹ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [61]

³⁰² 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [28]

összessége sem adja ki az ember fogalmát és lényegét, melyet méltósága fejez ki. E méltóság kibontakoztatásához pedig teret és időt kell biztosítani. A munka, a tanulás és az emberi tevékenységek legkülönbözőbb vonatkozásai is a méltóságból fakadnak, és azt szolgálják. Ugyanakkor az embernek antropológiai szüksége van arra is, hogy legyen olyan ideje, amikor egyéb, gyakorlati feladatai nem terhelik. A vasárnapi pihenőnap állami védelmének ezt a tiszteletet kell kifejeznie: az állam számára is védelemre érdemes a személy szabadideje, mely kibontakozását szolgálja³⁰³.

Ezeknek az előírásoknak az összességéből megállapítható, hogy az Alaptörvény által kialakított gazdasági rend a *piacgazdaság* modelljét követi oly módon, hogy a fentebb említett szabályok együtt értelmezésével szociális piacgazdasági elemeket is hordozhat, ahol a piac működése ugyan nem lehet korlátlan (lásd a fent leírtakra tekintettel), viszont nem valósítható meg a teljes államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése sem (lásd M) cikk), mivel az ellentétes lenne a verseny szabadságával és a gazdasági szabadságjogok érvényesülésével, ezáltal a piacgazdaság fenntartása és védelme folyamatos alkotmányos feladat és cél is, amelyet az egyes alapvető jogok érvényesítésével és objektív intézmény védelmével kell az államnak megvalósítania³⁰⁴. Mindehhez adódik az az alaptörvényi emberkép, amely egyén tulajdonképpen különféle értelmezési lehetőséget hordoz magában, ugyanakkor a mérleg nyelve a szakirodalom és a gyakorlat szempontjából a kollektivista emberkép irányába mutat.

5. Az európai uniós gazdasági szabályozás hatása a magyar gazdasági alkotmányra

A kereskedelmi folyamatok már a XX. század első évtizedeiben arra ösztönözték az országokat, hogy egyre összetettebb interakcióban álljanak egymással, amely szükségessé tette egy olyan platform létrehozását, ami elősegíti és szabályozza a kereskedelmi kapcsolatokat. Ezáltal a globalizált érásban az állam gazdasági beavatkozásának mértékét és határait nem lehet önmagában nemzetállami szinten vizsgálni³⁰⁵, ugyanis a XXI. században a korábban (különálló) nemzeti piacokat a gazdasági integrációk – multilaterális szerződések útján – kapcsolják össze és különféle nemzetközi – vagy szupranacionális intézmények biztosítják a szabályok betartását. A disszertáció aspektusából az Európai Unió (a továbbiakban: EU, Unió) gazdasági szabályozásával foglalkozom behatóbban a téma komplex áttekintése végett, mivel a magyar gazdasági alkotmány az uniós gazdasági szabályozása által meghatározott³⁰⁶ és jogi szempontból talán mondhatjuk azt is, hogy a legjobban kimunkált nemzetközi integrációs egység az Európai Unió.

Magyarország, mint az Unió tagállama több hatáskörben³⁰⁷ nem folytathat önálló politikát azon hatásköri területeken, amelyeket átengedett a közös hatásköri gyakorlásnak – például a

³⁰³ 3081/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [31]

³⁰⁴ Petrétei: i.m. 104.

³⁰⁵ Gondoljunk például az 1947-ben létrejött Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményre (GATT), amely 1995-ben átalakult és ma már Kereskedelmi Világszervezet (WTO) néven kapott intézményi keretet, vagy az Európai Unión belüli egységes piac.

³⁰⁶ Amely meghatározottságot nem kell - feltétlenül - alkotmányi szinten is érvényesíteni, ám célszerű.

³⁰⁷ Alaptörvény E) cikke, EUMSZ 2. cikk hatáskör-átruházás elve alapján: három elv mentén: EU *kizárólagos hatáskörrel* rendelkezik az EUMSZ 3. cikke szerint a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása, az euróövezetbe tartozó országok monetáris politikája, a közös kereskedelempolitika és a közös halászati politika egyes részein; az EU és a tagállamok között *megosztott hatáskör* áll fenn (EUMSZ 4. cikk) a belső piac szabályozása, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, a mezőgazdaság és halászat, a környezet, a közlekedés, a transzeurópai hálózatok, az energiaellátás, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, valamint a közös biztonsági ügyek, a közegészségügy, a kutatás és

kereskedelem, illetve részlegesen a gazdaságpolitika területén –, mivel az Unió fundamentumát még ma is a gazdasági integráció adja, s ezáltal az Uniónak az alapító szerződések alapján jól körülhatárolt és kiforrott gazdasági rendje, gazdasági szabályozás fejlődött. E gazdasági alapszerződéses szabályozás kardinális szereplője a belső piac, amely a tagállami határokon átível, a kereskedelem, a hatásos és tiszta verseny, kiegészítve az unió integrációs szintjén is garantált értékek védelmével, mint például a közszolgáltatások, a regionális kohézió, a környezetvédelem stb., azaz az Unió a fenntartható fejlődésért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul tűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magasfokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást³⁰⁸. Ugyanakkor az a tény, hogy az uniós értékek (rang)listáján első helyen a piac, a négy gazdasági szabadság, a verseny szabad folyása szerepel és ezzel összefüggésben a (tag) állami szabályozó intézkedések kizárólag ott játszhatnak szerepet, ahol a piac nem működik, vagyis a társadalmilag kívánatos eredményt nem éri el, vagy éppen egy másik, uniós szinten is fontos, védendő közérdek érvényesülése a versenyszabályok korlátozását teszi szükségessé³⁰⁹. Az EU-ban egy világos értékrend dominál: főszabály szerint nyitott piac, szabad verseny valósul meg, a kivétel pedig az állami aktivista gazdaságirányítás. Mindez azt jelenti egy példa révén szemléltetve, hogy az áruk szabad mozgását főszabályként a tagállamoknak garantálnia kell, az ezt korlátozó tagállami intézkedés az EUMSZ., illetve a kiforrott bírói esetjog alapján uniós joggal való összevetésre szorul.

Az európai integráció történetében felmerült egy ún. alkotmányos szerződés megalkotásának igénye, amely vonatkozásában az Európai Tanács 2001. decemberében elfogadta a Laekeni csúcson „az Európai Unió jövőjéről szóló laekeni nyilatkozatot”, amely határozott az új alapszerződés kidolgozni hivatott Konvent³¹⁰ felállításáról.³¹¹ A Konvent 2002. februárja és 2003. júniusa között működött, majd annak eredményeként 2003. június 19-én Valéry Giscard d'Estaing, a Konvent elnöke bemutatta az Európai Tanácsnak az Alkotmány szerződés tervezetét³¹², melynek aláírására 2004. október 29. napján Rómában került sor³¹³. Mindazonáltal fontos hangsúlyozni, hogy jogi értelmében nem beszélhetünk alkotmányról, hanem egy nemzetközi szerződésről, amely teljesen új alapszerződés (egyetlen szerződésbe foglalta volna a korábbiakat, kivéve Euratom-Szerződést) lett volna, ugyanakkor radikális reformok nélkül. Azonban a *ratifikációs folyamat válságba került, azt a francia és holland népszavazások elutasították. A lisszaboni szerződés vonatkozásában* 2007. júniusában az Európai Tanács döntött a leendő Reformszerződés legfőbb elemeiről, azt követően pedig 2007. december 13. napján az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni szerződést³¹⁴ (a továbbiakban: Lisszaboni szerződés, LSZ) aláírták, melynek szövege az alkotmányszerződéshez képest (kb. a szöveg 5%-a) tért el, a ratifikációs eljárás ez esetben sikeres volt és a szerződés 2009. december 1. napján hatályba

technológiafejlesztés, az úrkutatás, a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területein; *támogató hatáskörök* (EUMSZ 6. cikk): a *támogató hatáskörök* (EUMSZ 2. cikk (5) bekezdés) alapján e kategóriába tartozik az egészség védelme és javítása, az iparpolitika, a kultúra, az idegenforgalom, az oktatás, az ifjúság, a sport és a szakképzés, a polgári védelem és az igazgatási együttműködés.

³⁰⁸ EUSZ. 3. cikk (3) bekezdés

³⁰⁹ Tóth: i.m. 9.

³¹⁰ A konvent előnyeiről lásd még Chronowski Nóra: Európai alkotmányra szóló felhatalmazás. Európai Tükör, 2005. 62-64.

³¹¹ Laeken declaration, on the future of the European Union, Presidency conclusions, European Council meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001

³¹² Franco Bassanini-Giulia Tiberi: La costituzione europea. Un primo commento. Il Mulino 2004. 181.

³¹³ Szerződés európai alkotmány létrehozásáról (HL C 310., 2004. 12. 16.)

³¹⁴ Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2007/C 306/01_ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=HU> (2020.10.23.)

lépett. Ez alapján elmondható, hogy a 2000-es évek elején elindult szerződésalkotási reformfolyamat nem bizonyult zsákutcának, ugyanis az „Alkotmányszerződés” *ugyan nem lépett hatályba, ámde eredményei, alkotmányos jelentőségű vívmányai túlnyomó részben átkerültek a Lisszaboni szerződésbe.*

A Lisszaboni szerződéssel a gazdasági és pénzügyi alkotmányi résznek alapvető célja, hogy az Unió rögzített célkitűzéseit megvalósítsa³¹⁵, melynek fundamentuma a gazdaságpolitikák megfelelő összehangolása³¹⁶, illetve az Unió szemszögéből alapvetően a gazdaságpolitika részét képező költségvetési politikán nyugvó monetáris rendszer meghatározása^{317, 318}.

Habár az EU és a tagállami gazdasági és pénzügyi alkotmányok összefüggései, illetve interakciói³¹⁹, valamint a tagállami gazdasági és pénzügyi alkotmány determináltsága tekintetében a Lisszaboni szerződés az említett területeken több rendelkezést is tartalmaz, amely *az Unió és a tagállam viszonyát írja le, így különösen a gazdaságpolitika összehangolása³²⁰, illetve a túlzott hiány (deficit) eljárása³²¹, valamint a monetáris politika tartományában*, ugyanakkor létezik e területnek majdnem kizárólag Uniós vetülete is: az Unió pénzügyek című fejezetben³²² és a költségvetési eljárással kapcsolatban került meghatározásra. Mindezek alapján elmondható, hogy e rendelkezések, implicit módon vannak ráhatással a tagállami (alkotmányi, jogági) szabályokra, melyek tulajdonképpen iránymutatást jelentenek például ilyenként értékelhető a tagállami „nem megfelelő” költségvetési eljárással, fegyelemmel a monetáris unió megvalósításának veszélyeztetése.

Az EU által kijelölt célok elérésével és feladatok ellátásával összefüggésben a lisszaboni szerződés bevezeti *a lojális együttműködés elvét³²³*, miszerint az Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből³²⁴ eredő feladatok végrehajtásában, amely rendelkezés a tagállamokat egyrészt pozitív, másrészt negatív értelemben is kötelezi. A tagállamok tehát egyfelől „a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”³²⁵ (pozitív oldal), másfelől „segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”³²⁶ (negatív aspektus). E pozitív, tevőleges kötelezettséghez tartozik az, hogy „a tagállamok azzal a szándékkal folytatják gazdaságpolitikájukat, hogy a 121. cikk (2) bekezdésében említett átfogó iránymutatások szerint hozzájáruljanak az Uniónak az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében meghatározott célkitűzéseinek megvalósításához. A tagállamok és az Unió a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban tevékenykednek, ezáltal elősegítve az

³¹⁵ LSZ. 2. cikk (6) Az Unió e célkitűzéseket a megfelelő eszközökkel, a Szerződésben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg.”

³¹⁶ LSZ. 2d. cikk (1) A tagállamok az Unión belül összehangolják gazdaságpolitikájukat. Ennek érdekében a Tanács intézkedéseket, különösen az e politikára vonatkozó átfogó iránymutatásokat fogad el.

³¹⁷ LSZ. 97b. cikk, 99. cikk, 102-103. cikkek, 106-110. cikkek,

³¹⁸ Vö. Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. Budapest, Dialóg Campus, 2003. 85.

³¹⁹ Chronowski Nóra: In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata (szerk. Osztovits András). Budapest, CompLex, 2011. 300.

³²⁰ LSZ. 2d. cikk (1) bekezdés, 99. cikk (4) bekezdésének módosítása stb.

³²¹ LSZ. 90. cikk, amely a 104. cikk (5)-(7) bekezdéseit módosítja.

³²² EUMSZ. II. CÍM PÉNZÜGYI RENDELKEZÉSEK, 310. cikktől 324. cikkig

³²³ LSZ. 5. cikk beiktatja a 3a. cikk (3) bekezdését.

³²⁴ Értve ezalatt az alapító szerződéseket, az azokat módosító szerződések körét, az azokhoz csatolt jegyzőkönyvek és nyilatkozatok, valamint a tagállamok csatlakozási szerződéseit.

³²⁵ LSZ. 5. cikk beiktatja a 3a. cikk (3) bekezdését, annak is második fordulatát.

³²⁶ LSZ. 5. cikk beiktatja a 3a. cikk (3) bekezdését, annak is harmadik fordulatát.

erőforrások hatékony elosztását és tiszteletben tartva a 119. cikkben meghatározott elveket³²⁷, méghozzá a Tanács a Bizottság ajánlása alapján a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásoknak megfelelően azzal, hogy erről jelentést tesz az Európai Tanácsnak. Az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások megvalósítása teljes egészében a tagállamok kompetenciája volt, azonban a Tanács az ún. többoldalú felügyeleti eljárás keretében figyelemmel kíséri – mind az euróövezethez tartozó, mind az azon kívül lévő – tagállamok tevékenységét gazdaságpolitikájuk szorosabb összehangolása és egymáshoz közelítése érdekében, s arról rendszeres jelleggel átfogó értékelést készít³²⁸. A tagállamoknak másrészt a közös érdekű ügynek tekintett gazdaságpolitikájukat a Tanácsban összehangolják³²⁹. Az EUMSZ 119. cikkében szerepel továbbá az is, hogy olyan gazdaságpolitikát vezetnek be, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg a stabil árak, rendezett államháztartás és monetáris feltételek, valamint fenntartható fizetési mérleg elve mentén³³⁰. A negatív kötelezettség alatt érthetjük, hogy a tagállamok a rugalmasnak nyilvánított szociális piacgazdaság elvétől az Unió célkitűzéseinek veszélyeztetése nélkül térhetnek el. E cél teljesítéséhez azok a tagállamok, amelyek az új alkotmányukban beiktatták legalább a piacgazdaság elvét vagy annak részleteit, a tagállami alkotmány vonatkozó rendelkezése is segíti. Mindezen rendelkezések alapján a Szerződések, mint az uniós tagállamok számára keretszabályokat tartalmazó magasabb szintű aktusok mind nemzetgazdasági, mind alkotmányjogi értelemben hatással vannak a tagállamok gazdasági és pénzügyi alkotmányaira³³¹: nemzetgazdasági aspektusból a gazdasági és pénzügyi alkotmány a gazdaságpolitika unióval való összehangolásán és a költségvetési hiány eljáráson keresztül érintett, az egyes – amely ország hivatalos pénzneme az euró – tagállami monetáris politikát pedig az Európai Központi Bank (továbbiakban: EKB) és az Európai Bankok Központi Rendszere determinálja³³². Az Unió alkotmányjogi értelemben felfogott gazdasági és pénzügyi alkotmányának az előbb említett részei az egyes tagállamok gazdasági és pénzügyi alkotmányának elemei. Ennélfogva az adott tagállami gazdasági és pénzügyi alkotmány nemcsak a tagállami alkotmány gazdaságra vonatkozó rendelkezéseiből, hanem az Unió Szerződéseinek releváns rendelkezéseiből is, és a nemzeti jogalkotónak ezeket a gazdaságpolitikájának (adott állam esetében a pénzügypolitikájának is) alakítása során figyelembe kell vennie. Így tehát összefoglalóan elmondható, hogy a tagállami gazdasági alkotmányok ilyen szempontból az uniós gazdasági alkotmány által determináltak, azaz a magyar gazdasági alkotmány is az uniós gazdasági alkotmány által meghatározott, ugyanakkor e meghatározottságot nem kell feltétlenül alkotmányi szinten is implementálni³³³. Az uniós

³²⁷ EUMSZ. 1. FEJEZET GAZDASÁGPOLITIKA 120. cikk

³²⁸ Halmai Péter: Európai gazdasági integráció. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 217.

³²⁹ EUMSZ. 121. cikk (1) bekezdés

³³⁰ EUMSZ. 119. cikk

³³¹ Vö. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmányjog. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2005. 72-73.

³³² A Kormányzótanács dönt az irányadó kamatlábakról. A központi bank fellendülés idején az egyensúly fenntartása, a túlfűtöttség megelőzése érdekében emeli az irányadó kamatlábat, lassulás vagy visszaesés idején pedig csökkenti azt. A rendszer fő célja az EUMSZ 127. cikke szerint az árstabilitás fenntartása. Lásd erről bővebben: Halmai Péter: Európai gazdasági integráció. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 201.

³³³ Ez következik abból az alaphelyzetből, hogy az Alaptörvény E) cikkében az Európai Unió jogának jogforrási jellegét elismeri azzal, hogy az Európai Unió bizonyos keretek között (Magyarország tagállamként való részvételével összefüggésben és annak korlátai között) általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthat meg. Azonban nem rendelkezik az uniós jog alkalmazási elsőbbségéről, vagy a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyéről. Ugyanakkor az Európai Unió jogát nem indokolt a belső jogi jogforrások hierarchikus rendszerébe tagolni, mert a belső jog és az uniós jog közötti konfliktusok nem a hierarchia, hanem az uniós jog elsőbbsége és a tagállami felhatalmazás terjedelme – mint kollíziós szabályok – alapján oldhatók fel. Lásd e tárgykörrel CHRONOWSKI

gazdasági-jogi modell tulajdonképpen egy „külső” adottság, amelyet Magyarországnak is be kell tartania.

Miközben Európának, az Uniónak egyszerre saját strukturális gyengeségeivel is kell foglalkoznia, addig a világban lezajló gyorsan változó, átalakulását sem hagyhatja figyelmen kívül, arra is reflektálnia és adaptálnia kell magát: habár Európa gazdaságai egyre inkább összekapcsolódnak és a világ egyik legnyitottabb gazdasága egyben, amely számára továbbra is előnyt jelenthet, ugyanakkor egyre fokozódik a fejlődő és feltörekvő gazdaságok támasztotta nemzetközi verseny³³⁴; másrészt a globális pénzügyi struktúrák megszilárdítása még nem zárult le, ezáltal az Unió elkötelezett a hatékony és fenntartható pénzügyi rendszer megteremtésére irányuló globális megoldások mellett a világ pénzügyi piacain a spekulatív magatartást a könnyű hitelszerzési, valamint a rövid távú befektetésekre és a túlzott kockázatvállalásra ösztönző lehetőségekkel szemben³³⁵; harmadrészt az éghajlati és erőforrás-felhasználási kihívások drasztikus lépéseket kívánnak, ugyanis a fosszilis tüzelőanyagoktól fennálló erős függés és a nyersanyagok nem hatékony felhasználása miatt a fogyasztók és a vállalkozások ártalmas és költséges árváltozásoknak vannak kitéve³³⁶. E körülményekkel felvéve a versenyt az *Európa 2020 stratégia* hivatott arra, hogy az egyedülálló európai szociális modellen alapuló minőségi és egészséges életet, annak a jövő nemzedékei számára történő átadását előmozdítsa, akár mélyreható változások árán, s ezt kiegészítve létfontosságú az is, hogy az EU intelligens, fenntartható és inkluzív gazdasággal rendelkezzen, amelyben magas a foglalkoztatási arány és a termelékenység, egyidejűleg erős a társadalmi kohézió. E stratégia „menetrend” lehet szolgál valamennyi tagállam számára, amely figyelembe veszi az eltérő szükségleteket, kiindulópontokat és nemzeti sajátosságokat.

Az *Európa 2020 stratégia* középpontjában három prioritás áll: egyfelől az intelligens növekedés koncepciója, azaz, hogy a gazdaság a tudásra és az innovációra épüljön; másrészt a fenntartható növekedést irányozza elő azzal, hogy a gazdaság ne kizárólag intelligens módon növekedjen, hanem az legyen erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb; harmadrészt pedig az inkluzív növekedést is valósítsa meg, azaz a gazdaság ösztönzése a magas foglalkoztatáson, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió keresztlül valósuljon meg. E prioritások nyilvánvalóan kölcsönösen erősítik egymást, amely stratégiával jövőképet nyújtanak a XXI. század *európai szociális piacgazdasága* számára³³⁷.

A közös haladás irányának kijelölése keretében néhány alapvető témakörben széles körű konszenzus alakult ki, egyrészt az EU néhány 2020-ig elérendő – az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés prioritásaihoz illeszkedő – kiemelt célt tűzött ki, s e célok a tagállamok eltérő helyzetét tükrözik. Elérésük mérhető és kellően megbízható adatokra támaszkodik, ezért a tagállamok teljesítménye összehasonlítható.

E rész összefoglaló áttekintése a disszertáció szempontjából nem rekeszthető ki, ugyanis Magyarország rész az egészben és a kor kihívásaival mind tagállami szinten, mind Uniói szinten szembe kell néznie.

Nóra: „Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal” in Jakab András - Könczöl Miklós - Menyhárd Attila - Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, Jakab András) 2019 <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal> (2021. 12.31.)

³³⁴ Halmi: i.m. 298.

³³⁵ Halmi: i.m. u.o.

³³⁶ Halmi: i.m. u.o.

³³⁷ Halmi: i.m. 299.

B) AZ ÁLLAM GAZDASÁGI SZFÉRÁBA VALÓ BEAVATKOZÁSI LEHETŐSÉGEINEK JELLEMZŐI KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EGYES (GAZDASÁGI)SZABADSÁG JOGOKRA, ALAPELVEKRE

Mint ahogyan a doktori értekezés Bevezető részében kifejtettem az elmúlt évtizedek folyamán globális szinten és Magyarország gazdasági és társadalmi szegmenseiben több olyan megoldásra váró problémakör, mondhatjuk válsághelyzet is felmerült, melynek megoldását a jogalkotó az erőteljes jogi beavatkozás eszközével törekedett rendezni, és az adott válságot, tárgykört ezáltal gyorsan és bizonyos szempontból hatékonyan kezelni. Ezekben az esetekben azonban gyakran kellett választani az elhúzódó, ám az alkotmányos garanciáknak inkább megfelelő megoldások kimunkálása, illetve a probléma gyors abszolválása között; utóbbi esetben az alkotmányos garanciák kevésbé markáns figyelembevételével. Arra is kitértem a Bevezető részben, hogy az állami beavatkozás a gazdaságba igen sokrétű, ugyanakkor annak minden szegmensének bemutatása és elemzése meghaladja a doktori értekezés kereteit, ezért kizárólag a kardinálisnak tekinthető tárgykörökkel foglalkozom, illetőleg e kategóriában is azokkal, melyek tekintetében legalább alkotmánybírói eljárásra irányuló indítvány született. Annak érdekében, hogy a jogalkotási aktusok miértjeinek és szabályozási koncepciójának mélyebb megértését segítsem – az egyes alkotmányos alapelvek/ értékek, alapjogok védelmi szintjének bemutatása előtt, a különféle alkotmánybírói határozatok elemzését megelőzően – szükségesnek tartottam az azok mögött meghúzódó egyes, kronológia sorrendben történt háttéreseemények, szabályozási reformoknak az áttekintését is elvégezni.

1. A devizahitelekkel kapcsolatban kialakult helyzet makrogazdasági és pénzügyi okainak részletes elemzése és értékelése túlmutat jelen értekezés keretein, ezért kizárólag a problémakör háttérének felvázolására, illetve az ahhoz vezető folyamat okaival kapcsolatos alapvető megközelítések nagyvonalakban történő áttekintésére kerül sor. Ennek során az elsődleges jegybanki és egyéb források mellett, részben a témával foglalkozó gazdasági sajtó összefoglalásaira, részben pedig a területen jártas vezető szakemberek³³⁸ gyakran egymással is ütköző véleményeire fogok építeni.

A kialakult helyzet súlyosságának és unikális voltának megértéséhez mindenekelőtt fontos szem előtt tartani, hogy a külföldi devizában való lakossági eladósodottság, illetve ebből fakadóan valamely külföldi – a hazai gazdasághoz kevésbé kapcsolódó – nemzetgazdaság devizájától való függés magyarországi mértéke lényegében példátlan volt az egész világon. A lakossági devizahitel-állomány felduzzadásának kezdeteként a legtöbbször 2004-et szokták megjelölni; a folyamat, és különösen az azt kiváltó okok azonban jóval korábbra nyúlnak vissza.

Magyarországon a 2000-es évek elején és közepén ettől teljesen eltérő folyamatok eredményeképpen és megfontolások mentén jelentek meg, és váltak rendkívül népszerűvé a devizahitelek.³³⁹ Bár a pontos okokat, illetve azok egymáshoz mért súlyát és jelentőségét illetően a szakértők között nincs teljes konszenzus, a legfőbb tényezőként azonban általában a 2000-es évek elejének intézkedéseit és folyamatait; a jegybank monetáris politikáját és a

³³⁸ például Róna Péter közgazdász, jogász, üzletember, vagy Surányi György közgazdász, bankár, 1990 és 1991, majd 1995 és 2001 között a Magyar Nemzeti Bank elnöke, Matolcsy György, közgazdász, nemzetgazdasági miniszter, a Magyar Nemzeti Bank elnöke

³³⁹ Vö: GÁRDOS István–NAGY András: A devizahitel jogi alapkérdései c. tanulmány In. Hitelintézeti szemle, Tizenkettedik évfolyam 5. szám, 2013., 375.o.: A devizahitelre használt jogszabályi fogalmak differenciája irreleváns az üzleti tartalmuk szempontjából.

kormány fiskális politikáját; a magyar bankrendszer nem megfelelő működését; a szabályozó és felügyelő hatóságok mulasztásait; a kedvezőtlen makrogazdasági szempontokat és a 2008-as pénzügyi válság hatásait szokták megnevezni.

A világgazdaság kedvezőtlen fejleményei már a 2008-as pénzügyi, és az azt követő világgazdasági válságot megelőzően is érvényesültek Magyarországon.

2007 őszére a világgazdaság lassulásának hatásai már Magyarországon is érzékelhetővé váltak: a reálbérek csökkentek, a háztartások eladósodottsága és jövedelemarányos adósságszolgálat emelkedett. A lakosság fogyasztása ugyanakkor – hasonlóan a második Gyurcsány-kormány konvergencia-programjának időszakában tapasztaltakhoz, elsősorban a már kifejtett, illetve még lazábbá váló devizahitelezési gyakorlat miatt – ezúttal sem csökkent olyan mértékben, mint azt a reáljövedelmek mérséklődése indokolta volna.³⁴⁰

A 2008 őszén kitört pénzügyi világválság (amelynek kezdetét szimbolikusan a Lehman Brothers októberi csődjének napjára szokás tenni) következményeként a devizahitelezésbe foglalt immanens kockázatok egyik pillanatról a másikra egyértelművé és fenyegetővé váltak. 2009 első negyedévében a háztartási szektor teljes hitelállománya több mint bruttó 8000 milliárd (és több mint nettó 7 889 milliárd) forint volt; ezen belül a problémamentes hitelek több mint bruttó 7 223 milliárd forintot (89,5%), az „átlag alatti”, „kétes” és „rossz” hitelek pedig bruttó 371 millió forintot (4,6%) tettek ki. 2009 utolsó negyedévében ugyanezek a számok: bruttó 6427,5 milliárd forint (problémamentes hitelek; 84,1%), bruttó 580 milliárd forint (átlag alatti, kétes és rossz hitelek, 7,8%). 2010 őszére az átlag alatti és annál rosszabb kategóriájú hitelek részaránya 10% fölé kúszott, 2011 őszére pedig majdnem elérte a 13%-ot.³⁴¹

A legdrasztikusabb romlás ugyanakkor rendkívül rövid idő alatt, 2011 harmadik és negyedik negyedéve között zajlott le: 2011 decemberére az átlag alatti, kétes és rossz hitelek aránya több mint 7,5 százalékponttal 20,5%-ra nőtt. Ez összefüggésben lehet azzal, hogy 2011. július 1-je és december 31-e között az EUR/HUF árfolyam 269,72-ről 317,52-re, míg a CHF/HUF árfolyam 220,49-ről 261,16-re nőtt.³⁴²

2. Mindezen válságos időszakban, a deviza-hitelesek ügyének törvényi úton történő rendezése előtti években, 2010 októberében, a kormány második akciótervének ismertetésekor jelentették be először, hogy a kabinetnek felül kell vizsgálnia a nyugdíjrendszer kiadási oldalát is, ugyanis nem volt fenntartható, hogy az állam havonta 30 milliárdot költ a kettős (tehát egyszerre állami és magán) nyugdíjrendszer miatt. Ennek érdekében 2010. novemberétől 2011. december 31-ig felfüggesztették ezeket a kifizetéseket, addig pedig kidolgozták a törvényi feltételeit annak, hogyan lehet visszalépni a magánpénztárakból az állami nyugdíjrendszerbe. Szűk két héttel később, 2010. október 25-én két, a magánnyugdíjpénztárakat érintő törvényt fogadott el az Országgyűlés: az első 14 hónapra felfüggesztette a tagdíjak folyósítását azért, hogy a havi 30 milliárd forint az állami nyugdíjkasszában maradjon, a másik jogszabály pedig megszüntette a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagságot, és lehetőséget teremtett a visszalépésre az állami

³⁴⁰Csortos Orsolya: A magyar lakosság eladósodottságának alakulása. TDK dolgozat, BCE, Pénzügy szekció. 2010. 20-21. <http://szd.lib.uni-corvinus.hu/3049/> (2016.11.30.)

³⁴¹MNB (2014): A HÁZTARTÁSI SZÉKTOR RÉSZÉRE NYÚJTOTT HITELÁLLOMÁNY ÖSSZETÉTELE. (Letöltés ideje: 2018. 01. 15.) <http://www.mnb.hu/statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/ii-penzugyi-stabilitasi-statisztikak/a-haztartasi-szektor-reszere-nyujtott-hitelallomany-osszetetele>

³⁴²2010. június 6-án, a második Orbán-kormány hivatalba lépésekor az EUR/HUF árfolyam 286,695, a CHF/HUF árfolyam 203,3 volt. www.napiarfolyam.hu

rendszerbe³⁴³. 2010. november elején a köztársasági elnök aláírta a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról, valamint a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló törvényeket. S a részletszabályok is hamar elkészültek, azokat a kormány november 24-i ülésén el is fogadta. Ezek értelmében az, aki nem lép(ett) át az állami rendszerbe, az nyugdíjbefizetéseinek jelentős részét elveszíti, vagyis a jövőben nem kap állami nyugdíjat. Az állami rendszerbe átlépők megtakarításait egyéni számlán vezetik majd, a megtakarítás pedig örökölhető lesz³⁴⁴. A nyugdíjrendszer átalakításával kapcsolatos törvényalkotás 2010. decemberében is folytatódott és a november 29-én nyilvánosságra hozott újabb törvényjavaslat szerint a magánnyugdíjpénztárakból visszalépők vagyona a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap fogja egybegyűjteni, amelyet majd az Államadósság Kezelő Központ működtet majd³⁴⁵.

E jogalkotási eljárást követően a magánnyugdíjpénztárak érdekképviselőit ellátó Stabilitás Pénztárszövetség igyekezett tagjai érdekeit megvédeni, s Alkotmánybírósághoz fordult, majd 2010. december elején soron kívüli eljárást kért az Alkotmánybíróság elnökétől a magánnyugdíjpénztárakat érintő törvényekkel kapcsolatos beadványok elbírálására, ugyanis a magánpénztárak száz százalékát tömörítő érdek-képviselői szervezet álláspontja szerint visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat el, ha az Alkotmánybíróság nem tűzi napirendre a magán-nyugdíjpénztári törvényekkel kapcsolatos beadványok tárgyalását 2011. január 31-ig.

Mindeközben 2010. december 13-án az Országgyűlés 250 igen, 58 nem és 43 tartózkodás mellett elfogadta el Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról³⁴⁶, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításáról szóló törvényt: a visszalépők a befizetett, hozamgarantált tőke feletti összeget, illetve a pénztártagság ideje alatt befizetett tagdíj-kiegészítés összegét felvehetik vagy önkéntes pénztárba helyezhetik, de jóváírathatják az állami pillérben egyéni számlán is. Aki magán-nyugdíjpénztári tag akart maradni, annak szándékáról személyesen, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnél kellett nyilatkoznia 2011. január 31-ig, azonban aki nem nyilatkozott, annak tagviszonya automatikusan megszűnt 2011. március 1-jén.

Összegzésképpen szemléltetve a magánnyugdíj rendszer átalakításának lépése a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvénnyel (a 2010. november 1. napjától hatályos) kezdődött, mellyel eltörölték a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagságot, és ismét lehetővé tették a visszalépést az állami nyugdíjrendszerbe. A visszalépők befizetéseit (tagdíjait) a magánnyugdíjpénztáraknak vissza kellett utalniuk az államkasszába, és ha keletkezett hozam, azt a tagoknak kellett kiutalniuk. Ezzel egyidőben a magánnyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvény is elfogadásra került (2010. október 25. napjától hatályos), amely kimondta, hogy a 2010. november 1-je és 2011. december 31-e közötti időszakban esedékes, a magán-nyugdíjpénztári tag után fizetendő nyugdíjjárulék mértéke 9,5 százalék, továbbá az ugyanebben az időszakban esedékes tagdíj mértéke 0 százalék. Ezen intézkedéssel tulajdonképpen az állami költségvetésbe irányították a

³⁴³ Szikra Dorottya: A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltozás óta. In: Ferge Zsuzsa (szerk.) Társadalom- és szociálpolitika Magyarország, 1990-2015., Budapest, Osiris, 2017. 300-309.

³⁴⁴ Szikra: i.m. 2017. 300-309.

³⁴⁵ Ahogy az Államadósság Kezelő Központ adataiból kiderül, a 3000 milliárdos vagyon 69 százalékát valóban az államadósság csökkentésére fordították, ezen kívül 459 milliárd került a központi költségvetésbe, 233 milliárdot kifizettek a nyugdíjpénztáraknak reálhozamként, a fennmaradó 218 milliárdot pedig elkönyvelték átértékelési veszteségként.

³⁴⁶ A 3000 milliárd forintos vagyont (az akkori GDP nagyjából 10 százalékát) két év alatt teljesen elköltötte az Állam, az azt kezelő Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap 2015 januárjában megszűnt.

tagdíjakat. Ezt követte a Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény elfogadása (2010. december 21. napjától volt hatályos), mely alapján, akik 2011. január 31-től a magánnyugdíjpénztár rendszerben maradtak, illetve az oda új tagként beléptek elvesztették (volna) az állami nyugdíjjogosultságukat, és legfeljebb az időszerű járadékára lettek volna jogosultak. Mindezek után született meg a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (2011. december 30. napjától hatályos), amely megszüntette a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagdíjfizetést azok esetében, akik fenntartották magánpénztári tagságukat és a tőlük levont munkavállalói nyugdíjjárulék ezután az állami nyugdíjkasszába került, amely megteremtette a jogalapot a magán-nyugdíjpénztári tagok állami nyugdíjjogosultságának. Ezután 2012. január 1-től a szabályozás akként módosult, hogy a magán-nyugdíjpénztári tagok is kötelesek voltak keresetük 10 százalékát nyugdíjjárulékként befizetni a Nyugdíjbiztosítási Alapba, ennek értelmében a magán-nyugdíjpénztári egyéni számlákra a munkáltató továbbra sem fizethetett be pénzeszeget.

E jogalkotói átalakítással szemben több indítványozó is alkotmányjogi panaszjelzással élt, melyek ugyanakkor nem bizonyultak hatékonyak az esetlegesen felmerült alkotmányossági aggályok (tulajdonhoz való jog sérelme, jogállamiság sérelme stb.) tekintetében, ugyanis az indítványokat mind visszautasította az Alkotmánybíróság³⁴⁷ a kérelmek különféle alkotmányossági hiányaira hivatkozással annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság akkori elnöke, Paczolay Péter egy interjújában azt nyilatkozta, hogy elkészítették az ügyel kapcsolatos határozattervezetet, amely a magánnyugdíjpénztári befizetéseket, a visszaléptől államosító, a magánpénztári tagnak állami nyugdíj jogosultságot elenyészetté tevő jogalkotói megoldást alkotmányellenesnek minősítette és annak megsemmisítésére tett javaslatot, azonban a döntéstervezet kiszivárgott és megjelent a sajtóban, majd a jogalkotó az abban foglaltaknak megfelelően korrigált a jogszabályokon³⁴⁸.

3. Ezután a jogalkotó felfigyelt a szerencsejáték-ipar és a trafik, azaz a dohánytermék kiskereskedelemmel foglalkozó, mint potenciálisan és immanens módon veszélyeket hordozó szektorokra, ugyanis a szerencsejáték szektor a hazai gazdaságban jelentős forgalommal jelenlévő ágazatának minősült, amely a gazdasági világválság ellenére kiemelkedően nagy hasznot termelt a különböző játékok és fogadások szervezőinek, valamint a pénznerő automaták üzemeltetőinek, míg a dohányzással kapcsolatosan 2012. évre köztudomásúvá vált az a tény, hogy a dohányzás súlyosan negatív, akár végzetes hatással is lehet az emberi szervezetre³⁴⁹, ezért a jogalkotó abból a tényből indult ki, hogy Magyarországon akkoriban szinte „minden sarkon” hozzáférhetőek voltak a dohánytermékek és bár törvény tiltotta azt, hogy dohánytermékkel a fiatalokat kiszolgálják, ennek betartatása – a folyamatos és hangsúlyos állami (fogyasztóvédelmi) ellenőrzések ellenére is – nehézkes volt. A fiatalok gyakorlatilag érdemi korlátozás nélkül hozzáférhettek dohánytermékekhez; efelől a dohányzásra vonatkozó statisztikai adatok nem hagytak kétséget. Ezzel párhuzamosan a szerencsejátékkal összefüggésben az is a jogalkotói indokoltságot támasztotta alá, hogy a pénzügyi kiadások, a magyar családok számára káros gazdasági hatások mellett azonban további egyéb járulékos egészségügyi, valamint pszichés, mentális zavarokat, károkat okoz

³⁴⁷ 3296/2012. (X. 19.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról; 3295/2012. (X. 19.) AB végzés; 3294/2012. (X. 19.) AB végzés; 3293/2012. (X. 19.) AB végzés; 3292/2012. (X. 19.) AB végzés; 3291/2012. (X. 19.) AB végzés; 3283/2012. (X. 12.) AB végzés; 3282/2012. (X. 12.) AB végzés; 3279/2012. (X. 12.) AB végzés; 3248/2012. (IX. 28.) AB végzés; 3244/2012. (IX. 28.) AB végzés; 3218/2012. (IX. 7.) AB végzés.

³⁴⁸ https://hvg.hu/itthon/20120102_Paczolay_Alkotmanybirosag_interju (2018.11.26.)

³⁴⁹ 2012. évi CXXXIV. törvény indokolása - a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről

mind a társadalom egyes csoportjai, mind az egyes személyek tekintetében, melyek jelentős költségvetési többletkiadásként jelennek meg az egészségügyi és a szociális ellátórendszerben. A pszichés és mentális zavarok mellett az érintett csoportok körében gyakoribb előfordulásúak egyes bűncselekménytípusok, melyek negatív hatásokat okoznak más, a problémával egyébként közvetlenül nem érintett polgárok számára³⁵⁰.

Ennélfogva e két „jelenségre” megoldásként 2012 évében az Országgyűlés két, lényegében szektort átalakító törvényt fogadott el: 2012. szeptember 21. napján a fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvényt (továbbiakban: trafiktörvény), 2012. október 2. napján pedig a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvényt (továbbiakban: Módtv.)³⁵¹, amely a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvénybe (Szjt.) iktatta be azokat a rendelkezéseket³⁵², melyek szerint 2012. október 10-étől kezdődően a pénznerő automaták kizárólag kaszinóban üzemeltethetők; azaz a játékkaszinókon kívüli pénznerő automaták üzemeltetésének lehetősége megszüntetésre került, továbbá a Módtv. hatálybalépését megelőzően kiállított pénznerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyek ugyancsak a Módtv. hatálybalépését követő napon hatályukat veszítették, mely következtében számos szerencsejátékkal foglalkozó vállalkozás ellehetetlenült.

3.1. E jogalkotói lépésre reflektálva a Módtv. által megváltoztatott jogszabályi környezet „helyreállítása” érdekében a rendelkezéseknek meg nem felelő, ezáltal „károsult/ellehetetlenült” vállalkozások (összesen 37 db) érdekvédelmi társadalmi szervezetük útján szintén alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz a Módtv. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése végett.³⁵³ Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az Szjt.-nek – a 2012. évi CXLIV. törvénnyel beiktatott – 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is indítványozták. Figyelemre méltó, hogy az alapvető jogok biztosa is nyújtott be indítványt az ügyben. Az indítványozók köre (mind az alapjogi biztos indítványa, mind a két alkotmányjogi panasz) egyaránt hivatkozott az *Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, azaz, hogy a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt a vitatott rendelkezések hatálybalépésének meghatározásakor, valamint a XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére, ezeken kívül mindkét alkotmányjogi panaszban hivatkoztak az Alaptörvény M) cikkének, XII. cikke (1) bekezdésének, valamint a XIII. cikke (2) bekezdésének a sérelmére, ugyanis álláspontjuk szerint az Szjt. 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése sérti az érintett vállalkozások emberi méltóságához való jogát, a vállalkozáshoz való jogot, valamint hátrányos megkülönböztetést valósít meg.*

³⁵⁰ 2012. évi CXLIV. törvény indokolása - a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról

³⁵¹ A Magyar Közlönyben 2012. október 9-én hirdették ki.

³⁵² Szjt. „26. § (3) Pénznerő automata kizárólag játékkaszinóban üzemeltethető. [...]”

„40/A. § (1) Az e törvény alapján a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) hatálybalépését megelőzően kiállított játéktérmenedélyek, valamint a pénznerőautomata üzemeltetésére jogosító engedélyek a Módtv. hatálybalépését követő napon hatályukat veszítik. Az engedélyeket a szerencsejáték szervező a Módtv. hatálybalépését követő 15 napon belül köteles leadni az állami adóhatóságnak. E törvénynek a Módtv.-nyel megállapított rendelkezéseit – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a Módtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

³⁵³ Megjegyezni kívánom, hogy az első indítvány beérkezését követően további egy alkotmányjogi panasz érkezett, valamint az alapvető jogok biztosa is az Alkotmánybírósághoz fordult. A Testület az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján, a támadott rendelkezések azonosságára, illetőleg azok összefüggésére tekintettel elrendelte a két alkotmányjogi panasz (eredeti ügyszám szerint: IV/3567/2012., illetve IV/3755/2012.) és az alapjogi biztos indítványának (eredeti ügyszáma: II/3797/2012.) egyesítését a IV/3567/2012. szám alá.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel arra, hogy az indítványokkal támadott jogszabályi rendelkezések a pénznyerő automaták üzemeltetését érintették – a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó szabályozás alakulásának áttekintését követően megállapította, hogy a vizsgált 22 éves³⁵⁴ időszakban a jogalkotó szinte folyamatosan és konzekvensen szigorította a pénznyerő automaták működtetésére vonatkozó szabályozást. Következésképpen, a testület tanácsának többségi álláspontja szerint, a jogalkotó által, más szolgáltatásoktól eltérően, a szerencsejáték-ipar sajátosságaira tekintettel, alkalmazott egyre szigorúbb előírások azt a jogalkotói szándékot juttatják kifejezésre, hogy a szerencsejáték üzésének, és különösen a pénznyerő automaták igénybevételét kísérő nemkívánatos, negatív társadalmi jelenségek visszaszorítását részesítse előnyben³⁵⁵; nem pedig az ezen szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok rövid és hosszú távú ösztönzését, tevékenységük bővítését annak ellenére is, hogy az Szjtv. egyes törvénymódosításainak (például a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény, illetve az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény) indokolása kifejezetten utal a költségvetési adóbevételek növelésére³⁵⁶.

A pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó szabályozásnak az uniós vetületét is megvizsgálta a Testület, ugyanis a pénznyerő automaták működtetése szolgáltatásnyújtásnak minősül, mely tekintetében az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 56. cikke kimondja a korlátozásának tilalmát. A támadott jogszabályok a korábbi jogszabályi rendezéshez képest nagyon szigorú feltételekhez kötik e szolgáltatás nyújtását, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt, hogy van-e olyan uniós jogi norma, amelynek a hatálya érinti az Szjtv. támadott rendelkezéseit. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról a szolgáltatásnyújtás szabadsága gyakorlásához szükséges jogbiztonság garantálását szolgálja, mely irányelv preambuluma (25) bekezdése szerint „[f]igyelemmel a tevékenységek sajátos természetére – amelyek a tagállamok részéről a közrendre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó szabályok végrehajtásával járnak együtt – ki kell zárni ezen irányelv hatálya alól a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységeket, [...]”. Az irányelv hatályát szabályozó 2. cikk (2) bekezdés h) pontja ennek eleget is tesz.

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) idevonatkozó³⁵⁷ gyakorlatának áttekintése – 2003 (C-6/01) számú ítélet rendelkező részében tett általános megállapításainak felelevenítése³⁵⁸ – után a Testület rögzítette, hogy a Bíróság ítéletei szerint a szerencsejátékok szervezői tevékenységének a folytatása speciális jellegű gazdasági tevékenység, melynél a tagállamok korlátozhatják, illetve behatárolhatják a *szerencsejáték-szolgáltatások valamennyi, vagy bizonyos típusának nyújtását azon közérdekű célkitűzések alapján*, amelyeket védeni kívánnak a szerencsejátékokkal kapcsolatban.

³⁵⁴ Értsd: az Szjtv. hatálybalépésének napjától, azaz 1991. augusztus 16-tól a Módtv. hatálybalépéséig, azaz 2012. október 10. napjáig. Megjegyezte a Testület a határozatában, hogy az Szjtv.-t a jogalkotó több mint negyvenszer módosította, ezért módosítások ismertetése csak a lényegesebbekre tért ki.

³⁵⁵ Ezt a hivatalos statisztikai kimutatások is alátámasztják, minthogy 2004-ig visszamenőleg egyértelműen jelzik a pénznyerő automaták és a játéktermek számának a fokozatos, 2011 novemberétől pedig szignifikáns, közel kétharmaddal történő csökkenését.

³⁵⁶ A közigazgatásért felelős miniszter válaszában rámutatott arra, hogy az állam annak ellenére döntött a közrend, a közbiztonság és a közkerölcs érdekében a pénznyerő automaták játékkaszinókön kívüli betiltásáról, hogy ez 3,2 milliárd forint játékadó bevételkiesést okozott az államnak (Indokolás [146]).

³⁵⁷ Különösen: *Ladbrokes* 2010 (C-258/08), *Sporting Exchange* 2010 (C-203/08), *Sjöberg és Gerdin* 2010 (C-447/08 és C-448/08), *Markus Stoß és mások* 2010 (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 és C-410/07), *Carmen Media* 2010 (C-46/08), *Engelmann* 2010 (C-64/08) ügyekben hozott ítéletekre.

³⁵⁸ Az ítélet rendelkező részének 4. pontja szerint az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés 49. cikke nem zárja ki az ilyen nemzeti szabályozást, feltéve, hogy azt szociálpolitikai megfontolások és a csalás megelőzése igazolja.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotónak *a törvényjavaslat indokolásában kinyilvánított azon szándéka, hogy szociális, egészségügyi és gazdasági okokból radikálisan csökkentse a társadalom leginkább veszélyeztetett csoportjai, rétegei hozzáférhetőségét a pénznyerő automatákhoz, közérdekűnek tekinthető és önmagában véve nem ütközik alaptörvényi rendelkezésekbe.*

Az Európai Szabad Gazdasági Övezet Bírósága által a tárgykörrel kapcsolatban hozott ítéletben kifejtettek nyomán az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szerencsejátékok formái közül a pénznyerő automaták kiemelt, szignifikáns szerepet játszanak a játékszenvedély és az ahhoz vezető játékfüggőség okozásában.

A jogalkotó tehát – fejtette ki a Testület a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban – kellően igazolt közérdekből vezette be azt a korlátozást, hogy a pénznyerő automatákat üzemeltetni csak játékkaszinókban lehet, koncessziós szerződés alapján. E ponton utalnék arra, hogy a pálinka párlat otthoni, illetve bérfőzéses módon történő előállításának ismételt legálissá tétele, ezáltal a pálinka könnyebb hozzáférési lehetősége is egy olyan tevékenység, melynek korlátozása, akár tiltása indokolható lenne szociális, egészségügyi szempontok alapján (holott e tekintetben éppen fordított alakult a szabályozási irány). Ez alapján egy terület kiválasztása és valamilyen indokkal való megtiltása (pontosabban jelen esetben tevékenység végzésének áthelyezése) mögött valójában más indokok, érdekek is rejtőzhetnek.

Mindazonáltal arra a következtetésre jutott az AB döntést hozó tanácsa, hogy a Módtv. meghozatalát *nemzetbiztonsági kockázatok kivédése is szükségessé tette, ezek nyilvános megjelölését – ugyanakkor – a döntés meghozatalakor még tartó vizsgálat nem tette lehetővé.* Ennélfogva az Alkotmánybíróságban joggal merült fel a kérdés, melyről állást (is) kellett foglalnia, hogy a jogalkotás során *a konkrétan meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatra való hivatkozás figyelembe vehető-e az alkotmányossági vizsgálat során.*

E kérdés eldöntésénél a testület a nemzetbiztonsági érdekek védelme vonatkozásában, egy korábbi határozatában [13/2001. (V. 14.) AB határozat] tett megállapításokat³⁵⁹ alkalmazva, akként határozott, hogy *a jelen ügyben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása értelemszerűen nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztet, amelyek megvédése alkotmányos alapjogok korlátozásával járhat.*

Azonban a Testület eljáró tanácsa az Szjtv. 26. § (3) bekezdése első mondata és a 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésére, M) cikkére, II. cikkére, VI. cikkének (1) bekezdésére, XIII. cikkének (1)–(2) bekezdésére és XV. cikkének (2) bekezdésére alapított – indítványt és alkotmányjogi panaszokat elutasította, az Szjtv. 26. § (3) bekezdése első mondata és a 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat egyebekben visszautasította a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban.

3.2. Míg a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv.) 12. § (1) bekezdés 1) pontja, és trafiktörvény 2. §-a értelmében a dohánytermékek magyarországi kiskereskedelme az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé tartozik, melyet az állam koncessziós szerződéssel átengedhet: ez alapján 2013. július 1-jétől tehát dohánykiskereskedelem csak koncessziós szerződés útján biztosított jogosultság és dohánytermék-

³⁵⁹ „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. ... A jogalkotás és az alkotmánybírósági vizsgálat szükségképpen elvont szintjén is elképzelhető, hogy [...] nemzetbiztonsági érdekek kerülnek veszélybe, és megvédésük érdekében az alkotmányos alapjogok korlátozására van szükség.”

kiskereskedelmi engedély birtokában végezhető. E törvényi szabályozás ellen 16 indítvány (alkotmányjogi panasz) érkezett az Alkotmánybírósághoz, mely indítványokban az indítványozók – az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján – a(z) Nvtv. 12. § (1) bekezdés l) pontja, és a trafiktörvény 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.

Ugyanis az indítványozók álláspontja szerint a támadott jogi aktusok rendelkezéseinek hatályosulásával 2013. július 1-jétől nem folytathatták azt a kiskereskedelmi tevékenységet, amit korábban rendszeres haszon elérése céljából, jóhiszeműen, hatósági engedély alapján végeztek. Érvelésük szerint a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések következtében a jövőben kiesik a dohánytermék-értékesítésből eredő árbevételük. Előadásra került további az is, hogy az állam *nem kompenzálta a kieső bevételeiket, továbbá arra is hivatkoztak, hogy a dohánytermék-kiskereskedelemről való kizárásuk miatt az árbevételük és a nyereségük csökkent, és ennek következtében csökkent a vállalkozásuk egészének piaci értéke és goodwillje is.*

A panaszosok indítványaikban az előbbieken részletezett kifogások alapján kérték az aggályosnak tartott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint megsemmisítésüket, mely indítványok ugyanakkor az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatában elutasításra kerültek.

4. Még ugyanebben az évben, azaz 2012 decemberében megkezdődött a kormányzati munka a takarékszövetkezetek átalakítására vonatkozóan, ugyanis Magyarországon az akkor működő takarékszövetkezeti rendszer, illetve hálózat nem nyújtott kellő védelmet betéteseinek, illetve tulajdonosainak a törvényhozó szerint³⁶⁰. A törvény megszületése előtt a jogalkotó a takarékszövetkezetek, valamint azok hálózatával összefüggésben feltárta a releváns problémákat, valamint az alábbiakban kifejtettek szerint jellemezte helyzetüket: a takarékszövetkezeti rendszer irányítása és működése túlságosan szétaprózódott volt, ineffektív és számos kockázatnak tette ki a befektetőket, partnereket. A Takarékbank Zrt. központi irányítási jogosultságai csekély mértékűek voltak, ezért indokoltnak látszott, hogy a Takarékbank Zrt., amely a törvény megalkotásakor is rendelkezett bizonyos jogosítványokkal a takarékszövetkezeti hálózat tekintetében, lényegesen komolyabb szerephez, illetőleg jogkörökhöz jusson a rendszer egészének hatékony működtetése érdekében: úgymint az integráció valamennyi tagjára kiterjedően egységesen kötelező kockázatkezelési, céltartalék képzési, hitelminősítési, fedezetértékelési stb. szabályzatok elfogadásának lehetősége. Egyébiránt problémaként merült fel a szövetkezeti hitelintézetek integrációját létrehozó törvény megalkotása előtt, hogy a takarékszövetkezeti működésben nincsenek egységes működési, kockázatkezelési, fedezetértékelési, prudenciális stb. szabályzatok és nincs meghatározott egységes működés a közreműködő tagszervezetektől³⁶¹.

Mindezen okokra visszavezethetően, alapvetően annak érdekében, hogy egy tőkeerős és biztonságosan működő szektort hozzanak létre³⁶², megalkotásra került a 2013. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban Szhi. tv.). A jogalkotás körülményeit a következőkben röviden át kell tekinteni az alkotmányos aggályokkal összefüggésben: a takarékszövetkezetekkel való egyeztetés végett az integráció reformjáért felelős kormánybiztos 2013. június 21. napján (pénteki napon, 19 óra körül, e-mail útján) meghívót küldött a takarékszövetkezetek vezetőinek, amelyben 2013. június 24. napjára (hétfőn reggel 9 órára) meginvitálta őket a Parlamentbe,

³⁶⁰ 2013. évi CXXXV. törvény indokolása - a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról

³⁶¹ A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági vonatkozású jogszabályok módosításáról szóló T/11651. számú törvényjavaslat általános indokolásában megtalálhatók ezen érvek.

³⁶² <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/takarekszovetkezeti-torveny-mitol-felnek-a-magyar-hitelintezetek> (2022.02.22.)

hogy „a szövetkezeti szektorral kapcsolatos tapasztalatokról és az azokból levonható tanulságokról” történő konzultációra sor kerüljön. A konzultáció keretében felvázolt koncepciót aznap megtárgyalta a Kormány, illetve másnap a konkrét törvényjavaslatot be is nyújtották³⁶³.

A miniszterelnök – a javaslat Kormány általi haladéktalan megtárgyalását és elfogadását követően – a 2013. június 24. napján kelt indítványában³⁶⁴ kérte az Országgyűlés elnökétől a törvényjavaslat *kivételesen sürgős eljárásban történő tárgyalását úgy*, hogy a módosító javaslat benyújtására 2013. június 26-án, az elrendeléstől számított három óráig legyen lehetőség; a módosító javaslat(ok)ról történő szavazásra és a zárószavazásra 2013. június 27-én kerüljön sor, mindezt az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 128/A. § (1) bekezdésére alapítva, a hivatkozott szakasz (3) bekezdés a) pontjában foglaltak alapján.

Az Országgyűlés kivételes sürgős eljárás során elfogadta 2013. június 27. napján a Szhi. tv.-t, melyet a köztársasági elnök – alkotmányos jogával élve – megfontolásra visszaküldött az Országgyűlésnek. Ezután a jogalkotó 2013. július 5. napján tartott ülésnapján kisebb módosításokkal megszavazta a törvényjavaslatot, melyet a köztársasági elnök aláírt, így a kihirdetést követően 2013. július 12. napján hatályba lépett, kivéve egyes rendelkezéseit³⁶⁵.

A Szhi. tv. módosította a hitelintézeti törvényt és más releváns jogszabályokat (Hpt³⁶⁶., az akkor hatályos Gt.³⁶⁷, a tőkepiacról szóló tv.³⁶⁸, a szövetkezetekről szóló tv.³⁶⁹, az MFB-ről szóló törvény³⁷⁰, a hatályba lépő új Ptk.³⁷¹), és a törvénnyel létrehozta az integrációs szervezetet, rendelkezett annak működéséről. A szövetkezeti hitelintézeti integráció (2013. évben) 121 önálló, magántulajdonban lévő szövetkezeti hitelintézet – takarékszövetkezet, hitelszövetkezet, illetve kisebb bank – együttműködése volt, s a következőkben – *a teljesség igénye nélkül – a Tv. hatálybalépése előtti szabályozáshoz képest legfontosabb változásokat tekintem át.*

a) A Szhi. Tv. hatálybalépésével a jogalkotó új, kötelező tagság elvére épülő intézményvédelmi szervezet ernyője alá integrálta a szövetkezeti hitelintézeteket, mellyel egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Integrációs Szerződést³⁷², továbbá az intézményvédelmi alapokat is

³⁶³ Az OTSZ szerint; <http://privatbankar.hu/penzugyek/lattak-mar-ilyen-torvenyt-kiutotte-a-biztositekot-a-kormany-a-takarekoknal-259344>

³⁶⁴ <http://www.parlament.hu/irom39/11651/11651-0001.pdf>

³⁶⁵ Lásd: 2013. évi CXXXV. törvény 21. § E törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba. E törvény 15. § (2) bekezdése és 15. § (4) bekezdése 2013. szeptember 1-jén, a 15. § (9) bekezdése 2013. november 1-jén lép hatályba. E törvény 15. § (10) bekezdése 2016. július 1-jén, a 15. § (18) bekezdése 2014. január 1-jén lép hatályba. A törvény 14. § (1) bekezdés 2. mondata a jelen törvény hatálybalépését követő 45. napon – vagy ha ez munkaszüneti nap, akkor a következő munkanapon – lép hatályba.

³⁶⁶ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 20. § f) pontja, 49. § (3) bekezdés b) pontja módosult, a törvény a 130/A. §-szal egészült ki, 163. § (2) bekezdése d) ponttal egészült ki, 216. § (3) bekezdése módosult, 216. § (5) bekezdése módosult.

³⁶⁷ A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 24. § (4) bekezdése, 194. §, 194/A. §, 208. § (2) bekezdés c) pont, 231. § (2) bekezdés i) pont, 248. § (1) bekezdés d) pont, 263. §, 265. §, 279. § (5)-(7) bekezdés rendelkezései helyébe új szövegrész lépett, 313. § (2) bekezdés rendelkezései helyébe új szövegrész lépett.

³⁶⁸ A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 5. §-a 77/A. rendelkezéssel bővült.

³⁶⁹ A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 20. § (5) bekezdése az alábbi c) ponttal egészült ki, 25. §-a új (4) bekezdéssel egészült ki, 29. § (2) bekezdése egy új mondatallal egészült ki

³⁷⁰ A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény 2. §-a m) ponttal egészült ki

³⁷¹ A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. a 3:240. § rendelkezéseit követően az alábbi 3:240/A. §-szal kiegészülve lép hatályba, 3:250. § (2) bekezdés c) pontja, 3:297. §-a, 3:305. §-a, 3:319. § (5) bekezdése

³⁷² A Tv. 18. § (3) bekezdése szerint e törvény hatályba lépésével hatályát veszíti az 1993. október 13-án megkötött, 1998. április 29. napján új tartalommal elfogadott, és azóta többször módosított, Takarékszövetkezeti Integrációs Szerződés.

megszüntette³⁷³. Mindezen rendelkezésekkel teljesen új intézményi alapokra helyezte a szövetkezeti hitelintézetek integrációját.

Ezek alapján az integráció alapja a *kötelező tagság*. A törvény hatálybalépésekor működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek a törvény erejénél fogva az Integrációs Szervezet tagjaivá váltak, míg a jövőben alakuló szövetkezeti hitelintézetek kötelesek csatlakozni az integrációhoz, kötelesek részvényessé válni a Takarékbank Zrt.-ben és taggá válni az integrációs szervezetben; erre a már működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek esetében a törvény erejénél fogva került sor.

Az Szhi Tv. hatálybalépésének napjával létrejött a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezete (a továbbiakban: SZHISZ)³⁷⁴, mely jogi személy, kényszertagság elvén alapuló intézményvédelmi szervezet. Kihangsúlyozandó, hogy a SZHISZ-szel azonos szervezet *korábban* a szektorban nem létezett, ugyanakkor hasonló funkciót töltöttek be az érdekképviselői szervek a hozzájuk kapcsolódó intézményvédelmi alapokkal (például: Országos Takarékszövetkezeti Szövetség, azaz az OTSZ-OTIVA-szerveződés). A SZHISZ tagjává váltak ex lege a szövetkezeti hitelintézetek³⁷⁵, a Takarékbank Zrt, illetve az MFB³⁷⁶ is. A Tv. rendelkezései alapján megállapítható, hogy a SZHISZ-t erős, irányítási jogosítványokkal ruházta fel a jogalkotó – tagjai vonatkozásában (kivéve az MFB-t)³⁷⁷. A szervezet induló vagyona két részből tevődött össze, egyrészt a megszüntetett intézményvédelmi alapok (OTIVA³⁷⁸, REPIVA³⁷⁹, HBA³⁸⁰, TAKIVA³⁸¹) vagyonából, másrészt az MFB vagyoni hozzájárulásából, mely alatt egy egyszeri 1 milliárd Ft-os hozzájárulást, továbbá az Szhi Tv. 20. § (1) bekezdésében megállapított összeget³⁸² ért a Szhi. törvény. A Takarékbank vált a szövetkezeti hitelintézetek integrációjának központi bankjává, így annak egyik motorjává³⁸³.

b) Az Szhi. tv. egyik legrelevánsabb újítása a Takarékbank tulajdonosi szerkezetében³⁸⁴, illetve az integrációban részt vevő hitelintézetekhez fűződő viszonyának átalakításában, az irányító szerepének megerősítésében és kiszélesítésében érzékelhető, ugyanis a norma hatálybalépése előtt a tulajdonosi szerkezet a következők szerint alakult: takarékszövetkezeti hitelintézetek 60,42 %, MFB 39,28 %, OTSZ 0,29 %, egyéb részvényesek 0,01%, míg a törvény hatályba lépése után a fentiekben vázolt. A Takarékbank részvényeinek két fajtája volt; a törzsrészvény, illetve 235 db „B” sorozatú szavazatszöbbségi részvény. Az Szhi tv. hatálybalépésével létrejött az úgynevezett „C” sorozatú elsőbbségi részvény 320 000 Ft értékben, 160 db.

Az említett változásokkal a Szhi. tv. egy teljes szövetkezeti hitelintézeti szektort magában foglaló kockázatközösséget hozott létre, úgynevezett *egyetemleges felelősségre építve*, ám nem a magánjogban használatos formájában, hanem annak is egy revideált tartalmával.

³⁷³ Tv. 5. §

³⁷⁴ Részletes szabályaira vonatkozó Tv.-i rendelkezések: 2.§ - 11. §

³⁷⁵ Tv. 1. § (1) t) pontjában meghatározott hitelintézetek

³⁷⁶ A Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (a továbbiakban: MFB)

³⁷⁷ Tv. 3. § (2) b) pont, 11. § (3) bek., 15. § (12) bek., 17/C. § (1) bek., 11. § (4) bek.

³⁷⁸ Országos Takarékszövetkezeti Intézményvédelmi Alapban

³⁷⁹ Regionális Pénzüstézetek Intézményvédelmi Alapja

³⁸⁰ Hitelszövetkezetek Első Hazai Önkéntes Betédbiztosítási és Intézményvédelmi Alapja

³⁸¹ Takarékszövetkezetek Országos Intézményvédelmi Alapja

³⁸² A Tv. 20. § (1) bekezdése szerinti MFB-hozzájárulás teljesítésének formájáról a jogalkotó külön törvényt alkotott: a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Alapjáról szóló 2013. évi CLVI. törvény értelmében a jogalkotó létrehozott egy elkülönített állami pénzalapot, melybe költségvetési támogatás formájában befizetést teljesít (ennek mértéke a Magyarország 2013. évi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. tv. módosításáról szóló 2013. évi CCVI. törvény 1. melléklet 5. pontja értelmében 135,4996 milliárd Ft).

³⁸³ Tv. 1. § (2) bek., 15. § (1) bekezdés

³⁸⁴ A Tv. 12. § (2) bek. alapján.

Az Szhi. törvény által érintettek köre kifogásolta a kellő felkészülési idő kirívó hiányát és a tulajdonhoz való jog nagymértékű megterhelését, amely akár már tulajdon elvonásnak is minősülhet. Azonban az Alkotmánybíróság – a beérkezett alkotmányjogi panasz(ok) nyomán a takarékszövetkezet integrációs törvény vonatkozásában lefolytatott vizsgálat során született – 20/2014. (VII.3.) AB határozatban *a törvény vonatkozásában az alaptörvény-ellenesség megállapítása tárgyában az indítványokban található érveket nagyrészt elutasította, ugyanakkor megállapította, hogy az Szhi tv. több rendelkezése alaptörvény-ellenes volt, így azokat megsemmisítette.*

4.1. Alkotmányellenesnek bizonyult a Tv. 14. § (4) bekezdésének „illetve esetleges jogutódjaikon” szövegrésze, ami a megsemmisítést követően a következő szöveggel maradt hatályban: „A Takarékbank Zrt. részvényese – az MFB-n és a Magyar Postán kívül – nem gyakorolhatja a részvényesi jogait és esetleges elővásárlási vagy más részvényhez fűződő előjogait, amennyiben [...]”. Alkotmányellenesnek bizonyultak továbbá az Szhi tv. 20/A. § (4) bekezdésének „– az alábbi sorrendben –”, illetve az „, amennyiben a sorrendben megelőző helyen álló személyek a követelésért nem álltak helyt és fizetéseketelenségüket jogerős bírósági ítélet mondta ki” szövegrészei, így a megsemmisítést követően az alábbi szöveggel maradt hatályban a rendelkezés: „(4) Az 1. § (4) bekezdésében szereplő egyetemleges felelősség alapján az adóson kívül az Alaptól, a többi szövetkezeti hitelintézettől, az Integrációs Szervezettől illetve a Takarékbank Zrt.-től lehet az egész követelést követelni. Az adóson kívül az Alaptól akkor lehet követelni az adós fenti tartozását, ha az adós jogerős ítéletben megállapított vagy nem vitatott tartozását az esedékességtől számított további 30 napon belül sem teljesíti. Az egyetemlegesség alapján fizetendő összegért az Alap 60 napon belül köteles az adós helyett a fenti határidőt követően helytállni. Az egyetemlegesség alapján fizetendő összegért az Alapot követően a többi szövetkezeti hitelintézet, az Integrációs Szervezet, illetve a Takarékbank Zrt. áll helyt.”

4.2. Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt is megfogalmazott a támadott aktus relációjában és megállapította, hogy az Szhi tv. „19. § (3) bekezdése, 17/D. §-a, 17/H. § (2) bekezdése, valamint a törvény 1. melléklet IX. 9.1. e) pontja alkalmazása során az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből következő *alkotmányos követelmény, hogy a mintaalapszabályok csak olyan kötelező elemeket tartalmazhatnak, amelyek a törvény céljainak eléréséhez nélkülözhetetlenek, vagy a törvény végrehajtását szolgálják, illetőleg a hitelintézetek integrált működésére irányadó európai uniós követelmények teljesítéséhez szükségesek*”.

4.3. Az alkotmányosság öre a törvény egészének vonatkozásában történő alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított – indítványokat elutasította.

4.4. Az Alkotmánybíróság a törvény 2013. július 13-tól november 29-ig hatályban volt 20. § (3)-(6) és (11) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt szintén elutasította.

4.5. Az AB a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 8. § (3) és (7) bekezdései, valamint a 11. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4.6. A taláros testület az Szhi tv. – 2013. július 13-tól november 29-ig hatályos – 18. § (3) bekezdése vonatkozásában az egyesülési jog, a 18. § (4) bekezdése vonatkozásában a jogorvoslathoz való jog, illetve az 1. § (1) bekezdés e) pontja és a 20. § (11) bekezdése vonatkozásában a hátrányos megkülönböztetés tilalmára alapított indítványok tekintetében az eljárást megszüntette.

4.7. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyebekben visszautasította³⁸⁵.

³⁸⁵ Érdemi vizsgálat nélkül, formai hiányosságok okán.

5. A pénzügyi világválság következményeként 2014. évre kicsúcsosodó gazdasági és társadalmi válság jogalkotó általi kezelésére 2014. évben került sor, ugyanakkor a devizahitelekkel kapcsolatos jogi szabályozás több formában is megjelent korábban, és a 2008-tól induló gazdasági válság miatt jelentősen megnövekedett törlesztőrészletek miatt keletkezett társadalmi problémák kezelésére az Országgyűlés több lépést is tett:

- A jogalkotó tette mindezt jogszabály-módosítás útján (lásd például a régi Hpt., a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 210–210/A. §-ainak módosításai),

- továbbá új jogszabályok alkotásával (például végtörlesztés, árfolyamgát bevezetése) avatkozott be.

- Ezen túlmenően a 2014. évben négy törvénnyel próbálta orvosolni a hitelesek problémáit; a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvénnyel (a továbbiakban: Deviza-törvény), a Deviza-törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvénnyel (elszámolási törvény); a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXVIII. törvénnyel (a továbbiakban: fair bankokról szóló törvény), valamint az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvénnyel (a továbbiakban: forintosításról szóló törvény).

Ezek közül doktori értekezésemben kizárólag azt a *törvényi szabályozást és az azzal kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket* vizsgálom, amely a szerződések tisztességtelenségének törvényi vélelmezésével törekszik a helyzet kezelésére, azaz a Deviza-törvény vonatkozásában vizsgálódom.

A deviza-törvény elfogadását követően várható volt, hogy a jogi rendezés által hátrányosan érintettek (azaz a bankok) köre élni fog az Alaptörvényben és nemzetközi egyezményekben garantált jogával, és minden lehetséges fórumon eljárásokat kezdeményez annak érdekében, hogy a rá hátrányos előírásokat valamilyen módon semlegesítse, semlegesíttesse. A doktori értekezés e törekvések közül a magyar Alkotmánybíróság előtti eljárások *kezdeményezése* tekintetében indított törekvéseket alapul véve vizsgálódik.

Mivel az Alaptörvény már nem ismeri az *actio popularis*³⁸⁶ jellegű utólagos normakontrollt, a törvényi előírások által érintett bankok számára a mozgástér beszűkült: elméletileg az alkotmányjogi panasz és a bíró által kezdeményezhető konkrét utólagos normakontroll állt rendelkezésre.³⁸⁷ Az AB-hez az „első körben” négy bírói kezdeményezést nyújtottak be. Ezek a benyújtás időrendi sorrendjében a következők: elsőként a Fővárosi Törvényszék bírója fordult az Alkotmánybírósághoz, a második indítványt a Fővárosi Ítéltábla bírói tanácsa nyújtotta be, a harmadik indítvány (*továbbiakban 3. indítvány*) 2014. október 15-én érkezett, szintén a Fővárosi Ítéltáblától, továbbá az utolsó előterjesztés (*továbbiakban 4. indítvány*) is a Fővárosi Ítéltábla bírói tanácsától származott.

Összegezve, a bírói indítványok a következő alaptörvényi rendelkezés(ek) sérelmére hivatkoztak: a B) cikk (1) bekezdésének; a C) cikk (1) bekezdésének; az M) cikkének (1) és (2) bekezdéseinek; az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésének; a XXVIII. cikk (1)

³⁸⁶ Lásd erről Paczolay Péterrel készült interjú: „Az *actio popularis* hat országban létezik, ezekben az államokban sem ennyire tág a jogkör, mint nálunk. Lényeges, hogy az AB az új alkotmány előkészítésekor a jogi érdekhez kötést javasolta, nem pedig az *actio popularis* teljes megszüntetését.” https://hvg.hu/itthon/20120102_Paczolay_Alkotmanybirosag_interju (2016.10.23.)

³⁸⁷ Mivel nem került sor a köztársasági elnök általi előzetes normakontrollra, illetve az utólagos kontroll kezdeményezésére jogosultak sem nyújtottak be indítványt, ezek lehetőségét fel sem vetem, és nem is vizsgálom.

bekezdésének; XXVIII. cikk (7) bekezdésének; a 25. cikk (1) bekezdésének; továbbá a 26. cikk (1) bekezdésének sérelmére.

Az AB a Deviza törvényről 2014. november 11-én hozta meg a kérdéskörben született egyik legfontosabb döntését³⁸⁸: a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatot (továbbiakban: Deviza-határozat, Deviza-döntés), amely a 2014. évi XXXVIII. törvény egésze, valamint 1. § (1)-(3) és (6)-(7) bekezdései, a 4-15. §-ai, továbbá a 19. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította.

Utalni szeretnék arra, hogy az Alkotmánybíróság a Deviza-döntésben az ítéletábról küldött indítványokkal érdemben nem foglalkozott. Jelzem azt is, hogy a Deviza-határozatot követően az Alkotmánybíróság több döntést is meghozott a témakörben, többek között a terjedelmes és jelentős hatású 2/2015. (II. 2.) AB határozatot (ebben bírálta el az ítéletábról érkezett bírói indítványokat), valamint a 7/2015. (III. 19.) AB határozatot, a 3057/2015. (III. 31.) AB határozatot, a 11/2015. (V. 14.) AB határozatot, a 3087/2015. (V. 19.) AB végzést, valamint három nem érdemi döntést (visszautasító végzések). Ez utóbbiak azonban a Deviza-határozathoz képest (a törvény alkotmányossága vonatkozásában) jelentős új érvet nem tartalmaznak, így az értekezésben kizárólag ott és annyiban hivatkozom rájuk, amennyiben a teljesség igénye ezt indokolja, azaz az elemzés fő irányvonala a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat érvelérendszerére és a bírói indítványokkal összefüggő saját alkotmányossági gondolataimra épül. Ebből következően nem képezi az írás tárgyát a fair bankokról szóló törvény, valamint az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény³⁸⁹, valamint az elszámolási törvény szabályozásának áttekintése.

6. Ezt követően 2015-ben különféle pénzügyi intézmények ügyfelei kerültek bajba: a Quaestor Financial Hrutira Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (továbbiakban: Quaestor Financial Hrutira Kft.) Quaestor-csoport kötvénykibocsátó cége 2015. március 9-én, hétfői napon, közleményt adott ki, melyben kifejtették, hogy a Buda-Cash-botrány olyan eladási hullámot okozott az értékpapírpiacra, amely lehetetlenné tette a piac normális működését; pánik alakult ki, az ügyfelek megrohmozták a céget, a Quaestor Csoport pedig hirtelen nem volt képes a kifizetéshez szükséges pénzt előteremteni.³⁹⁰ A Magyar Nemzeti Bank vizsgálata szerint a Quaestor Financial Hrutira Kft. 210 milliárd forint vállalati kötvényt bocsátott ki, ebből 150 milliárd forint fiktív kötvénykibocsátás lehet. A kötvényeket a csoport értékpapír-kereskedő cége forgalmazta.³⁹¹

Az ügy lényege ugyanakkor hasonlóságot mutat a devizaügyekkel kapcsolatosan megjelenő problémához: az állam a pénzügyi szempontból bajba került polgárokat/befektetőket jogalkotói beavatkozással kívánta „megmenteni”/kártalanítani. A Quaestor-károsultak vonatkozásában a szabályozási megoldás – a jogalkotó rendelkezésére álló rövid idő és a probléma rendkívüli összetettsége miatt – ismét számos alkotmányossági problémát felvetett.

A Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló T/4347. számú törvényjavaslatot 2015. április 10-én nyújtották be, majd azt 2015. április 14-én fogadta el az Országgyűlés, ezt követően 2015. április 17-én ki is hirdették. A Quaestor

³⁸⁸ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény elleni bírói kezdeményezés (devizakölcsön-perek) ügyében.

³⁸⁹ A fair bankokról szóló törvényt és a forintosításról szóló törvényt 2014. november 25-én fogadta el az Országgyűlés.

³⁹⁰ Lásd bővebben (letöltés ideje: 2018. július 10.): https://index.hu/gazdasag/2015/03/09/csodbe_megy_a_quaestor_financial_hrutira/

³⁹¹ <https://www.penzcentrum.hu/megtakaritas/questor-ugy-megdobbento-bizonyitekokat-tartak-fel.1064551.html>, (letöltés ideje: 2018. július 10)

károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény (továbbiakban: Quaestor tv.) – annak 14. §-a értelmében – a kihirdetését követő napon, 2015. április 18-án lépett hatályba.

Bár az nem volt kétséges, hogy az állam részéről *ex gratia* juttatásról volt szó (azaz a befektetők egyikének sem volt alanyi joga kártalanításra), a szabályozás technikai megoldásaival szemben felmerült alkotmányossági aggályok miatt az érintettek mégis az Alkotmánybírósághoz fordultak a Quaestor tv. egyes rendelkezéseinek, valamint a jelzett törvény egésze vonatkozásában történő alaptörvény-ellenesség megállapítása és az érintett rendelkezések megsemmisítése végett. Az indítványok egy része a diszkrimináció tilalmán, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmán, a jogbiztonságból levezethető kellő felkészülési idő követelményének sérelmén alapult; másrészt, azok [a Befektető-védelmi Alap (a továbbiakban: BEVA) tagjai], akiknek ehhez valamilyen módon hozzá kellett járulniuk, a tulajdonhoz való jog sérelmét is valószínűsítették.

A fentiek következményeként az érintettek nagy számára tekintettel 2015. június 1-jén, 4-én, 12-én és július 15-én többféle indítványozói kör (BEVA tagok, továbbá magánszemély indítványozók is, egy, a Quaestor tv. hatálya alá nem tartozó befektetési szolgáltató ügyfelei) nyújtott be alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján, mely indítványokat a Testület az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el. Az úgynevezett Quaestor-ügyben hozott törvényi szabályozások vonatkozásában – ugyanakkor – az Alkotmánybíróság két, nagyobb terjedelmű döntést is hozott: a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatot, illetve a 23/2016. (XII. 12.) AB határozatot.

Az AB a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban a szabályozás több rendelkezését is megsemmisítette, ugyanis a Quaestor tv. több rendelkezését – 1. §-át, továbbá 4. § (5)–(9) bekezdéseit, a 6. § d) pontját és a 13. §-ait – alaptörvény-ellenesnek találta, ezután viszont a befektetési szolgáltatók által okozott kárrendezés szabályainak jogalkotó általi revideálását – a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény megalkotását (továbbiakban: Kárrendezési tv.) – követően született 23/2016. (XII. 12.) AB határozat az új jogszabályi környezetet nem találta alaptörvény-ellenesnek, ezért az új indítványokat már elutasította. E törvényi szabályozással összefüggésben összesen 59 indítvány érkezett³⁹² a Testülethez annak egyes rendelkezései, valamint a Kárrendezési tv. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése végett az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján, hivatkozva a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a tulajdonhoz való jognak, a normavilágosságon és a visszaható hatályú jogalkotáson keresztül a jogállamiság elvének, a tisztességes eljáráshoz való jognak, a jogorvoslathoz való jognak, egyes indítványozók érvelése szerint az emberi méltósághoz való joguknak, továbbá a vállalkozáshoz való joguk sérelmére.

7. Mindezek események és jogalkotási mechanizmusok után az Országgyűlés 2020. december 15-ei ülésnapján elfogadta az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló törvényt (T/13958. számú törvényjavaslatot), melynek „19. pontjában a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) módosítása” című fejezetének 49. § (1) bekezdése, 38. § (2) bekezdése és 62. §-a akként módosította a hulladékgazdálkodás szabályait, miszerint a hulladék birtokosa a hulladékáról kizárólag az államnak, a koncesszornak vagy a koncesszori alvállalkozónak történő átadással gondoskodhat, amely hulladék így az állam, a koncesszor vagy a koncesszori alvállalkozó tulajdonába kerül³⁹³.

³⁹² Azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

³⁹³ A Ht. módosított 31. § (2) és (2a) értelmében

Ennélfogva a termelési és ipari hulladékok tulajdonát a törvény elvonja. Ezen hulladékok értéket képviselnek, azonban a törvény a kapcsolódó kártalanításról semmilyen módon nem gondoskodik, sőt kilátásba helyezte, hogy ezen hulladékok után az eredeti hulladékbirtokosnak fizetési kötelezettsége keletkezik, amely az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek. E módosító rendelkezések miatt a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordult³⁹⁴ azzal, hogy a termelési és ipari hulladékok tulajdonát teljes és feltétlen, azonnali kártalanítás nélkül elvonni rendeli, ezért a rendelkezések megsértették az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdését. A közösségi jog értelmében a hulladék terméknek minősül, így a törvény tulajdonjogi korlátozásai az EUMSZ.-nak az áruk szabad áramlásáról szóló 28. cikke sérelmét is felvetette. Ezen felül a Ht. új 18/D. bekezdése azért is alapjogsértő a köztársasági elnök szerint, mert noha a hulladék hasznosítása a törvény szerint nem kerül koncesszióba, a módosítás értelmében azonban mind az egyes égetőművek, mind az egyes hulladékhasznosítási tevékenységet ellátók korlátozva lesznek azáltal, hogy nem tagadhatják meg a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozók által az eszközeik használatát, ezzel pedig a módosítás véleménye szerint sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését.

Az AB az ügyben a 5/2021. (II. 9.) AB határozatban megállapította, hogy az Országgyűlés 2020. december 15-i ülésnapján elfogadott, az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény 49. § (1) bekezdése az Alaptörvény XIII. cikkének sérelme miatt alaptörvény-ellenes, azonban a törvény 38. § (2) bekezdése és 62. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Az egyes alkotmányos értékek, célok/ alapjogok védelmi szintjének alakulása

A gazdasági szférába történő állami intervenciókat különféle szempontok alapján lehet csoportosítani úgymint *a jogalkotói aktus tárgya* (az adózás kérdéskörét érintő³⁹⁵, a pénzügyi viszonyokat³⁹⁶, tevékenységek engedélyezését érintő beavatkozásról lehet beszélni), *érintetti (címzetti) kör* (az egyén, a vállalkozások és az önkormányzatok gazdálkodásába való beavatkozás), *az egyes alapjogok, alapvető értéket, alapvetet érintő intervenciója szerint, a beavatkozás célja, oka (közérdekből) alapján*, vagy akár a *normál és minősített jogrendben hozott (normál/különleges jogrendben) aktusok mentén* stb. csoportképző elvek szerint, mely csoportosítási szempontok közül a jogalkotói aktussal érintett alapvető alkotmányos érték, alapelv, alapjog szerinti kategorizálását választottam és a szerint végzem el a kutató munkát és az elemzést. Ugyanis a többi csoportosítási szempont is adekvát módja lenne a rendszerezésre, azonban mint tágabb kategóriák, s abban az egyes elvek, értékek, alapjogok feltüntetése, majd az egyes esetkörök külön tárgyalása, illetve azok átfedése formai szempontból a doktori

³⁹⁴ Élve az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében és 9. cikk (3) bekezdés i) pontjában biztosított jogkörével.

³⁹⁵ Normál jogrendben példálózó jellegű felsorolás: a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló bevezetése (KATA), az egyszerűsített vállalkozói adóról szóló 2002. évi XLIII. törvény módosítása, az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvény, a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény módosításai, négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezménye, lakásszerzési adókedvezmény, Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény (különadó); különleges jogrend idején: külön adó bevezetése (extra profit adó), KATA alanyi körének radikális csökkentése, tranzakciós illeték, termékekbe épített külön adók például a chips adó kiterjesztése egyéb termékekre stb., az önkormányzati gazdálkodás tekintetében idegenforgalmi adó elengedése, gépjárműadókból származó bevétel elvonása, parkolási díj mentesség időszaka [bevétel kiesés] stb.

³⁹⁶ Exemplifikatív felsorolás: trafik, kaszinó koncessziók ügye, takarékszövetkezet integráció kérdésköre, quaestor ügyek, deviza hitelek védelme, hulladékgazdálkodás kérdése, földbérletek kérdésköre; minősített időszakban: üzemanyagok, bizonyos élelmiszerek rögzített hatósági ára stb.

értekezés korlátját képezik, ezért nem tartottam indokoltnak más rendszerezési kategória alkalmazását.

1. Piacgazdaság – versenyszabadság – vállalkozás alkotmányos értéke – szerződés-kötési szabadság

a) Piacgazdaság

A magyar gazdasági rend alaptörvényi szinten – *expressis verbis* módon nem, hanem annak elemei révén – piacgazdaságként került meghatározásra. Az Alaptörvény szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amely a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján és a különböző tulajdoni formák egyenrangúsága szerint működik. Ezt az Alkotmánybíróság a 3192/2012. (VII. 26.) AB határozatában is megerősítette és rámutatott arra, hogy bár az Alaptörvény – szemben a korábbi Alkotmánnyal – nem nevesíti külön a piacgazdaság követelményét, az alkotmánybírói gyakorlat alapján annak két létfontosságú elemét, a *vállalkozás és a verseny szabadságát* azonban tartalmazza³⁹⁷. Kifejtette továbbá: „A piacgazdaság, és így az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ennek következtében szintén élvezi az Alaptörvény védelmét. Ezt támasztják alá a szerződési szabadságnak a Ptk.-ban foglalt garanciális szabályai is.”³⁹⁸ Következésképpen a gazdasági rend³⁹⁹ alapvető vonásának meghatározásakor maxima jelentőségű rendelkezésnek minősül lényegében az M) cikk. A megjelölt cikk (1) bekezdésében az értékteremtő munka és a vállalkozás szabadsága két kardinális eleme Magyarország gazdasági rendjének, s e deklaratív jellegű szabályozás mellett – amely a gazdasági rendre vetítve alkotmányi értéknek és alkotmányos célként fogható fel –, az Alaptörvény azt is magában foglalja, hogy Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, továbbá fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védi a fogyasztók jogait. Releváns és új kiegészítő rendelkezést jelent a XII. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott, *munkahelyteremtésre*, amely egyrészt államméltóként, másrészt állami kötelezettségként fogható fel. Mindazonáltal a gazdasági rend sikeressége nem kizárólag az állam teljesítményétől függ, hanem az egyének és vállalkozások teljesítőképességétől és készségétől is, melyet az egyéni felelősséget hangsúlyozó, ugyanakkor a közös feladatellátáshoz való hozzájárulást kiemelő O) cikk⁴⁰⁰ támaszt alá. Ezen elv tekinthető az „önfelelősség elvének”, amelyből az is következik, hogy az egyén a magatartásai következményeiért a gazdasági rend keretei között köteles annak felelősségét viselni⁴⁰¹, azaz köteles magáról gondoskodni⁴⁰², ám mindennek kerete az a másik oldal, amely feltételek lehetővé teszik ezen elvárásnak való megfelelést, azaz az is szükséges, hogy az Alaptörvény kellően, megfelelő módon és mértékben biztosítsa az alapvető jogokat, s mennyiben, milyen mértékben biztosítja különösen a gazdasági szabadságjogokat (tulajdonhoz és örökléshez való jog [XIII. cikk]⁴⁰³, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog és a

³⁹⁷ Indokolás [19]

³⁹⁸ Indokolás [21]

³⁹⁹ Petrétei József-Tilk Péter: Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 33. A gazdasági rend azoknak az alapvető normáknak az összessége, amelyek alapján adott nemzetgazdaság gazdasági folyamatai zajlanak, és amelyen belül a gazdaság alanyai tevékenykedhetnek.

⁴⁰⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) O) cikk: Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.

⁴⁰¹ Petrétei: i.m. 104.

⁴⁰² Lásd erről Kovács Ildikó: Egyes alaptörvényi elvek megjelenése a devizahitelekkel kapcsolatos szabályozás alkotmánybírói megítélésében. Magyar Jog, 2015. 10. sz. 593-603.

⁴⁰³ Amelyet korábban együtt kellett alkalmazni az Á. „politikai nyilatkozat” részében megfogalmazottakkal (1. cikk), azonban az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) AB határozata megsemmisítette azt a cikket és később az alkotmánymódosítások következtében sem került vissza az Alaptörvény rendelkezései közé.

vállalkozáshoz való jog [XII. cikk, XXIII. cikk (8) bek.], a koalíciós szabadság [VIII. cikk, XVII. cikk (1) és (2) bek.], alkotmányi szinten eddig nem szereplő munkafeltételek biztosítása [XVII. cikk (3) és (4) bek.]⁴⁰⁴). Ide kapcsolódhatnak továbbá még a fogyasztók jogainak nevesítése (, amelyek azonban az M) cikkben nyertek elhelyezést).

A korábban volt Alkotmányból, s az Alaptörvényből az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le⁴⁰⁵, ugyanakkor annak keretei kijelölésre kerültek az Alaptörvényben [negatív megközelítésben minden tilos, ami ellehetetleníti az alkotmányos gazdasági rendet, pozitív megközelítésben a gazdasági rendet előíró szabályok összessége]. Mivel az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismervvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az "állami beavatkozás" kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes lenne (az a beavatkozás minősíthető így, amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét; például az általános államosítás⁴⁰⁶) az állam gazdasági téren történő beavatkozása alkotmányosságának megítélését biztosító mérlegeléshez a 21/1994. AB számú határozatában a testület kifejtett egy konkrétabb, előremutató, ám a későbbiekben kevés figyelmet kapott tételt, mely szerint a piac korlátozásának két alkotmányos oka van: az egyik a piaci szabadságot a nem megfelelően (közjóval ellentétesen) gyakorolt piaci szabadsággal szemben védelmező indokok (az AB utal arra, hogy a liberalizmus örök dilemmája, hogy mikor szabad (kell) a szabadságot önmaga ellen védeni); másrészt alkotmányos lehet továbbá a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt is: például környezetvédelmi, egészségügyi vagy éppen honvédelmi okokból⁴⁰⁷.

Mindazonáltal elvi érveléssel megállapítást nyert, hogy a piacgazdaság irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál, azaz joga a piacgazdasághoz senkinek sincs, vagyis nem minősül és nem is minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. Nem lehet egy beavatkozás alkotmányosságát attól függővé tenni, hogy a korlátozás a piacgazdaság kiépítését szolgálja-e, ugyanis változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a „piacgazdaságot” nyilvánvalóan lehetetlenné nem teszik⁴⁰⁸. Ugyanakkor e tétel megfordítva is igaz: alkotmányellenes lehet a piacnak - a piac szabadságától ugyancsak teljesen független - olyan korlátozása, amely valamely alapjogot sért. Mindazonáltal a piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt »támogatásával«, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania. Ennek az alapjogvédelemnek viszont megvan a maga módszertana és megvannak a maga ismérvei. (Pl. a tulajdonkorlátozás »átmenetisége«, mint az arányosság egyik összetevője, már valódi alkotmányossági mérce⁴⁰⁹). Mindazonáltal az állam a szabályozása során a piacgazdaság, tágabb értelemben a globális gazdasági tendenciáit, tényleges viszonyait nem eliminálhatja, azonban e relációban nem szabályozhat „rosszhiszeműen” és „tetszése szerint”. Ennek újkori gyakorlata

⁴⁰⁴ Egyes szerzők szerint e körbe tartoznak továbbá még a tilalmak, mint a gyermekmunka és a szolgaság tilalma: [XVIII. és III. cikkek], valamint az állami kötelezettség a szülők, fiatalok munkahelyi védelmére (XVIII. cikk). Lásd erről Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Budapest-Pécs : Dialóg Campus, 140.

⁴⁰⁵ ABH 1993. május, 239.

⁴⁰⁶ 19/2004. (V. 26.) AB határozat

⁴⁰⁷ Lásd erről bővebben: Tóth Tihamér: Gazdasági alkotmány – a piac és a verseny védendő értékei. Pázmány Law Working Papers 2011/32. sz. 7.

⁴⁰⁸ 21/1994. (IV. 16.) AB Határozat, valamint lásd erről később a 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994., 197, 200.; 818/B/1997. AB határozat, ABH 1998., 759, 761.

⁴⁰⁹ ABH 1991, 22, 27.; ABH 1992, 95, 126, 129., ABH 1994, 117, 119–120

a különleges jogrend idején hozott alkotmánybíróági határozatok alapján fog megszületni⁴¹⁰, ugyanakkor az ezzel kapcsolatos problémát az okozza, hogy a jogalkotói hatalommal való visszaélés kérdésköre a magyar alkotmányjogban kidolgozatlan⁴¹¹.

E témakörben ezeknek –, úgymint a vállalkozás alkotmányos értékének, a verseny szabadságának, szerződési szabadságnak – kérdéseknek az egyik alaphatározata az Alaptörvény hatályba lépését követően a 8/2014. (III.20.) AB határozat, melynek elvi értelem megfogalmazott tételei irányadóak az újkori gyakorlatra, s ezért releváns tartalmát szükséges áttekinteni. Végül e rész lezárásaként annyit szükséges megjegyezni, hogy értekezésemben azokra a korábban hatályos alkotmánybíróági határozatokra hivatkozom, amelyek meglátásom szerint megfelelnek a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban, annak is [27]-[34] részeiben megfogalmazott elveknek⁴¹²; minthogy az Alaptörvény záró és vegyes rendelkezéseinek 2013. április 1-jétől hatályos 5. pontja szerint az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok *hatályukat veszítik*, e rendelkezés viszont nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. A fent megjelölt határozatban megállapította a testület, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban *kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.*”⁴¹³

b) Vállalkozás alkotmányos értéke, vállalkozás szabadsága (M) cikk (1) bekezdés)

Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozás alkotmányos értéke, mint alkotmányos alapelv az Alkotmánybíróóság következetes gyakorlata szerint erősíti és támogatja az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozáshoz fűződő jogot, valamint a foglalkozás szabad megválasztását [e vonatkozásban a disszertáció A) Fejezet, IV. rész 3. pontját lásd részletesebben]. E szabályokból vezethető le az üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbeli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához⁴¹⁴. Fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésére, mivel nem tartalmaz alaptörvényben biztosított jogot, alkotmányjogi panaszeljárást alapítani nem lehet, e cikkben foglalt szabály, ugyanis „Magyarország gazdaságának alapvető szervező elveit rögzíti”⁴¹⁵. Mindazonáltal az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének korlátozásával összefüggésben az Alkotmánybíróóság a 3248/2014. (X.14.) AB határozatában lefektette, hogy „az államnak egyes gazdasági feltételek bevezetésével, átalakításával kapcsolatos jogalkotó

⁴¹⁰ Lásd erről jogalkotói hatalommal való visszaélés tekintetében a hatósági üzemanyag árak vonatkozásában benyújtott alkotmányjogi panaszt [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b1e4c40c0056e90bc125884f00360f50/\\$FILE/IV_1118_0_2022_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b1e4c40c0056e90bc125884f00360f50/$FILE/IV_1118_0_2022_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (2022.05.25.)

⁴¹¹ A téma feldolgozására tett kísérletként példa Kiss László: Gondolatok a jogalkotói hatalommal való visszaélésről (Keresetlen esetek). In: Tanulmánykötet Erdős Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére. (szerk. Balogh Ágnes-Hornyák Szabolcs) Pécs, 2005. 291. oldaltól.

⁴¹² Ugyanakkor az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróóság a korábbi alkotmányon alapuló határozatai tekintetében már kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét - az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú - rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]

⁴¹³ Indokolás [32]

⁴¹⁴ 3076/2017. (IV.28.) AB határozat, Indokolás [56]

⁴¹⁵ 3249/2018.(VII.11.) AB végzés, Indokolás [90]

tevékenysége nyilvánvalóan csak alkotmányos korlátok között történhet, az nem válhat öncélúvá, vagy nem irányulhat valamely gazdasági szereplő ellehetetlenítésére sem”.

c) Verseny szabadsága (M) cikk (2) bekezdése)

A piacgazdaságnál levezetett tétel igaz a testület szerint a gazdasági „verseny szabadsága” tekintetében is, amely szintén nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani [az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében] az államnak is feladata. A versenyszabadság állami "elismerése és támogatása" megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését⁴¹⁶. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs. Tehát az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében rögzített gazdasági verseny szabadságának követelménye nem alkotmányos alapjognak, hanem *államcél*nak, *programnak minősül*⁴¹⁷, amelynek működését az állam biztosítani köteles, azonban annak megsértését csak a legkritikább esetekben lehet megállapítani. Tehát ez az alkotmányos követelmény annak lehetőségét is magában hordozza, hogy a törvényhozó a fogyasztói társadalom, a globalizálódó termék- és pénzpiac új kihívásaira (jogsértő, vagy tisztességtelen, erőfölényes jelenségeire) olyan új jogi megoldásokkal reagáljon, amelyek az eddigi történeti (és most már alkotmányos) fejlődési folyamatba illeszkednek⁴¹⁸.

A szabad verseny biztosítása ugyanis államcél, azaz annak esetleges sérelme, vagy be nem tartása nem okozhat közvetlenül alapjogi sérelmet az állampolgárok számára, *ha mégis, akkor azt kell megvizsgálni, hogy egy esetlegesen versenyellenes helyzettel kapcsolatosan milyen alapjogi sérelmek merülnek fel, amelyekkel összefüggésben már visszavezethető lesz az alapjogi sérelem oka a versenyellenes helyzetre.* Példaként említhető a korábbi gyakorlatból a 799/B/2001 AB határozat, amely szerint „kormányzati felelősség kérdése, hogy az árszabályozás eszközével az illetékes miniszter milyen módon él - a biztonságos gyógyszerellátást a kiskereskedelmi árérés meghatározása, rögzítése elősegítheti, de hátráltathatja, szélsőséges esetekben el is lehetetlenítheti.

A szabad piac korlátozásainak is a szabad piac fenntartását kell szolgálniuk, de egyrészt nincs alkotmányos ismérv arra, hogy mikor fordul e cél visszájára, másrészt - és főleg - az adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság, s a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával⁴¹⁹. (Ezeket a tételeket az értekezés későbbi részében elhelyezkedő hatósági árszabályozás vonatkozásában tett állami intézkedések miatt kellett lefektetni. Lásd erről a C) Fejezet, II. részében kifejtetteket.)

A versenyszférában a gazdasági verseny szabadságának sérelme ritkán fordulhat(na) elő úgy, hogy ne érintene más alkotmányos védelem alá eső alkotmányos jogot vagy értéket, ugyanakkor az Alkotmánybíróság ilyenkor időnként megemlíti, hogy az alapjog vagy alkotmányos érdek mellett a versenyszabadság is sérült, de nincsen kifejezett joggyakorlat erre nézve⁴²⁰.

⁴¹⁶ 19/1991. (IV.23.) AB határozat, ABH 1991, 401, 402., 59/1991. (XI.19.) AB határozat, ABH 1991, 293, 294–295.

⁴¹⁷ Lásd erről a 8/2014. (III.20.) AB határozatot, Indokolás [61] részét és vö. Árvai Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. M) cikknél írt részével

⁴¹⁸ Lásd erről bővebben 8/2014. (III.20.) AB határozat, Párhuzamos indokolás [108]

⁴¹⁹ 21/1994. (IV. 16.) AB Határozat

⁴²⁰ Salát Orsolya-Sonnevend Pál: [9. § Piacgazdaság], In: Jakab András: Az Alkotmány kommentárja I., Századvég kiadó, Budapest, 2009. 440.

Noha a 2012. előtti gyakorlat szűk körben húzta meg a verseny szabadsága miatti alkotmányellenes helyzetek megállapíthatóságát, az újkori gyakorlatban egyértelművé vált, hogy az M) cikk (2) bekezdéséből közvetlenül következhet valamely jogszabály alkotmányellenessége. Ugyanakkor valamely jogszabály vagy rendelkezésének Alaptörvénnyel való összhangja megítélésénél a vizsgált rendelkezés szabályozási környezetét is figyelembe kell venni⁴²¹. Ennek előzménye, hogy 3139/2013. (VII. 2.) AB végzésben⁴²² a testület elvi érveléssel kimondta, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti ún. közvetlen panasz érdemben akkor bírálható el, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogai sérelmét állítja, az M) cikk (2) bekezdése (tisztességes gazdasági verseny) ... pedig nem fogalmaz meg ilyen jogokat⁴²³, ezt megerősítve a 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat is kimondta, hogy ... M) cikkének (2) bekezdéséből közvetlenül alapjog nem származik⁴²⁴, az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak, ... ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül ezekre az előírásokra alapítani⁴²⁵ [Lásd még: 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés].

Az Alkotmánybíróság követve töretlen gyakorlatát – mely szerint alkotmányjogi panasz keretében nem bírálhatók el azon indítványi elemek, amelyek valamely államcél vagy egyéb alaptörvényi rendelkezés megsértésének megállapítására irányulnak – az alkotmányjogi panaszokat a tekintetben az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasításra kerülnek; a 23/2016. (XII. 12.) AB határozatban például, nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állító indítványi elemnek minősültek a hatalommegosztás elve [Alaptörvény C) cikk], valamint a vállalkozás szabadsága és a tisztességes gazdasági verseny [Alaptörvény M) cikk] megsértésének megállapítására irányuló indítványi hivatkozások is.

A kárrendezési törvény kapcsán a tv. hatálya alá nem tartozó indítványozók az Alaptörvény M) cikkére hivatkozva azt sérelmezték, hogy a Tv. 1. §-ának hatálya nem terjed ki rájuk, ami által a Questor-károsultak indokolatlan versenyelőnyhöz jutnak. Az Alkotmánybíróság visszautasította a 23/2016. (XII. 12.) AB határozatban ezen indítványi elemet tekintettel arra, hogy nem hozható alkotmányossági szempontból összefüggésbe az Alaptörvény M) cikkével.

d) Szerződési szabadság⁴²⁶

Míg korábban az Alkotmánybíróság a szerződési szabadságot a piacgazdaságból vezette le, addig az Alaptörvény kapcsán ezt az elvet az M) cikkéből találta levezethetőnek a 2012. utáni gyakorlatában 3192/2012. (VII. 26.) AB határozatában⁴²⁷, majd megerősítve ezt a 8/2014. (III.20.) AB határozatában az M) cikk (2) bekezdéséből vezette le – mivel az Alaptörvény nem rögzíti – a szerződési szabadságot, amely az egyén joga arra, hogy a gazdasági életben való részvételének lehetősége biztosított. E szabadság, mint jog az Alaptörvényre visszavezethető, azonban nem alapjog, ugyanakkor az Alaptörvényben biztosított jognak tekinthető⁴²⁸, így az Alkotmánybíróság utat hagy e jogra alapított alkotmányjogi panasz benyújtására. A testület

⁴²¹ 8/2014. (III.20.) AB Határozat, Rendelkező rész I. pont 3. rendelkezése

⁴²² A választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény 4. §-ával kapcsolatos alkotmányjogi panasz körében hozott döntés

⁴²³ Indokolás [18], ezért egyebekben a kérelem elbírálásának visszautasítására került sor.

⁴²⁴ Indokolás [21]

⁴²⁵ 7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [29]-[30]

⁴²⁶ A szerződési szabadság elméleti elemzését lásd részletesen: Juhász Zoltán: A szerződési szabadság és határai alkotmányjogi és magánjogi nézőpontból. Közjogi szemle, 2015. 1. sz. 32-41.

⁴²⁷ Indokolás [19], [21]

⁴²⁸ Ezzel összefüggésben megjegyzendő a 2/2014. (III.20.) AB Határozat, Indokolás [67] részében, hogy „... azt, hogy milyen jogokat kell „Alaptörvényben biztosított jog” alatt érteni, az Alkotmánybíróság gyakorlata alakítja ki. [68] Az Alaptörvény egy-egy, nem az alapvető jogokat tartalmazó fejezetében fellelhető szabályából az Alkotmánybíróság kivételesen Alaptörvényben biztosított jogot vezethet le megfelelő indítvány alapján.

rámutatott korábbi gyakorlatára is⁴²⁹, majd elismerte, hogy „a szerződési szabadság nem korlátozhatatlan, a piacgazdaságban is szükséges, hogy az állam beavatkozzon a felek magánjogi kapcsolataiba, és meghatározza egyes szerződési típusok formáját vagy kötelező tartalmi elemeit”⁴³⁰. Az AB korábbi gyakorlatát követve, annak következetes gyakorlatára hivatkozik jelen, újkori gyakorlata során is a már kifejlesztett, a tartós jogviszonyok jogszabályi átalakíthatósága céljából a kivételes jogalkotói intervenció alkotmányossági feltételei tekintetében: a korlátozhatóság vonatkozásában annak mércéje sajátos, a *clausula rebus sic stantibus* elvét kell rá alkalmazni. A 66/1995. (XI. 24.) AB határozat szerint „a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. A törvényhozó feladata meghatározni és egyúttal felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény. Azt pedig, hogy a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, köteles bizonyítani. Vita esetén viszont az Alkotmánybíróság jogosult a beavatkozás alkotmányosságát eldönteni, ugyanúgy, ahogy a konkrét, egyes szerződésekben a Ptk. 241. §-a alapján esetenként a bíróság jár el és a feltételek fennállása esetén módosítja a szerződések tartalmát.”⁴³¹

Korábban pedig a Testület a hosszú távra szóló szerződésekkel kapcsolatban a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában a következőket állapította meg: „minden olyan szerződés, amelyet a szerződés megkötését követően nem rögtön teljesítenek, bizonyos fokú kockázatot jelent a felek számára. A szerződéskötést követően ugyanis olyan változások állhatnak be, amelyek eredményeként a szerződés gazdasági egyensúlya teljesen felborulhat, de legalábbis jelentős aránytalanságok következhetnek be. Ha ezeket a szerződő felek megállapodásukkal, szerződésmódosításukkal nem tudják rendezni, ezek kiküszöbölése ugyancsak a szerződésekbe történő beavatkozást teheti szükségessé. A beavatkozás történhet bírói úton és történhet törvényi vagy rendeleti úton is. ... A társadalmi méretű változásoknak a szerződések nagy tömegét azonosan érintő következményeit azonban az egyes peres eljárások keretei között nem lehet célszerűen megoldani, itt már indokolt, hogy a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást.”⁴³²

Elvi jelentőségi tételt korábbi gyakorlatához fűzve a szerződések vonatkozásában annyit rögzített a Testület, hogy a szerződéseken, mint jogi kereteken keresztül megvalósuló gazdasági verseny fogyasztóvédelmi célú korlátozásának alkotmányos alapjait teremtette meg az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése, anélkül azonban, hogy konkrét fogyasztói jogosultságokat megfogalmazott volna. Mind a gazdasági verseny, mind a fogyasztói jogok védelme olyan állami kötelezettség, amelyhez külön nevesített alapjogok is kapcsolódnak [pl. vállalkozáshoz való jog (XII. cikk), tulajdon védelme (XIII. cikk)]. Önmagában ugyanakkor ebből a rendelkezésből nem vezethető le, hogy egy szerződéses jogviszonyban miként kell a jogokat és kötelezettségeket a fogyasztó és a vele szerződő fél között elosztani, miként kell a fogyasztói érdekek védelmét érvényre juttatni⁴³³. Az M) cikk (2) bekezdése második mondatából általánosságban az államnak az a kötelezettsége következik, amely – az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével – a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és

⁴²⁹ 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, 109/2009. (XI. 18.) AB határozat

⁴³⁰ 8/2014. (III.20.) AB határozat, Indokolás [12]

⁴³¹ ABH 1995, 333, 339.

⁴³² ABH 1991, 146, 152–153.

⁴³³ 3175/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [10]

fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik⁴³⁴. Ez a kötelezettség azonban nem teljesen azonos az állam alapvető jogok érvényesülését segítő intézményvédelmi kötelezettségével, mivel nem vezethető le az Alaptörvényből alkotmányértelmezési hatáskörben az, hogy az erőfölénnyel visszaélés, illetve a fogyasztói jogok megsértésének bizonyos formája, mértéke, vagy bizonyos szerződéstípus, vagy annak valamely feltétele közvetlenül az M) cikk (2) bekezdésébe ütköző lehetne⁴³⁵.

Az AB az Alaptörvény II. cikkét és a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét az M) cikk (2) bekezdése második mondatával összefüggésben értelmezve megállapította, hogy jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen – a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján – megváltoztathatja. Az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli, valamint annak további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse⁴³⁶.

Mindezen tételeket a testület arra alapozza, hogy a szerződési szabadság nem az egyén legbensőbb szféráját érintő megállapodások megkötésének szabadságával azonosítja, hanem ennél szűkebben, az egyén gazdasági életben való részvételét biztosító jogként részesíti védelemben, és azt hangsúlyozza, hogy a szerződési szabadság a piac működésének és a gazdasági versenynek az egyik fontos feltétele. Ebből következik az, hogy az alkotmánybírói gyakorlatban a szerződési szabadság az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében biztosított piacgazdaság lényegi elemének és önálló alkotmányos jognak (de nem alapvető jognak) minősül.”

E gyakorlatba illeszkedik az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXI. törvényt (a továbbiakban: Végtrlesztési tv.) körében végzett eljárásban hozott döntésben foglalt megállapítások is, miszerint „az állam a körülményeknek az ésszerűen előre nem látható és a normális változás kockázatán túlmenő alakulása, az általa csak korlátozottan befolyásolható forint árfolyam gyengülése és ehhez kapcsolódóan a devizahitelek jelentős számának nehéz helyzetbe kerülése, valamint az ország általános deviza-eladósodottsága miatt kényszerült gyors beavatkozásra egyes intézkedésekkel – köztük a végtrlesztési törvénnyel – az adósságok érdekében, az országot fenyegető jelentős anyagi és szociális károk elkerülése céljából”⁴³⁷, amellyel a jogalkotó „hangsúlyozottan egy nemzetközi válság következtében Magyarországon előállt jelentős, kivételes és súlyos helyzetre reagált, mindebből nem lehet azt a következtetést levonni, hogy egyébként ne tartaná tiszteletben a magánjogi viszonyokat”⁴³⁸, ezért a közjogi beavatkozás nem volt alaptörvényellenes.

2. A jogbiztonság és annak a gazdasági alkotmányban megjelenő jelzős szerkezetei

2.1. Jogbiztonság és a közjogi érvénytelenség (quasi jogalkotási teszt); jogbiztonság: „kellő felkészülési idő” [B) cikk (1) bekezdés]

A közjogi érvénytelenség tulajdonképpen – jogalkotási tesztként – a norma formai alaptörvényellenességének egyik változata, ugyanis „[a]z alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok

⁴³⁴ Lásd erről részletesen Mavi Viktor: Szolidaritási jogok, avagy az emberi jogok harmadik nemzedéke. Állam- és Jogtudomány, 1987/1988. 1-2. szám., illetve a fogyasztói jogok megítélése tekintetében Chronowski Nóra: Szolidaritás az Alkotmányban és azon túl? Közjogi Szemle, 2010. 1. sz. 17.

⁴³⁵ 8/2014. (III.20.) AB Határozat, Indokolás [61]

⁴³⁶ Megerősítette a 22/2018. (XI.20.) AB Határozat, Indokolás [33]-[36]-ban

⁴³⁷ 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [35]

⁴³⁸ 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [36]

megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntéseknek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.”⁴³⁹ A jogállamiság elve alapján az Alkotmánybíróság nem csak akkor állapítja meg az alkotmányellenességet, ha valamilyen jogszabály tartalma sérti az Alkotmány valamelyik rendelkezését, hanem akkor is, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével.”⁴⁴⁰ Következésképpen a jogalkotással szemben támasztott, az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető követelmények megsértése esetén, amely ultima ratio az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmeként értékelhető⁴⁴¹.

Az idézett megközelítést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is irányadónak tekintette eddigi gyakorlata során⁴⁴², így a közjogi érvénytelenséget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére lehet alapozni akkor, ha az indítványozó olyan okból állítja a támadott jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségét, amely az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető, ugyanakkor kifejezetten egy olyan jogalkotási követelmény sérelmére való hivatkozás történik, mint például az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésére, azonban annak önmagában való hivatkozása még nem elegendő, ahhoz az indítványozónak alkotmányjogi értelemben közvetlenül is össze kell(ett) kapcsolnia a támadott jogszabályi rendelkezés formai és tartalmi alaptörvény-ellenességét. Mindazonáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított ... kifogások például a normavilágosságra, közjogi érvénytelenségre alapított alkotmányossági vizsgálatra az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján folyó eljárásban nincs mód, ugyanis nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak⁴⁴³.

Az AB 2012. óta körvonalazódó gyakorlatában számos alkalommal találkozunk az értekezés szempontjából releváns jogalkotói aktusokkal összefüggésben annak közjogi érvénytelenségre hivatkozással. Így volt ez az Szhi.tv. egyes rendelkezései ellen, a törvény hatálybalépését követően az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség által benyújtott alkotmányjogi panaszban⁴⁴⁴ is, melyben a támadott törvény számos rendelkezése ellen⁴⁴⁵ az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát, valamint az alaptörvény-ellenes rendelkezések megsemmisítését kérte⁴⁴⁶.

Ezzel az indítványi elemmel kapcsolatban, miszerint a jogalkotó elmulasztott egyeztetni az integrációval érintett szervezetekkel, az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „a törvénytervezet előkészítése nem része a jogalkotási folyamatnak, ezért az egyeztetés törvényi kötelezettségének, avagy a társadalmi vita megszervezésének elmaradása politikai felelősséget

⁴³⁹ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647

⁴⁴⁰ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 345

⁴⁴¹ A korábban hatályban volt Alkotmány 2. cikk (1) bekezdésére hasonló 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 103.

⁴⁴² 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [92]-[95]; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [63]-[72]; 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [24]; 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [23]-[26]

⁴⁴³ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [53]

⁴⁴⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján.

⁴⁴⁵ 1. § (1) bekezdés t) pontja; 4. § (1) bekezdése; 5. §-a; 11. § (1)-(2) és (4) bekezdései; 12. § (2) és (3) bekezdései; 13. § (3)-(4) bekezdése; 14. §-a [azon belül (3) bekezdése]; 15. § (2), (3), (4), (9), (12)-(14) bekezdései; 16. §-a; 17. § (1) bekezdése; 18. § (4), (6)-(7) bekezdései; 19. § (3), (9) és (11) bekezdései; 20. § (2), (7), (9), (10) és (11) bekezdései

⁴⁴⁶ Ezt követően további 135 db magánszemélyek (szövetkezeti tagok) által benyújtott panasz, ezenkívül 3 db szövetkezeti hitelintézeti kérelem, valamint 1 db részvénytársasági formában működő, bankok által közösen benyújtott indítvány érkezett.

keletkeztet a jogalkotó oldalán, de nem eredményezi a törvény közjogi érvénytelenségét” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, 478, 500.]

Ezen indítványozói körön kívül később egy bírói indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz, mely alapján az 2014. július 07. napján meghozta a 3192/2014. (VII. 15.) AB határozatot. A jelzett határozatban megállapítást nyert, hogy a Tv. egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való konformitását alkotmányjogi panaszok alapján egy másik ügyben [20/2014. (VII. 3.) AB határozatban] már megvizsgálta, ezért az ügy az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján részben ítélt dolognak (res iudicata-nak) minősült. Ennek megfelelően a vonatkozó indítványi elemek – a Tv. közjogi érvénytelenségét állító hivatkozás, a 1. § (1) bekezdés t) pontja, a 15. § (7) bekezdés a) pontja és (11)-(12) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés – tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette⁴⁴⁷.

Az indítványozók nézete szerint a Törvény előkészítésére és elfogadására a jogalkotási követelmények megsértésével került sor, s e körben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezéseinek be nem tartását is állították. Etekintetben *a felkészülési idő hiányát sérelmezték*, továbbá hivatkoztak a jogrendszerbe illeszkedés, a hatásvizsgálat, illetve a véleményezési eljárás hiányára. Az indítványozók a Jat. sérelmén keresztül *az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének a sérelmét is látták megvalósulni*, mivel ezen alaptörvényi előírás szerint a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Az egyik magánszemély indítványozó a többiekétől eltérő kérelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét állította a véleményezési eljárás hiányára, és – a Tv. több rendelkezésével összefüggésben – az ellentmondó szabályozási tartalomra, valamint a normavilágosság sérelmére hivatkozással.

2.2. Jogbiztonság és a „kellő felkészülési idő” [B) cikk (1) bekezdés]; a kihirdetést követő napon történő hatálybalépés problémája és a véleményezési jog gyakorlásának elmaradása (kiüresedése)

Az AB a pénznyerő automaták kaszinókban történő üzemeltetésére vonatkozó törvényi rendelkezésekkel összefüggésben először az indítványoknak *a jogállamiság elvének megsértésével* kapcsolatos kifogásait vizsgálta meg, hiszen valamennyi indítvány a jogállamiságból levezethető felkészülési idő rövidségére, illetve hiányára hivatkozott elsősorban, és pedig a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos alkotmánybírói álláspontját összefoglaló 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglalt általános megállapítások alapján, melyet egyebekben a testület is irányadónak tekintett a támadott norma vizsgálatakor.⁴⁴⁸

A Testület kihangsúlyozta, hogy a szerencsejáték ügyre nézve a 28/1992. (IV. 30.) AB határozat azon megállapítását tartja irányadónak, miszerint vannak olyan kivételes esetek, amikor az abban meghatározott jogállami követelmények figyelmen kívül hagyása nem sérti a jogállamiság elvét: „Bár nem jelentős számban, de előfordulhatnak olyan esetek, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat – akár a szabályozott társadalmi viszonyok jellege, akár a történelmi körülmények vagy más ok folytán – kizárólag a jogszabálynak a kihirdetés napján történő hatályba léptetésével juttatható érvényre, mert például a szabályozás

⁴⁴⁷ Az Abtv. 64. § f) pontja alapján.

⁴⁴⁸ A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat alapján, mely kimondta, hogy az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

tartalmának előzetesen ismertté válása olyan társadalmi mozgásokat indítana meg, amelyek megghiúsíthatnák a jogszabállyal elérni kívánt célt. Ha az ilyen jogszabályok – épp a hatálybaléptetés időpontjának sérelmezése miatt – akár alkotmányjogi panasz, akár a jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján az Alkotmánybíróság elé kerülnek, a testület esetileg vizsgálja annak a fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdeknek a fennállását, amely a jogalkotót az azonnali hatálybaléptetésre készítette” [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 159].

Az AB tanácsának többségi álláspontja szerint a Módtv. hatályba léptetése *valóban nem biztosított felkészülési időt, azt viszont a nemzetbiztonsági kockázat elleni minél sürgősebb fellépés tette szükségessé.*

Kihangsúlyozandó, hogy a jogállamiság sérelmét indukáló kellő felkészülési idő hiánya tekintetében támadott aktus rendelkezését a Testület azzal az érveléssel fogadta el alaptörvénykonformnak, hogy a Módtv. hatályba léptetését – kellő felkészülési idő nélkül (!) – a nemzetbiztonsági kockázat elleni *minél sürgősebb fellépés* tette szükségessé, mégpedig arra a nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozva, mely tulajdonképpen hipotetikus alapokon nyugvó, mivel a jogalkotás során *a konkrétan meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatra való hivatkozást veszi figyelembe.*

Ebben az esetben – a Testület álláspontja szerint – a felkészülési idő biztosítása a hatályba léptetett jogszabály végrehajtásának hatékonyságát redukálva éppen a jogalkotói szándék ellen hatott volna. Továbbá – a játékfüggő személyek vonatkozásában – okkal valószínűsíthető az is, hogy az esetleg biztosított felkészülési időszakban kiszámíthatatlanul felerősödött volna a pénznyerő automatakhöz fűződő „játékkedv”, azaz éppen a kivédendő negatív jelenségek szaporodásához vezethetett volna, a felkészülési időszak végéig (Indokolás [149]). Véleményem szerint ez az érv – a kellő felkészülési idő hiánya (sic!) tekintetében – irracionális és életszerűtlen, ugyanis valószínűsíthető, hogy azok a játékkedvelők, akik a játékautomatákat használták munkavégzés helyett, illetve alatt, vagy mellett (tulajdonképpen, amíg van rá fedezet, kölcsön etc.), annak az automata kaszinóban való kizárólagos áthelyezése, illetve időpontja irreleváns, aki pedig a támadott jogszabály megalkotásáig sem volt játékkedvelő, az nem a jogszabályi változás bevezetéséhez szükséges kellő felkészülési időszak lététől nyer ösztönzést a játékautomatázáshoz.

Mindent összevetve ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a konkrét ügyben a felkészülési idő hiánya nem sértette a jogállamiság elvét.

Rögzíteném, hogy a pénznyerő automata magukban hordozhatják a nemzetbiztonsági kockázat veszélyét, ezáltal a nemzetbiztonsági érdekek sérelmét. Ugyanakkor, álláspontom szerint, ez nem indokolható a Testület részéről valamely jogszabályi rendelkezés – megállapítva a kellő felkészülési idő hiányát, ezáltal a jogállamiság sérelmét – alaptörvénykonformmá minősítésével egy feltételezett, alá nem támasztott, meg nem jelölt „nemzetbiztonsági kockázattal”, mégpedig valami ellen – ami teljesen hipotetikus – kimondottan, minél sürgősebb fellépést feltételezve. Maga a Testület⁴⁴⁹ rögzítette ugyanis, hogy a döntés meghozatalakor nincsenek a nyilvánosság elé tárható adatok, mert akkor is folyamatban voltak a vizsgálatok a kockázat feltárása érdekében. *Ez az érvelés számomra nem helytálló.*

⁴⁴⁹ Indokolás [140] A nemzetbiztonsági kockázatról legutóbb a Nemzetbiztonsági Bizottság 2013. május 24-én megtartott ülésén (annak jegyzőkönyve szerint) a belügyminiszter meghallgatása során kérdésekre válaszolva bejelentette, hogy a nyilvánosság még nem tájékoztható, mert a vizsgálat jelenleg is tart, de ha a Bizottság hoz erre vonatkozó döntést, tagjai az Alkotmányvédelmi Hivatalnál megnézhetik az erre vonatkozó keletkezett anyagot. A belügyminiszter külön kiemelte, hogy a kormány és a parlament időben lépett és jó döntést hozott.

Aggályosnak tartom a Testület tanácsának többségi indokolását a tulajdonhoz való alapjog vizsgálata során tett megállapításai vonatkozásában is (ami visszautal a kellő felkészülési idő hiányára), mely szerint az állami beavatkozás közérdekűségét alátámasztja annak másik oka is: a nemzetbiztonsági kockázat (lásd jelen határozat, Indokolás [138]–[146]), 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”* (Indokolás [166]).

Az alapjogi biztos a jogállamiság elvének sérelmét látta a tekintetben, hogy a támadott rendelkezésekkel a jogalkotó a korábbi szabályozáshoz képest kiszámíthatatlan módon tette koncessziókötelessé a pénznyerő automaták üzemeltetését, vagyis felvetette: van-e egyáltalán joga az államnak egy liberalizált tevékenységet állami monopólium alá helyezni.

A Testület többségi döntésében elutasította az alapjogi biztosi indítványban a jogállamiság elvének e szempontból állított sérelmét tekintettel a 469/B/1997. AB határozatában foglaltakra⁴⁵⁰: „Az államnak [...] döntési szabadsága körébe tartozik, hogy a szerencsejátékok körében meghatározza: mely tevékenységek minősülnek liberalizált tevékenységnek, és melyek nem. Ehhez képest az állam, a szerencsejátékok szervezése, mint állami monopólium körében szabadon eldöntheti, hogy liberalizálja az adott tevékenységet, azaz nagyobb teret enged a magánvállalkozásoknak [...], vagy azokat, illetve azok egy részét, kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe vonja. Erre alkotmányos felhatalmazása van az Alkotmány 10. § (2) bekezdése alapján” (469/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 717, 720.).

Az alapjogi biztos azzal is alátámasztotta a jogállamiság elvének általa állított sérelmét, hogy a támadott rendelkezéseket a jogalkotó úgy léptette hatályba, hogy nem volt tekintettel a *bizalomvédelem elvére*. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványának ezt a részét (is), ugyanis a bizalomvédelem a Testület álláspontja szerint egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, jogilag védett várakozás. (1146/D/2001. AB határozat, ABH 2009, 1525, 1540.) Erről jelen esetben nem lehet szó – fejtette ki a Testület tanácsa –, hiszen a szerencsejáték-iparban – az Indokolás [65]–[124] bekezdéseiben felvázolt szabályozás-fejlődési és jogkörnyezeti sajátosságai miatt – észszerűen nem várható el a szabályozás változatlansága, és erre a visszamenőleg vizsgált jogalkotói szándék sem ad alapot.

Mindazonáltal a takarékszövetkezet-integrációt létrehozó norma elleni indítványozók álláspontja szerint is a jogalkotó e tekintetben sem biztosított *kellő felkészülési időt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, és ezzel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében írt jogállamiság – és az abból levezetett jogbiztonság – sérelmét okozta.*⁴⁵¹ *Az indítványozók a jogállamiság követelményének szempontjából aggályosnak tartották, hogy az érintetteket nem vonták be a jogalkotási folyamatba, és a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt. Kifejtették továbbá, hogy a Törvény által megvalósított jogkorlátozásnak nincs alkotmányos indoka, ezáltal sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését.*

⁴⁵⁰ Hivatkozással az 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglaltakra, és arra is tekintettel, hogy a hivatkozott korábbi alkotmányi rendelkezés tartalmilag azonos az Alaptörvény 38. cikkének (2) bekezdésével, az Alkotmánybíróság a jelen ügyre nézve irányadónak tekintette a fenti megállapítást.

⁴⁵¹ A közjogi érvénytelenségnek a felkészülési idő hiányán kívüli okokra alapított további indítványi elemeit jelen határozat indokolásának [53] bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 9. pontjában visszautasította.

A jogállamiságból levezethető kellő felkészülési idő követelményére az AB irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelményként a *jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre*. A jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson: a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez és a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás *tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie*. A Testület azt is hangsúlyozta, hogy *az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya miatt állapítható meg*⁴⁵².

Az Szhi. tv.-t az Országgyűlés 2013. július 5-ei ülésnapján fogadta el, és azt 2013. július 12-én hirdették ki, rendelkezései pedig – néhány kivétellel – a kihirdetést követő napon⁴⁵³, tehát 2013. július 13-án léptek hatályba. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság az integráció – a Tv. által meghatározott – menetrendje főbb állomásainak⁴⁵⁴ áttekintését követően megállapította, hogy a szektort érintő változások terjedelme és mélysége *nyilvánvalóan jelentős*⁴⁵⁵. Kétségtelen az is, hogy *a jogalkotó lényegében felkészülési idő nélkül léptette hatályba és rendelte alkalmazni a Tv. előírásait, ami a kellő felkészülési idő jogbiztonságból levezetett követelményével összefüggésben szokatlan, rendkívüli megoldás és a bevezetett rendelkezések jellegük szerint korlátozóak voltak, ugyanakkor a jogszabály pontos menetrendet tartalmazott az Szhi. tv.-ben foglalt előírások végrehajtására, illetve arra nézve, hogy az érintett jogalanyoknak – köztük az indítványozóknak – mikor, milyen módon kell tevőlegesen alkalmazkodniuk a tevékenységüket meghatározó, megváltozott jogszabályi környezethez. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint annak megítélése szempontjából, hogy elegendő idejük volt-e az érintetteknek arra, hogy magatartásukat a jogszabály előírásaihoz igazítsák, elsősorban ez utóbbinak van jelentősége*.

Az AB a határozat indokolásában kimondta, hogy az Szhi. tv. *csak néhány olyan előírást tartalmaz*⁴⁵⁶, mely a szövetkezeti hitelintézetektől (illetve az integrációval érintett bankoktól) tevőleges, aktív magatartást követelt meg⁴⁵⁷, ezzel kapcsolatban pedig kifejtésre került, hogy jellegük szerint ezek a rendelkezések *korlátozóak*.

Nem tartom megfelelő iránynak az Alkotmánybíróság fentiekben ismertetett indokolásában a kellő felkészülési idő vonatkozásában kifejtett érvelését, amikor is véleményem szerint helyesen hivatkozik az irányadó gyakorlatára⁴⁵⁸, felvázolja a jogbiztonság követelményeként meghatározott elemeket, melyek elvártak a kellő felkészülési idő biztosításához, azonban –

⁴⁵² Összefoglalóan lásd erről a 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[238], [241] részeit.

⁴⁵³ a Tv. 21. §-a értelmében

⁴⁵⁴ 20/2014 (VII.3.) AB határozat, Indokolás [125]

⁴⁵⁵ Indokolás [126]

⁴⁵⁶ Indokolás [127]

⁴⁵⁷ Ezek a következők: 15 nap állt rendelkezésükre, hogy az előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot megtegyék a „C” sorozatú takarékbanki elsőbbségi részvény átvételére, illetve hogy „B” sorozatú elsőbbségi részvényeiket letétbe helyezték; 20 nap, hogy a PSZÁF-nél kezdeményezzék a Tv.-nek megfelelő működési engedély kiadását; 45 nap, hogy elfogadják az új alapszabályukat/alapító okiratukat az SZHISZ igazgatósága által meghatározott szöveggel, valamint 75 nap a működési engedély megszerzésére (azzal, hogy a Tv. a Felügyeletnek 8 munkanapos határidőt biztosított a döntésre).

⁴⁵⁸ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[238], [241]

álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság többségi döntésében figyelmen kívül hagyta azon saját megállapítását, miszerint *a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégezni a felkészülési idő megfelelő voltának vizsgálatát, mivel leszögezte, hogy a Szhi. Tv. néhány rendelkezése, mely aktív magatartást vár el a címzetti körtől, jellege szerint korlátozó volt.* Véleményem szerint téves az az alkotmánybírói érvelés, mely szerint alaptörvénykonformmá teszi mindezt az a tény, hogy az Szhi. tv. programszerű módon előír „pontos határidőkkel” egy menetrendet, ezáltal lehetővé téve azt, hogy a címzettek magatartásukat a normához igazítsák, ugyanakkor figyelmen kívül hagyva azt a körülményt, hogy a törvény kihirdetését követően – a jogalkotó *lényegében felkészülési idő nélkül – léptette hatályba és rendelte alkalmazni azt.* Mint ahogyan Lévay Miklós különvéleményében előadta, mellyel a jogbiztonság követelményének megfelelő javaslatával egyetértek, *miszerint „a reformok bevezetéséhez elengedhetetlenül szükséges az átmenet biztosítása”*⁴⁵⁹ [ezen érvelés alátámasztására felhozta a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban kifejtett indokolást, valamint az 51/2010. (IV. 28.) AB határozatot].

Habár az Alkotmánybíróság a Tv. által meghatározott pontos menetrend meglétére helyezte a hangsúlyt e tárgykor vizsgálatánál, és ez alapján vonta le a konklúzióit a kellő felkészülési idő vonatkozásában, mely érvelést nem tartok helyes irányynak, a testület korábbi, 51/2010. (IV. 28.) AB határozatában a jelentős változást indukáló jogszabályokkal összefüggésben azt állapította meg, hogy a kellő felkészülési idő követelményének érvényesüléséhez lehetővé kell tenni azt is az érintettek számára, hogy a helyzetükre vonatkozó, megváltozott jogszabályi környezethez – újabb döntésekkel – alkalmazkodjanak. A felkészülési idő nem önmagában való követelmény, hanem arra is szolgál, hogy a személyek, akik a régi jog alapján döntéseket hoztak, tudják azt korrigálni, és az új helyzethez igazodó döntéseket hozni. Amikor csak technikai felkészülésről van szó, a felkészülési idő nagyon rövid is lehet.

A levezetett korábbi döntés alapján véleményem szerint *jelen esetben nem beszélhetünk technikai jellegű felkészülésről az Szhi. tv. által elvárt aktív magatartások megtételekor, hiszen azok az AB által elismerten korlátozó jellegűek; továbbá ahogyan már kifejtésre került, ezen az sem változtat, ha pontos menetrend alapján cselekednek a címzettek.*

Az Alkotmánybíróság szerint annak ellenére, hogy az integráció maga a szektor működésének sajátosságait illetően *alapvető újításokat* hozott, konkrétan az integrációval érintett hitelintézetek számára a Tv.-ben leírt – határidőkkel biztosított – integrációs menetrend csak néhány lépés megtételét írta elő. *„A jelzett időtartamok rövidnek minősülnek, mindazonáltal – tekintettel a különösen „érzékeny” pénzügyi szektorra – kirívóan rövidnek, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek nem tekinthetők, nem tették eleve lehetetlenné a jogszabályi rendelkezésekhez való alkalmazkodást”*⁴⁶⁰ - ítélte meg tehát a kellő felkészülési időt a Tv. rendelkezéseinek tartalmát vizsgálva és megjegyezte, *hogy ez a tény, illetve a szektor különös szenzitivitása okkal indíthatja a jogalkotót arra, hogy az előkészítési és felkészülési folyamatot a lehető legszűkebb körre szűkítse.*

A levezetett okfejtés alapján az alkotmányosság öreként említhető testület a Szhi. törvény egészének vonatkozásában történő alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított – indítványokat elutasította.

A Quaestor károsultak kárrendezéséről szóló törvényi rendelkezések vonatkozásában hozott 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban dönteni kellett az Alkotmánybíróságnak a kellő felkészülési idő sérelmére alapított indítványokról. Az indítványozók álláspontja szerint a

⁴⁵⁹ Különvélemény [364] része

⁴⁶⁰ Indokolás [128]

Quaestor tv. 14. §-a – amelynek értelmében a Tv. a kihirdetést követő napon lépett hatályba – nem biztosít *kellő felkészülési időt* az érintettek részére, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. E tekintetben, azaz a kellő felkészülési idő vonatkozásában a Testület korábbi gyakorlatának [a kellő felkészülési idő értelmezésének legfőbb kritériumait összegző 28/1992. (IV. 30.) AB határozat] áttekintését követően megállapította, hogy a Tv. 4. § (8) bekezdése – a kötelezettség pontatlansága miatt a bekezdés egésze, a 2015. évre vonatkozóan pedig a tényleges felkészülés lehetőségének hiánya miatt – nem biztosított kellő felkészülési időt az érintettek számára, ugyanis jelen esetben nem a rendelkezés hatálybalépését, hanem a Tv. rendelkezésének normatív tartalma kifejtésének időpontját kellett figyelembe venni, tekintetbe véve azt a körülményt, hogy a Tv. megfogalmazása bizonytalanná teszi azt, hogy egy eleve pontatlan kötelezettséget mikor kell az érintetteknek teljesítenie.

Érdekességként elmondható, hogy a Testület jelen eljárása során a kellő felkészülési idő alkotmányos létének vizsgálatakor új zsinórmértéket is deklarált, amikor is a törvényjavaslat benyújtásának időpontját említi⁴⁶¹, kifejtve azt is, hogy a törvényjavaslat benyújtása és a Tv. hatálybalépése között tehát rövid idő telt el; ez a körülmény azonban – tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorlatára – önmagában még nem alapozza meg az alaptörvény-ellenesség kimondását (32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [61])⁴⁶².

2.2. A jogállamiság elvének sérelme; a jogbiztonság és a visszaható hatály problematikája⁴⁶³

Mindenekelőtt jelzem, hogy azért indokolt a jogállamiság elvének sérelmével és az ebből kiágazó jogbiztonsággal, valamint a visszaható hatály problémájával kiemelten foglalkozni, mert a devizahitelek ügyével kapcsolatosan beérkező indítványok (mind a négy) kihangsúlyozták ezeknek az elv(ek)nek a súlyos sérelmét, ezáltal ez válhatott volna a legerősebb „fegyverré” a Deviza-törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására.⁴⁶⁴ Ha több okból állítják, hogy valamely jogszabály alaptörvény-ellenes, azonban egy ok az egész törvényre kihat (ezen esetben lehet a visszaható hatály tilalma), akkor az AB elsőként azt vizsgálja (természetesen ez minden esetben nem kötelező elv).

a) A visszaható hatály megállapításakor, azt kell vizsgálni, hogy a Törvény egyes anyagi jogi rendelkezései *tartalmilag új szabályozási környezetet hoztak-e létre*. Ennek eldöntéséhez az alábbi kérdéseket vettem alapul:

- a) A deviza ügyben keletkeztek-e a törvény alapján a kihirdetését *megelőző időre kötelezettségek vagy visszamenőlegesen terhesebbé vált-e a helyzet?*
- b) A Törvény *megállapít-e jogi felelősséget* olyan, a kihirdetését megelőzően tanúsított magatartásért, amely a törvény hatálybalépését megelőzően nem volt jogsértő?
- c) A hatályba léptető rendelkezés eredményeként a Deviza-törvény új, korlátozó rendelkezései *már létrejött, lezárt anyagi jogi jogviszonyokban idéztek-e elő változást?*

⁴⁶¹ Lásd erről bővebben: KOVÁCS Ildikó – TILK Péter: Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról c. írásban. Jogtudományi Közlöny, 2015/11.

⁴⁶² Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban a szabályozás több rendelkezését is megsemmisítette, ugyanis a Tv. több rendelkezését – 1. §-át, továbbá 4. § (5)–(9) bekezdéseit, a 6. § d) pontját és a 13. §-ait – alaptörvény-ellenesnek találta a diszkrimináció tilalma alapján.

⁴⁶³ Visszaható a hatály akkor is, ha a jogszabály hatályba léptetése nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, 68/2006. (XII. 6.) AB határozat].

⁴⁶⁴ Az Alkotmánybíróság 34/2014 (XI. 14.) határozata nem tartotta megalapozottnak a bírói indítványt e követelmény vonatkozásában (sem).

- d) Érvényesül-e az a már Peschka Vilmosnál megfogalmazott kitétel, mely szerint a jogszabálynak két ontológiai feltétele van: az *alternativitás* (cselekvési lehetőségek közötti választás) és a *társadalmi szintű megismerhetőség*?⁴⁶⁵ Azaz: megvan-e a cselekvési lehetőségek közötti választás, ha valamely indokra (akár tisztességtelenségre) hivatkozással visszamenőlegesen meg lehet változtatni jogviszonyokat, és ilyen esetben van-e bármilyen értelme vagy szerepe a „társadalmi megismerhetőségnek”?

ad a) Az a) pontban megfogalmazott kérdésre a válasz egyértelműnek tűnhet; mivel a Deviza-törvény 1. § (1) bekezdésében határozza meg *tárgyi hatályát* (alkalmazhatóságát), amikor kimondja, hogy e törvény a 2004. május 1. napja és az e törvény hatálybalépésének napja⁴⁶⁶ között kötött fogyasztói kölcsönszerződésre terjed ki: több évvel ezelőtti időpont szerepel a törvényben, tehát az biztos, hogy a törvény a kihirdetését megelőző időre állapít meg szabályokat, azonban, hogy azok kötelezettségek-e vagy sem, azt már részletesebben kell körbejárni.

A Deviza-törvény 4. § (1) bekezdése akképp rendelkezik, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó fogyasztói kölcsönszerződés vonatkozásában *vélelmezni kell, hogy tisztességtelen* az annak részét képező egyoldalú kamatemelés, költségemelés, díjemelés lehetővé tevő *szerződéses kikötés* – az egyedileg megtárgyalt feltétel kivételével –, *tekintettel arra, hogy az nem felel meg* 4. §(1) bekezdés a)-g) pontjában⁴⁶⁷ található elveknek. Mi másról lenne szó tehát, mint valamely helyzet visszaható hatállyal történt *hátrányosabbá tételéről*: hiszen ha nem felel meg a szerződéses kikötés a követelményrendszernek, abban az esetben – szankcióként – semmisnek minősül. Ha a Törvény és kritériumrendszere akkor hatályban lett volna (illetve „élt” volna a jogalkalmazás által), nyilvánvaló, hogy a bankok és más pénzügyi intézmények e kötelezettségnek eleget tettek (megfeleltek) volna, hogy szerződéseik utólag ne legyenek megtámadhatók.⁴⁶⁸

ad b) A b) kérdésre is megadható a válasz az előbbieken leírtakkal, ugyanis a Törvény a pénzügyi szervezetek jogi felelősségét azzal állapítja meg, hogy felállítja a (megdönthető) vélelmet, továbbá szankcióját – ha szerződéses kikötései tisztességtelenek – a semmisséget, így befolyásolva a per végén hozott ítélet által a magánszeméllyel való jogviszonyát.

⁴⁶⁵ Vilmos PESCHKA: The Retroactive Validity of Legal Norms. Acta Juridica Hungarica, 1999/1-2. sz. 9-15.

⁴⁶⁶ 2014. július 26-ig.

⁴⁶⁷ a) az egyértelmű és érthető megfogalmazás elvének: annak tartalma a fogyasztó számára nem világos, nem érthető;

b) a tételes meghatározás elvének: az egyoldalú szerződésmódosítás feltételei nem tételesen meghatározottak, vagyis az ok-lista hiányzik, vagy van ok-lista, de az csak példálózó jellegű felsorolást tartalmaz;

c) az objektivitás elvének: az egyoldalú módosítás feltételei nem objektív jellegűek, vagyis a fogyasztóval szerződő félnek módja van a feltétel bekövetkeztét előidézni, abban közrehatni, a módosításra okot adó változás mértékét befolyásolni;

d) a ténylegesség és arányosság elvének: az ok-listában meghatározott körülmények ténylegesen nem, vagy nem a körülmények változásának mértékében hatnak a kamatra, költségre illetve díjra;

e) az átláthatóság elvének: a fogyasztó nem láthatta előre, hogy milyen feltételek teljesülése esetén és milyen mértékben kerülhet sor további terhek rá történő áthárítására;

f) a felmondhatóság elvének: a szerződésmódosítás bekövetkezése esetére nem biztosítja a fogyasztó számára a felmondás jogát vagy

g) a szimmetria elvének: kizárja, hogy a fogyasztó javára bekövetkező feltételváltozás hatása a fogyasztó javára érvényesítésre kerüljön.

⁴⁶⁸ Ugyanis a Ptk. 234. § (1) bekezdése szerint a semmis szerződés érvénytelenségére – ha a törvény kivételt nem tesz – bárki határidő nélkül hivatkozhat (részleges érvénytelenség esetén is).

ad c) A c) kérdésnél abból indulok ki, hogy megkötött szerződések vannak, melynek alanyai a pénzügyi intézmények és a magánszemély fogyasztók. A szerződések jogi szabályozására a Ptk.⁴⁶⁹ mint *lex generalis* és a Hpt.⁴⁷⁰ – különös szintű norma – vonatkozó rendelkezései irányadók. A Ptk. 205. § (1) bekezdése értelmében, a *szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre*. Eszerint a szerződések aláírásával anyagi jogviszonyok⁴⁷¹ (fogyasztói kölcsönszerződések) jöttek létre, és *a szerződésből kötelezettség keletkezett a szolgáltatás teljesítésére; jogosultság a szolgáltatás követelésére*⁴⁷². (Ha az új Ptk. 6:63. § [A szerződés létrejötte és tartalma] alcím alatti (1) bekezdését veszem alapul, aszerint is; a szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre. A szerződés egy a kötelemfakasztó tények sorából; a kötelelem pedig Ptk. 6:5. § [A jognyilatkozat hatályosulása] (1) bekezdése alapján *a jelenlevők között tett jognyilatkozat nyomban hatályossá válik*.) Következésképpen, a szerződésmegkötésének pillanatában már hatályossá váltak a fogyasztói kölcsönszerződések az új Ptk. rendelkezéseinek interpretációja alapján is.

*Tehát a Deviza-törvény új jogi keretet húz rá a szerződés – általános szerződési feltételeinek – tartalmi követelményeire; azaz a már létrejött, olykor lezárt*⁴⁷³ *anyagi jogi jogviszonyokban idéz elő változást*. Álláspontom szerint a Törvény már lezárt viszonyokat is újrainyit, és új szempontok alapján újraértékel.

E pontnál a *Hpt. időszakonkénti szabályozásáról* is szólnom kell, ugyanis egy fokozatosan szigorodó tendencia figyelhető meg a fogyasztói kölcsönszerződésekkel kapcsolatban. A régi Hpt. 210.§ (3) bekezdés⁴⁷⁴ szerint az ügyfél számára kedvezőtlen kamatmódosításra (díjra vonatkozó módosításra stb.), azaz hátrányos, egyoldalú szerződésmódosításra, csak akkor kerülhet sor, ha azt az ÁSZF külön pontban, egyértelműen lehetővé teszi – mely úgynevezett egyoldalú kógens feltételnek minősül, amelyet, ha teljesít a bank, biztos lehet abban, hogy a kikötés nem ütközik jogszabályba (Hpt.-be).

2009. augusztus 1-jétől a szabályozás két lépcsőben szigorodott, majd 2010. január 1-jétől tovább módosult a 210. §.⁴⁷⁵ Emellett a szerződéses kikötésekre vonatkozó feltételeket 2011. november 15-től és 2012. december 9-től szintén módosították. Kihangsúlyozandó, hogy a szabályozás fokozatos volta miatt – 2009. augusztus 1. napját megelőzően – a fogyasztóra hátrányosan *bármely szerződési feltétel, ezt követően csak a kamatra, díjra, költségre vonatkozó rendelkezések* voltak módosíthatók egyoldalúan. Ez alapján látható, hogy a Hpt. az egyoldalú szerződésmódosítás törvényi feltételeit *időben eltérő módon és részletességgel rendezte*. Következésképp elmondható, hogy a vitássá tett *időszakot* nem lehet *egységesnek és homogénnek tekinteni, a jogszabályi környezet* (2009. aug. 1-je, 2010. jan. 1-je után, valamint 2011. nov. 15-e és 2012. dec. 9-e után, 2014. július 26-ig bezárólag) *állandó mozgásban volt*.

⁴⁶⁹ A szerződéskötéskor hatályos: 1959. évi IV. törvény.

⁴⁷⁰ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény.

⁴⁷¹ Az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatában – a „létrejött jogviszonyok” alatt az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat értette, és e jogviszonyok védelme érdekében állapított meg alkotmányellenességet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme miatt.

⁴⁷² Ptk. 198. § (1) bekezdése.

⁴⁷³ Például, ha megszűnt teljesítés folytán.

⁴⁷⁴ A Hpt. 2009. augusztus 1-je előtti állapota.

⁴⁷⁵ Hpt. 210. § (3) „Fogyasztóval kötött kölcsönszerződésben vagy pénzügyi lízingszerződésben az ügyfél számára kedvezőtlenül kizárólag a kamatot, díjat vagy költséget lehet egyoldalúan módosítani. Egyéb feltétel, ideértve az egyoldalú módosításra okot adó körülmények felsorolását is, egyoldalúan nem módosítható az ügyfél számára kedvezőtlenül. Az egyoldalú módosítás jogát a hitelező akkor jogosult gyakorolni, ha a módosításra okot adó objektív körülmények tételes meghatározását a szerződés tartalmazza, valamint a hitelező árazási elveit írásban rögzítette.” A (4)-(14) bekezdés az árazási elvekkel szemben támasztott tartalmi követelményeket és a módosítás egyéb szabályait határozza meg.

A Deviza-törvény mégis ezt teszi. Az Alkotmánybíróság ezt figyelmen kívül hagyva – többségi álláspontjában – azt állapította meg, hogy a Törvény *nem alkotott új anyagi jogszabályt visszamenőleg, hanem az érintett időszakban mindig is hatályban volt anyagi jogszabálynak az európai és a magyar bírósági gyakorlat által kidolgozott, és kötelezően alkalmazandóvá tett (azaz az anyagi jog értelmezésének pontosításával eleve az anyagi jog részévé vált) értelmezését*⁴⁷⁶ foglalta a Törvénybe, emelte jogszabályi szintre.⁴⁷⁷ Ezt törekszik igazolni Sulyok Tamás alkotmánybíró is, miszerint a Törvény elvei már korábban is megjelentek. Megerősíti ezt a nézetet egyébként a 7/2015. (III. 19.) AB határozat, melyhez ugyanebben a vonatkozásban Kiss László alkotmánybíró különvéleményt csatolt, valamint a 11/2015. (V. 14.) AB határozat is, ami a Kúria általi „jogalkotást” kifogásoló indítványt nem találta megalapozottnak.

A kérdés tehát, amely felmerült, hogy ha ezek az elvek már korábban is ennyire egyértelműen jelen voltak, miért volt szükség megerősítésükre, új formában való megfogalmazásukra? Korábbi létezésük esetén ugyanis a bíróságok mindenfajta kétség nélkül alkalmazhatták volna ezeket az elveket a devizahitelekkel kapcsolatos perekben.

Az Alkotmánybíróság álláspontjával szemben áll az a vélemény, miszerint a Törvény nemcsak a bírói gyakorlat *kodifikálása a jövőre nézve, hanem a bírói gyakorlatnak a kiterjesztése is, és ezen keresztül a Hpt. 2010. január 1-jétől (részben már 2009. augusztus 1-jétől) hatályos, értelmezett szabályainak a visszavetítése a korábban létrejött általános szerződési feltételekre és szerződésekre.*⁴⁷⁸ Továbbá sem a 2/2012. PK véleményben, sem pedig a 2/2014. PJE⁴⁷⁹ határozatban nincs szó arról, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás tisztességtelenségének az egyes – PK-véleményben megjelenő – szempontjait a 2004. május 1-jét követően létrejött valamennyi általános szerződési feltételre, ennek nyomán valamennyi szerződésre általánosan alkalmazni kellene.⁴⁸⁰ A jogegységet biztosító említett eszközök általános, 2004. május 1-jétől való, közvetlen alkalmazásának lehetőségét a Deviza-törvény teremti meg.⁴⁸¹

ad d) A „peschkai kérdésre” (d) pont) a válasz egyszerű logikai következtetéssel megválaszolható. Mivel a 2014. évi XXXVIII. törvény 2004. május 1-jétől írja elő, hogy a szerződéses kikötések az immanens elveinek meg kell feleljenek (különben tisztességtelenek), ezért a pénzügyi intézmények számára 2004. május 1. és 2014. július 26-a között nem adatott meg a cselekvési lehetőségek közti választás. Ugyanis a Törvényben taxatíve felsorolt valamennyi elv a magyar jogrendszerben korábban *jogszabályi szinten nem jelent meg*⁴⁸²,

⁴⁷⁶ KISS László különvéleménye: [289] 11. Több indítvánnyal egyetértve ugyancsak bizonyíthatónak látom magam is, hogy a Törvény – az igazságügyi miniszteri állásfoglalással ellentétben – nem a polgári jogi érvénytelenség fogalmát tölti ki tartalommal, hanem a korábbi Ptk. 209. § (1) bekezdésében, majd a hatályos Ptk. 6:102. § (1) bekezdésében rögzített definíciótól független, új meghatározást adott a tisztességtelenségnek.

⁴⁷⁷ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [103].

⁴⁷⁸ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás; Paczolay Péter különvéleménye [347].

⁴⁷⁹ Ezek a bírósági jogegységet biztosító eszközök a bíróságoknak szólnak, és a konkrét – de folyamatban lévő vagy ezt követően indult – perekben alkalmazandók.

⁴⁸⁰ Ezzel ellentétben a 34/2014 (XI. 14.) AB határozat többségi álláspontja szerinti Indokolás [98] „...A tisztességesség mércéje nem változott, pusztán jogszabályban is rögzítésre került az, ami korábban is (a régi Ptk., és a bírói gyakorlat, valamint az Irányelv alapján) eleve követelmény volt. A régi (és az új) Ptk. rendelkezései, valamint a Kúria által kialakított elvek alapján a kérdéses szerződési kikötések tisztességességének a megítélésén a Törvény nem változtatott, hanem csak a generálklauzula törvényi keretén belül annak – *ab ovo* meglevő – tartalmát határozta meg differenciáltan.” Megjegyzés: szigorodott a bírói gyakorlat miatt.

⁴⁸¹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolásban; PACZOLAY Péter különvéleményének [345], [346] margószámai alatti megállapításaiból való részlet.

⁴⁸² Vö.: KISS László különvéleménye [281] 6. pont: „Ezek a kritériumok 2004. május 1. napja és a törvény hatályba lépésének napja között nem voltak sem ilyen formában, sem ilyen tartalommal tételezve és akár belső jogi (ide

illetőleg a jogszabályok által korábban szabályozott elvekről rendelkező jogszabályok (Hpt. vonatkozó rendelkezései és a 275/2010. (XII. 15.) Korm. rendelet⁴⁸³ szabályai) a Törvény által megjelölt *teljes időtartam alatt nem voltak hatályosak*. Az is egyértelmű, hogy a Deviza-törvény esetében, amely 2004. május 1-jétől szabályozza a szerződéses kikötések minőségét (tisztesség/tisztességtelen), nem volt a társadalmi szintű megismerhetőség potenciál.

Az AB-határozat álláspontja szerint a jelenlegi feltételek *kezdetől fogva* levezethetők voltak az általános jogszabályi rendelkezésekből⁴⁸⁴, melyeket *utólag foglaltak* (2/2012) PK véleménybe, (2/2014) jogegységi határozatba, (2014. évi XXXVIII. törvény) *jogszabályba*. Az Alkotmánybíróság okfejtése mentén az feltételezhető, hogy a szerződést megkötő felek feladata lenne a jogértelmezés, mert az elvek *ab ovo* levezethetők voltak az általános jogszabályi környezetből.⁴⁸⁵ Szemben a többségi állásponttal, amellyel érvel Paczolay Péter, hogy a Törvény csak a bírói gyakorlatban meglévő egyes elemeknek a *kombinációja*, amely a PK-vélemény és a jogegységi határozat (továbbá a 93/13/EGK irányelv) jogalkotói értelmezését jeleníti meg [Különvélemény [348]].

2.2.1. A következőkben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának kiemelkedő jelentőségét a jogállamiság⁴⁸⁶ elvének korábbi alkotmánybírói gyakorlatával szeretném nyomatékosítani, ugyanis az előbbieken említett elvek sérelmének még csak a „gyanúja” sem merülhetne fel. „A jogállamiság fogalma magában foglalja a *jogbiztonság* követelményét, amely többek között az állam, mint jogalkotó köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság pedig – az Alkotmánybíróság korábbi határozatai szerint – nem csupán az egyes normák *egyértelműségét követeli meg*, de az egyes jogintézmények működésének *kiszámíthatóságát is* [9/1992. (I. 30.) AB határozat; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat; 31/2007. (V. 30.) AB határozat].” Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján meghozott korábbi határozataiban a *kiszámíthatóság* és az előreláthatóság követelményéből vezette le a *visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának* alkotmányos elvét [34/1991. (VI. 15.) AB határozat; 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat; 4/1992. (I. 28.) AB határozat].

A 25/1992. (IV. 30.) AB határozatban megállapította a Testület, hogy a jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely többek közt megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, meglegyen a *tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani; ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek*.⁴⁸⁷

értve a 2/2014. PJE-t), akár uniós jogszabályban és joggyakorlatban meghatározva, de ezeknek a kritériumoknak még a jogirodalmi forrása sem volt felelhető az adott időszakban.”

⁴⁸³ Lakáscélú kölcsön esetén.

⁴⁸⁴ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Sőt, a Ptk.-nak, mint *lex generalis-nak* a tisztességességre vonatkozó generálklauzuláját a *lex specialis-nak* minősülő ágazati törvények konkretizálják.

⁴⁸⁵ 2006-ig nem voltak perek, nem volt bírósági gyakorlat 2011-ig.

⁴⁸⁶ Magyarország Alaptörvénye deklarálja Alapvetés című részében; a *B) cikkének* (1) bekezdésében, hogy Magyarország független, demokratikus *jogállam*.

⁴⁸⁷ A régi Jat. is tartalmazta. A jelenleg hatályos, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdése szerint „jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet

„Tehát a jogbiztonság érvényesülésének feltétele, hogy a társadalmi viszonyok – egyértelmű, kiszámítható, stabil és végrehajtható jogszabályokkal – megfelelő módon szabályozottak legyenek, a jogrendszer egységes és áttekinthető, a szabályozás megismerhető legyen. Fontos követelmény továbbá, hogy a szerzett jogok és a lezárt jogviszonyok védelemben részesüljenek, a jogorvoslathoz való jogot garantálják, és a méltányosságot biztosítsák.”⁴⁸⁸

Az Alkotmánybíróság döntéseiben és a Jat.-ban megfogalmazott visszaható hatállyal kapcsolatos tilalmat az Országgyűlés esetenként a korábbi Alkotmány módosításával írta felül. A címzetti körre negatív visszaható hatályt eredményezett többek között a rendőrök passzív választójogának 3 évre visszamenőleges kizárása, illetve a 98%-os különadó kezelésének alkotmányi rendezése. Jelen esetben azonban a visszaható hatály tilalmának sérelme nem alaptörvényi, hanem törvényi szinten vélelmezhető, így az Alaptörvénybe ütközés megállapításának formai akadályja nem lett volna.

Megjegyzendő a problémakörhöz, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét is, illetve a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, valamint a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. A Deviza-törvény 1.§-ának (6) és (7) bekezdése azonban utólag a több mint öt éve nem érvényesített követelések vonatkozásában is lehetővé teszi a szerződő felek jogérvényesítését az elévülési szabályok módosítása nélkül, a régi Ptk. szabályainak normatív értelmezésével. Azzal, hogy a Törvény 4. § (1) bekezdése új jogszabályi semmisségi kritériumokat határoz meg hosszú ideje hatályban lévő szerződéses rendelkezések tekintetében, valójában a szerződéskötés időpontjára visszamenő hatállyal az Országgyűlés jogalkotói hatalmánál fogva alakító módon változtatta meg a felek szerződéses (lezárt) viszonyait.⁴⁸⁹ Kiss László emellett kifejti, hogy a visszaható hatály vizsgálatánál, a mérlegelés elvégzésekor a „jog-joggal vetendő össze” követelménye alól nem adható felmentés (még alkotmányos cél elérése érdekében sem), mert minden rés, amit ezen az elven nyitni engedünk, korlátlanul tágítható. Ilyen érvelés alapján *ad absurdum* akár odáig is eljuthatnánk, hogy a néplélekre hivatkozással teszünk kérdésessé már lezárt, illetve teljesedésben és folyamatban levő jogviszonyokat⁴⁹⁰.

Megjegyezném: a témakörben született 34/2014. (XI. 14.) AB határozat többségi döntése szerint a Törvény új jogszabályi környezetet – visszaható hatállyal – nem teremtett. Ezt az álláspontot – a korábban mondottak alapján – nem osztom, különösképpen azért, mert lezárt viszonyok is ismételten megnyitásra és új szabályok alapján való újraértékelésre kerültek.

Azonban a Deviza-határozat után született 7/2015. (III. 19.) AB határozatban az alábbi érvelés is olvasható: „A visszaható hatályú jogalkotás tilalmára való hivatkozás nem adhat alapot arra, hogy a múltban tömegesen keletkezett tisztességtelen – ezért semmis – szerződéses kikötések érinthetetlenek maradjanak, és annak következtében az adósok teljesítési kötelezettsége minden körülmények között, változatlanul fennmaradjon”.⁴⁹¹ Eszerint tehát akár a Deviza-döntésben is megállapítható volna az Alkotmánybíróság a visszaható hatály meglétének tényét, ugyanis mint látható, jogkövetkezményét tekintve nem lett volna nagy különbség a két megoldás között.

terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

⁴⁸⁸ PETRÉTEI: Magyarország alkotmányjoga I. 93. o.

⁴⁸⁹ KISS László különvéleménye [287].

⁴⁹⁰ [284] margószám.

⁴⁹¹ [36] margószám.

„A Törvény – azzal, hogy a 2004. május 1-jétől 2009. augusztus 1-jéig hatályban volt általános szerződési feltételeket és az ezeken alapuló szerződéseket is a hatálya alá vonja – túlmegy a bírósági gyakorlaton, új követelményeket, új mércét érvényesít a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú módosítására, vagyis valódi visszaható hatállyal szabályoz.”⁴⁹²

A fogyasztói kölcsönszerződések ügyében ugyanakkor utalni kell egy 2012. évből származó, a jogállamiság alaptörvényi követelményével [B] cikk (1) bekezdés] összhangban állt alkotmánybíróság határozatban foglalt megállapításra, miszerint „a magánszemélyek körülményeit hátrányosan érintő visszaható hatályú jogalkotás (vagyis a jogszabály kihirdetését megelőző időre való kötelezettség-megállapítás) a jogbiztonságot sértené, a jogalanyok ugyanis nem tudják magatartásukat a jog előírásaihoz igazítani. Valamely jogszabály a visszaható hatály tilalmát azonban sérti akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszaható hatállyal történt, de a jogszabály rendelkezéseit a jogszabály hatályba lépése előtt létrejött és lezárt jogviszonyokra is alkalmazni kell”.⁴⁹³

A deviza ügyben, jelen alkotmányos alapelvvel összefüggésben, a quaestor ügyvel kapcsolatosan megalkotott kárrendezési törvény vonatkozásában az indítványozók szintén az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére hivatkozással (is) kérték a törvényi rendelkezések megsemmisítését.

a) Ugyanis a kárrendezési Tv. hatálya alá tartozó befektetési szolgáltató korábbi ügyfele a törvény 16. § (4) bekezdése vonatkozásában hivatkozott a jogállamiság sérelmére, tekintettel arra, hogy nem ismeri el jogos bevételként a számára korábban jóváírt hozamot, mert az – álláspontja szerint – visszaható hatállyal elvonja tulajdonát, iratmegőrzési kötelezettséget ró rájuk, illetve a Quaestor-törvény alapján – az Abh. figyelembevételével – alkotmányos „kártalanításukat” változtatja meg hátrányosan. E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az igénybe vehető „kárrendezés” mértékének megállapításakor, és mivel az nem alanyi jogosultságként jelentkezik (ex gratia), fel sem merülhet a visszaható hatályú jogalkotás sérelme. A Tv. 21. § (1) bekezdését azért kérték megsemmisíteni, mert visszaható hatállyal elvonja a Quaestor-törvény által megállapított úgynevezett „kárrendezési” jogosultságukat (szerzett jogaikat). E vonatkozásban a Testület a Kárrendezési Tv. 21. § (1) bekezdésének törvényi indokolása alapján – mely rámutatott arra, hogy a Quaestor-törvény személyi hatályát megsemmisítő Abh. a kárrendezés lehetőségét kiüresítette, meghatározhatatlanná tette a kárrendezés címzettjeit – megállapította tehát, hogy a szerzett jogok védelmének kérdése fogalmilag kizárt. A Tv. támadott rendelkezése nem von el szerzett jogot és nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmán keresztül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

b) Az indítványozó BEVA-tag befektetési szolgáltató álláspontja szerint a Tv. támadott rendelkezései – visszaható hatállyal – felelősséget telepítettek rá olyan cselekményekért, amelyek előidézéséért nem terheli felelősség. Indítványában kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság eddig csak olyan esetekben ítélte alkotmányosnak a vizsgált jogszabályok által megállapított mögöttes felelősséget, ahol azok a magánjog alapelveivel is összhangban voltak, mely jelenleg hiányzik.

Tekintettel a Kárrendezési Tv. 11. § (4) bekezdésére – mely szerint a BEVA-tag a befizetése után a társasági adóról szóló törvényben meghatározott módon kamatot érvényesíthet – a Testület megállapította, hogy az Alap működésének költségeit a BEVA-tag gyakorlatilag csupán időlegesen, kamatfelszámolási lehetőség mellett rendelkezésre bocsátja, amellyel – az

⁴⁹² 34/2014. (XI.14.) AB határozat; Paczolay Péter különvéleménye [353].

⁴⁹³ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [51]

Abh.-ban meghatározott szempontok szerint – létrehoz egy, tágabban a pénzügyi rendszer megbízható működésébe vetett bizalom visszaállítását célzó, szűkebben a Tv. szerinti „kárrendezési” mechanizmust.

2.3. Jobbiztonság, avagy a normavilágosság követelménye

*A jogállamiság elvének sérelme - az egyes normák egyértelműségének és az egyes jogintézmények működése kiszámíthatóságának követelménye*⁴⁹⁴

a) Azzal kezdem az egyértelműség és kiszámíthatóság követelményének analizálását, hogy a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot tekintem „zsinórmértéknek”. Az AB korábban több határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme *a jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye pedig ... a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, *egyértelműek és működésüket tekintve kiszámíthatóak*, előreláthatóak legyenek a jogszabályok címzettjei számára [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65-66.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81-82.; 28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 220, 225.].

b) Itt jelezném azt a tényt, hogy egyes, a témában adott jogegységi határozatok is – melyek nem bizonyulnak egyértelműnek – tárgyai lehetnek az Alkotmánybíróság vizsgálatának⁴⁹⁵. A bíró indítványában⁴⁹⁶ – a Pp. 155/B.§ (1) és (3) bekezdései alapján, az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – a Ptk. 239/A. §-a alapján a szerződés érvénytelenségének (részleges érvénytelenségének) megállapítása iránt indított perekről szóló 5/2013. Polgári Jogegységi Határozat 3. pontja, és a devizaalapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos perekben felmerült egyes kérdésekről szóló 6/2013. Polgári Jogegységi Határozat 4. pontja *alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól*. Tette ezt arra hivatkozással, hogy *a jogegységi határozatok nem biztosítják a bíróságok jogalkalmazásának egységét, mert ellentétes irányutatást adnak (azaz az egyértelműség és a kiszámíthatóság követelményével ütköznek)*. Tekintettel a 9/1992. (I. 30.) AB határozatra, amely kimondja, hogy a jogintézmények tartalmi kiszámíthatóságát a jogállamban különféle – többek között jogegységi – eszközök szolgálják, nem lehetne meg még a lehetősége sem, hogy a jogalkalmazás során efféle ellentételezések alakuljanak ki az eljáró bírákban, főleg, ha ekkora társadalmi érintettsége van a kérdéskörnek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja az *azonos szintű jogszabályok közötti valós vagy vélt kollíziójával* kapcsolatosan – a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatban elvi éllal kimondottak szerint – az, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet”. Tehát az indítványban sérelmezett két jogegységi határozat önmagában az ütközésük miatt nem alaptörvény-ellenes, azonban az már problémát indukált, hogy *nem egyértelmű tételek vannak a jogegységi határozatokban*, és így kialakult a jogalkalmazóban az előbb felvázolt paradoxon. Emiatt pedig sérül az egyértelműség követelménye a jogegység szegmensében. Ezen túlmenően, az egyik bírói indítvány is rámutatott arra, hogy az előreláthatóság és a kiszámíthatóság a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk).

⁴⁹⁴ Az Alkotmánybíróság többségi álláspontja ebben a vonatkozásban is elutasította az indítványt.

⁴⁹⁵ Kivéve alkotmányjogi panasz esetén, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogegységi határozat esetén nincs közvetlen érintettség a panaszosnak, mivel az rá közvetlenül nem hatályosul. Lásd például a 7/2015. (III. 19.) AB határozatot, illetve a 3087/2015. (V. 19.) AB végzést. A gyakorlattal kapcsolatban CZINE Ágnes alkotmánybíró fogalmaz meg rendszeresen különvéleményt.

⁴⁹⁶ III/00528/2014 ügyszámom nyilvántartott indítvány.

Ezenfelül a deviza-törvény 4. § (1) bekezdésében tételezett „tisztességtelenségi kritériumok” normatív jellegét megerősítve a Törvény 11. § (1) bekezdése, amely szerint „[a] bíróság kizárólag azt vizsgálja, hogy a pénzügyi intézmény által tisztességesnek tartott szerződéses kikötés a 4. § (1) bekezdése szerint tisztességes-e”. Ez ellentmond, kollízióban áll a korábbi és a hatályos Ptk. normáival és az azok alapján kialakított bírósági gyakorlattal: ezek szerint hasonló esetekben az ügylet összes körülményeit vizsgálni kell a rendesbíróságoknak. Ez a tény – tekintve, hogy *azonos jogforrási szintű normák közötti kollízió áll fenn* – önmagában okot adhatna a megsemmisítésre, mivel ellentétes a jogbiztonság elvével [Először erre lásd a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatot, ABH 1991, 176–177].⁴⁹⁷

c) Folytatván az *egyértelműség és kiszámíthatóság* követelményének vizsgálatát, rá szeretnék mutatni, hogy nincs meg a *következetes jogfolytonosság*, ám éppen az adná a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát. A jogállamiság egyik fontos alkotóelemét jelentő jogbiztonság pedig megköveteli azt a tényleges lehetőséget, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.⁴⁹⁸

Abból kell kiindulni, hogy a Deviza-törvény 4.§ (1) bekezdésének a)-g) pontja szabja meg (utólag!) azt a követelményrendszert, hogy a szerződéses kikötések mi alapján tekinthetők tisztességesnek (vélelem felállításával). Erre figyelemmel felmerül a kérdés, hogy miként adatott meg a lehetőség a pénzügyi intézmények számára, hogy magatartásukat a *jog előírásaihoz* igazítsák? Fontos kiemelni a *jog előírását* kifejezést, hiszen 2005-2009 között több állami szerv is elemezte a pénzügyi intézmények „szerződéses gyakorlatát”, melyek kivétel nélkül állították, hogy a bankok *nem járnak el tisztességesen; mégis – ennek ellenére* – csupán beszámolók, jelentések, ajánlások születtek (PSZÁF 9/2006-os fogyasztóvédelmi ajánlása; GVH 2005. decemberi Jelentése; GVH 2008. június 20. Beszámolója), azonban ezeknek *nincsen* a jog erejéhez fogható normatív kötelező hatása. Ezek legfeljebb követendő iránymutatásnak voltak tekinthetők, nem előírt szabályozásnak. Tehát visszautalván a jog kontinuitásának kérdésére a gondolatmenetem elejéről, az érvelésem szerint, ez nem teljesült és nem is tudott az ajánlások, beszámolók és jelentések által érvényesülni.⁴⁹⁹

Ezen a ponton felvethető persze az állam (állami szervek) felelőssége is, hiszen hosszú éveken keresztül semmilyen hatékony lépést nem tettek azért, hogy 2014. évben már akuttá vált társadalmi, szociális és gazdasági probléma és feszültség elkerülhető legyen. Nem akadályozta az Országgyűlést semmilyen problémakör abban, hogy törvényalkotással kellő időben beavatkozzon a folyamatok alakulásába. Ez a mulasztása pedig annál is inkább szóvá tehető, mivel időben kapott olyan jelzéseket, hogy a kialakult hitelezési gyakorlat komoly társadalmi, szociális és gazdasági problémák forrásává válhat (Kiss László különvéleményének indokolása: [282]).⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Kiss László különvéleménye [280].

⁴⁹⁸ Amint már jeleztem: a Jat. 2. § (2) bekezdése szerint jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat magatartást jogellenessé.

⁴⁹⁹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Kiss László különvéleménye [283]: A hitelt nyújtó pénzintézetek tehát tényleg nem gondolhatták azt, hogy az általuk alkalmazott szerződési feltételek „minden kétséget kizáró módon nem minősülhettek tisztességtelennek”. Erre azonban formális jogi kötőerővel nem rendelkező ajánlások, jelentések, javaslatok, beszámolók, tájékoztatók mutattak „csak” rá, s azok tartalma nem jelent meg jogszabályban.

⁵⁰⁰ A GVH 2005. decemberi jelentése; a PSZÁF 9/2006-os ajánlása; a Lakossági Pénzügyi Szolgáltatásokat Vizsgáló Szakértői Bizottság 2006. decemberi javaslatai; az OBH 2958/2006. számú ügyben készült jelentése; az OBH 1474/2008. számú ügyben készült jelentése; a GVH Országgyűlés 2008. áprilisi ülésére összeállított beszámolója; a GVH 2009. február 5-ei vizsgálati végleges jelentés; a GVH 2009. májusi tájékoztatója az Országgyűlés részére.

d) A 3. bírói indítvány indokolásában olvasható, hogy „az állam jogállásához kapcsolódó, közfeladatot ellátó és az annak gyakorlására alkotmányos eszközökkel felhatalmazott szervezet szabályozását mellőzték, ugyanis a Törvény a Ptk. 3:405. § (2) bekezdésére utalással csupán az állam törvényes képviselétől gondoskodott (Törvény 7. § (2) bekezdés). A törvényes képviselő kijelölése az állam közhatalmi feladatát ellátó és az ehhez kapcsolódó jogokkal rendelkező szerv törvényes felhatalmazásának és eljárásának hiányát nem pótolja, csupán a képviselő perbeli jognyilatkozatainak és cselekményeinek a személyi hatályát érinti. A Törvény szabályozása hiányos, amely nem egyeztethető össze a normavilágosság követelményével.”

e) A 2. indítványban is található kifogás a jogbiztonság megsértésére visszavezetett *előreláthatóság és kiszámíthatóság követelményének* tekintetében. Az indítványozó kifejti, hogy a Törvény által szabályozott eljárásban (6. alcímben szabályozott perben) meghozható ítélet tárgyi és személyi hatályához fűződő és jogértelmezéssel fel nem oldható kétségek miatt (*bizonytalan jogerő problémája, ítélet személyi és tárgyi hatálya* a jövőre nézve bizonytalan értelmezési kérdéseket vet fel) a Törvénynek a bírósági eljárásra vonatkozó valamennyi szabálya (6. §-a, és 7. §-tól a 15. §-ig) sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvét [Alaptörvény B cikk (1) bekezdés]. Már az önmagában probléma, hogy egy ítéletnek bizonytalan jogereje lehet, mivel kérdés, hogyan válik akkor végrehajthatóvá, hogyan lehetne ezt kiszámíthatónak tekinteni mind a banknak, mind a fogyasztó számára. Az pedig, hogy egy ítélet személyi és tárgyi hatálya a jövőre nézve bizonytalan értelmezési kérdéseket vet fel, szintén jelentősen sérti a kiszámíthatóság által a jogbiztonság elvét.

f) A fentiekkel összhangban még megemlíthető, hogy az 1. indítványozó szerint a Törvény 1. § (2) bekezdése abban a tekintetben a normavilágosság követelményébe ütköző, hogy a „nem kell alkalmazni” fordulat nem zárja ki határozottan a Törvény alkalmazásának lehetőségét (Ad1.). Sérelmesnek véli továbbá a Törvény 1. § (1) bekezdését, mely nem határozza meg egyértelműen, hogy mely szerződések tartoznak a „devizaalapú szerződések” fogalmi körébe (Ad2.).

Ad1. Az Alkotmánybíróság vizsgálatát az *indítvány benyújtásakor* hatályos szöveg tekintetében folytatta le, és a „nem kell alkalmazni” fordulatot elemezte (nem pedig a később megjelent verziót), mely során megállapította, hogy nem kiszámíthatatlan és nem túlzottan általános megfogalmazású, így nem eredményez jogbizonytalanságot. Indokolása ekképp hangzik: a „tilos alkalmazni” helyett a támadott jogszabályi rendelkezés „*nem kell alkalmazni*” fordulata is kizárja, hogy a Törvény alkalmazható legyen azokra a fogyasztói kölcsönszerződésekre, amelyek teljesítésére irányuló kötelezettség végtörlesztés, vagy a fogyasztói kölcsönszerződés fedezetül szolgáló ingatlanok az állam által történő megvásárlása következtében megszűnt.⁵⁰¹ Azonban a „nem kell alkalmazni” fordulat, mégiscsak félreérthető, ugyanis kétféleképpen értelmezhető; nem kell alkalmazni, *tehát tilos*; vagy nem kell alkalmazni, *de figyelembe vehető*. Számomra továbbra is félreértésre vezethet, nem értelmezhető világosan, eltérő interpretációra ad módot. Ugyanakkor megjegyzendő tény, hogy a jogalkotó észlelte, illetve érezhette a Törvény 1. § (2) bekezdésében lévő hiátust, mivel a 2014. évi XL. törvénnyel módosította is ezt a bekezdést.

Ad2. Az AB többségi álláspontja akként indokolja a deviza-törvény alkotmányosságát a felvetett kérdés körében, hogy a jogszabály tárgyi hatályát, egyfelől a Törvény 1. § (1)

⁵⁰¹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [117].

bekezdése határozza meg, másfelől az elszámolási-törvény⁵⁰² beiktatott (1a) bekezdése egészíti ki.⁵⁰³ Ez ellentétben áll azzal, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az *indítvány benyújtásakor (2014. 09. 08) hatályos szöveg tekintetében folytatta le (Tv2. 2014. 10. 15. naptól hatályos)*.⁵⁰⁴ Továbbá az Alkotmánybíróság megítélése szerint a „devizaalapú” szerződések tömegesen jöttek létre, lényegük *közismert*, az ilyen szerződés fogalmát a jogalkotó rögzíti⁵⁰⁵, és az nem minősül eleve értelmezhetetlennek, ugyanis akkor lehetne megsemmisíteni a sérelmezett törvényi rendelkezést, ha az eleve értelmezhetetlen. Ezt az alkotmánybírósági érvelést és megfogalmazást pontatlannak találom, ugyanis a közismertség nem garancia az egységes jogértelmezésre és így a normavilágosságra sem. Utalni szeretnék azonban a 6/2013. PJE indoklásának III. 1. pontjára, mely próbát tesz egy átfogó definíció körvonalazására, így eleve nem válik értelmezhetlenné a fogalom.

Összegzésképpen: a Deviza-törvény szabályrendszere alkotmányossági szempontból számos vonatkozásban kifogásolható. Az e részben vizsgált jogállamiság elve alapján is lehetséges lett volna a kifogásolt szabályok megsemmisítése, főként arra figyelemmel, hogy a jogalkotónak lehetősége lett volna ezt a jelentős társadalmi problémát – a jogállami garanciákat is betartva – megnyugtatóan kezelni. Az Alkotmánybíróság azonban a jogbiztonság elvére hivatkozással későbbi gyakorlatában sem preferálta a megsemmisítést. A következő pontban ennek kifejtésére teszünk kísérletet.

2.4. A jogbiztonság elve – alaptörvénysértés, vagy bírói értelmezési feladat?

Az AB 2016-ban vizsgálta az elszámolási törvény egyik rendelkezését, azonban a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította⁵⁰⁶. Az indítványozó bíró indoklásában kifejtette, hogy a támadott rendelkezés és más törvényi szabályok között kollízió van, és a szabály több tekintetben is sérti a normavilágosság követelményét, ezen keresztül pedig az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését.

a) A Testület a jogforrási rendszerben azonos szinten elhelyezkedő jogszabályok összeütközésének alkotmányos összefüggéseivel kapcsolatos gyakorlatából indult ki, amit a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban foglalt össze. Eszerint: „az Alkotmánybíróság a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatban kijelentette, hogy »meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendelkezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. [...] A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti

⁵⁰² A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény (a továbbiakban: Tv2.)

⁵⁰³ A jogalkotó a Tv.2-vel beiktatta az 1. § (1a) bekezdését, mely a – bírói indítvány által hiányolt – devizaalapú szerződések fogalmi körét tartalmazza.

⁵⁰⁴ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indoklás [115].

⁵⁰⁵ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indoklás [121]: a „devizaalapú” szerződés fogalmát számos jogszabály használja, definíciót azonban – a vizsgált Törvényen kívül – csak két hatályos jogszabály, – a régi Hpt.-vel megegyezően – a Hpt. [267. § (1) bekezdés], illetve a teljes hiteldíj mutató meghatározásáról, számításáról és közzétételéről szóló 83/2010. (III. 25.) Korm. rendelet [2. § (1) bekezdés 2. pont] – ad egymással nem teljes összhangban.

⁵⁰⁶ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

normakollízió kizárt.« (ABH 1991, 175, 176.) E megállapítást a 21/2001. (VI. 21.) AB határozat azzal pontosította, hogy kimondta: abban az esetben sérül a jogállamiság alkotmányos alapértékből fakadó jogbiztonság követelménye, ha az ellentétes tartalmú törvényi rendelkezések »[...] között fennálló kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel.« (ABH 2001, 231, 235.) (Indokolás [54])”.

Az Alkotmánybíróság a rendelkezést emiatt nem semmisítette meg. Ami azonban figyelemre méltó, az a határozatban összefoglalt elvi megállapítások köre, amit érdemes röviden idézni.

b) A testület kiindulópontja a jogállamiság, a jogbiztonság és a normavilágosság összefüggésével kialakított korábbi gyakorlata a 9/1992. (I. 30.) AB határozat szerint⁵⁰⁷.

Ami érdekes kérdésként merült fel, hogy a megsemmisítés elmaradása ellenére az Alkotmánybíróság kihangsúlyozta a 3098/2016. (V. 24.) AB határozatban: „a vizsgált ügyben a normavilágosság alkotmányos követelményével összefüggésbe hozható aggályok fennállnak. A támadott jogszabályi előírások más, pontosan meg nem határozott normák alkalmazását írják elő, ami jogértelmezési és jogalkalmazási bizonytalanságot okozhat. Az Elszámolási törvény 37/A. § (1) bekezdése két mondatrészének (a felek fizetési kötelezettségének megállapítása a »felülvizsgált elszámolás adatainak alapul vételével« és az »elszámolási szabályok alkalmazásával«) egymáshoz való viszonya szintén értelmezés kérdése. Ezenkívül a Forintosítási törvény 15/A. §-a alkalmazási köre is csak a jogszabály egyéb rendelkezéseivel való együttes értelmezés alapján állapítható meg aggálytalanul. Végezetül pedig a Forintosítási törvénynek az egyes konkrét perek eldöntésére gyakorolt hatásának megállapítása szintén komplex jogalkalmazói feladat”⁵⁰⁸.

Azaz: az aggályok fennállnak, azonban az alkotmányellenesség szintjét nem érik el. Ezt az érvet törekszik az AB az indokolásban tovább cizellálni és alátámasztani. Eszerint „[p]usztán nyelvtani szempontból és önmagukban vizsgálva a rendelkezéseket, valóban feltűnő a mondat szerkesztés pontatlansága, és az, hogy csak külön értelmezési folyamat eredményeképpen állapítható meg az egyes mondatrészek, az érintett és összefüggő rendelkezésekben foglalt normák egymáshoz való viszonya, s így azok tartalma. Amint arra az Alkotmánybíróság korábban már utalt, a »jogalkotótól nemcsak hogy elvárható a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja –, a normavilágosság alkotmányos követelmény is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján; ugyanezt továbbá a Jat. 2. § (1) bekezdése kifejezetten rögzíti is (‘A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.’)«.”⁵⁰⁹

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy az eddigi alkotmánybírói gyakorlat szerint „[a]lkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő”⁵¹⁰. „Tehát az Alkotmánybíróság a nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezés esetében sem állapítja meg automatikusan a jogbiztonság sérelmét, ha a törvényi rendelkezés bizonytalansága a törvény alkalmazása során feloldható [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]. A 24/2013. (X. 4.) AB határozat e megállapításokat megismételve és megerősítve kiemelte azt is, hogy »[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos

⁵⁰⁷ A határozat utal rá, hogy e gyakorlatot az Alaptörvény utáni alkotmánybírói gyakorlat is követi. Lásd például a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot és a 24/2013. (X. 4.) AB határozatot.

⁵⁰⁸ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

⁵⁰⁹ Az Alkotmánybíróság e megállapítását a 3047/2013. (II. 28.) AB határozatból idézte.

⁵¹⁰ 1263/B/1993. AB határozat, 3047/2013. (II. 28.) AB határozat.

eddigyi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni».⁵¹¹

c) A 3098/2016. (V. 24.) AB határozatban e ponton történt, hogy az Alkotmánybíróság a jogértelmezési problémákat ne fogadja el az alkotmányossági problémát elérő gondoknak, hanem jogértelmezéssel megoldható kérdésnek tartsa – azaz a döntést visszautalja a bíróságok hatáskörébe.

Az AB megállapította, hogy „[e] gyakorlatot is figyelembe véve a konkrét ügyben a következőkre szükséges felhívni a figyelmet. Devizahitelesekkel érintő, jogszabályban testet öltő intézkedések számos törvényben megjelentek. A tárgyat érintő törvények sorozata normatív megoldást kívánt nyújtani a deviza- és deviza alapú (részben pedig a forint alapú) kölcsönszerződésekkel kapcsolatban felmerült, társadalmi méretűvé vált problémákra [...] E törvények lényegében egy egymásra épülő, komplex rendszert alkotnak, és együttesen rajzolják ki azt a normatív tartalmat, amely a konkrét, folyamatban lévő jogviták megoldását is befolyásolja. *A normatív megoldás azonban mindig szükségképpen általános. A perekben az eljáró bíróságoknak az a feladata, hogy a normatív úton eldöntött kérdéseket követően a még fennmaradó vitás elemekre szűkítsék az ügy eldöntését*”⁵¹².

„Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a *támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggő esetleges jogszabály-értelmezési nehézségek megoldása kétségtelenül komplex jogalkalmazói feladat, amely akár több értelmezési módszer igénybevételét is szükségessé teszi*. Ugyanakkor az előírások nem tekinthetők olyan mértékben homályosnak vagy ellentmondásosnak, hogy azok – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét okozva – eleve értelmezhetetlennek vagy alkalmazhatatlannak minősüljenek”⁵¹³.

Végül a Testület emlékeztetett rá: „gyakorlata szerint tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon”⁵¹⁴. „Ezért az Alkotmánybíróság a vitatott jogszabályi előírások tartalmának további elemzésébe nem bocsátkozhat, és nem fogalmazhat meg tartalmi útmutatást a jogalkalmazás számára. Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése továbbá a Kúria alkotmányos feladatává teszi, hogy biztosítsa a bíróságok jogalkalmazásának egységét”⁵¹⁵.

Ez alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az Alkotmánybíróság igyekszik a jogértelmezési kérdéseket, nehézségeket magukban rejtő indítványok olyankénti kezelésére, hogy amennyiben az azokban foglalt problémák az alaptörvény-ellenesség szintjét nem érik el, akkor „visszautalja” az ügyet a jogértelmezési hatáskörrel rendelkező bíróságokhoz. A hipotetikus kérdés pusztán annyiban merül fel: mennyiben szolgál ez a megoldás a döntés elhárításának eszközéül, és mennyiben rejti magában azt, hogy valóban nem áll fenn alaptörvény-ellenesség. Mivel utóbbiról az Alkotmánybíróság dönthet, a testület tagjainak felelőssége, hol húzza meg a határt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos vizsgálatkor: a döntés elhárítása, vagy a valóban nem létező alaptörvény-ellenesség miatti elutasítás szándéka az erősebb.

d) Végül utalok rá: a norma kímélete (a megsemmisítés elmaradása) más hasonló ügyben is megjelent a törvény által lehetővé tett alkotmányos követelmény megállapításával.

⁵¹¹ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

⁵¹² 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

⁵¹³ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

⁵¹⁴ 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés és 3060/2016. (III. 22.) AB végzés.

⁵¹⁵ 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

A 3019/2017. (II. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejezetten kimondta, hogy a „támadott norma értelmezésével összefüggésben fennálló bizonytalanságokkal kapcsolatos bírói felvetéseket az Alkotmánybíróság alapvetően megalapozottnak tartotta, az indítványok elutasítására azért került sor, mert az Alkotmánybíróság megítélése szerint van a normának az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezése. Tekintettel azonban arra, hogy ez az értelmezés csak a jogalkotói álláspont megismerése után vált megállapíthatóvá, az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érdekében az Abtv. 46. § (3) bekezdésének alkalmazása mellett döntött. E rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie”.

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos követelmény megállapításának szükségességét támasztotta alá az a körülmény, hogy „jelenleg is nagy számban vannak folyamatban a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződésekkel kapcsolatos bírósági eljárások. Továbbá, hogy ha ezen eljárások során a norma magasabb szintű jogszabályba ütköző értelmezésére és alkalmazására kerülne sor, alkotmányjogi panasz alapján – mivel panasz csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható – az egyébként alaptörvény-ellenes helyzet orvoslására az Alkotmánybíróságnak utóbb már nem lenne lehetősége”⁵¹⁶.

A kérdéskör különlegessége, hogy Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében magát az alkotmányos követelményt sem tartotta egyértelműnek. Az alkotmánybíró rögzítette, hogy az „alkotmányos követelménnyel ebben a formában nem értek egyet, mert azt nem tartom egyértelműnek, s így – álláspontom szerint – kiszámíthatatlanná teheti a jogalkalmazást”⁵¹⁷.

Mindezekből látható, hogy a devizahitelekkel kapcsolatos szabályozás bonyolultságából is adódóan számos tekintetben felmerül a jogbiztonság sérelmének elvi lehetősége. A jogalkotó, a bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti körforgásban megjelenő rendelkezések valószínűleg a későbbiekben is okoznak fejtörést ezeknek a szerveknek.

Mindazonáltal nem csupán a deviza hiteles üggyel kapcsolatosan merült fel problémaként a jogbiztonság, mint normavilágosság, egyértelműség követelménye, hanem a quaestor károsultak ügyét megoldani igyekvő jogalkotói megoldásban is. A quaestor törvény relációjában az indítványozók szerint a jogbiztonság (normavilágosság, egyértelműség) követelményét is sérti az, hogy a visszafizetés szabályai nincsenek kidolgozva, a befizetők e szabályokat nem ismerik, erre vonatkozó garanciális szabályt a rendszer nem tartalmaz. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszban megfogalmazott – egyéb kifogások (például: normavilágosság, egyértelműség) alkotmányossági vizsgálatára 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján folyó eljárásban nincs mód, ugyanis az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén lehet alapítani [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10].]⁵¹⁸

Ugyanakkor a quaestor károsultak ügyében a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedések kapcsán indított alkotmánybírósági eljárásban a kárrendezési

⁵¹⁶ 3019/2017. (II. 17.) AB határozat

⁵¹⁷ 3019/2017. (II. 17.) AB határozat

⁵¹⁸ Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat ebben a vonatkozásban is az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

törvény egyes rendelkezései, valamint a törvény egésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése végett az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az indítványozók szintén hivatkoztak a normavilágosságon keresztül a jogállamiság elvének sérelmére, mely eljárásban született 23/2016. (XII. 12.) AB határozatban⁵¹⁹ a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban foglaltak megerősítése történt hivatkozással arra, hogy a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén lehet alapítani.

3. Emberi méltóság sérelme [II. cikk]

A pénznyerő automaták kaszinókban történő kizárólagos üzemeltetését előíró jogszabály vonatkozásában az egyik indítványozó az Alaptörvény II. cikkében szereplő emberi méltóság sérthetlenségére hivatkozással (is) állította a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét, mely érvet azért utasította el az Alkotmánybíróság, mert irányadó gyakorlata szerint⁵²⁰ a jogi személynek nincs emberi méltósága, ennél fogva a vizsgált esetben a jogi személy (indítványozó) nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére.

Míg a quaestor károsultak ügyével összefüggésben alkotott kárrendezési törvény szabályozása vonatkozásában összesen 59 indítvány érkezett⁵²¹ a Testülethez annak egyes rendelkezései, valamint a törvény egésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése végett az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján, hivatkozva az emberi méltósághoz való joguknak sérelmére. E vonatkozásban szintén, az AB irányadó gyakorlatára tekintettel, miszerint a jogi személynek nincs emberi méltósága, megállapította, hogy a vizsgált esetben a jogi személy indítványozó nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére. Következésképpen az Alkotmánybíróság elutasította a 23/2016. (XII. 12.) AB határozat a panaszt ebben a részében.

4. Egyesülés szabadsága [VIII. cikk (2) bekezdés]

A szövetkezeti hitelintézetek integrációját konstituáló törvényi rendelkezések relációjában az indítványozók szerint a törvénynek a kötelező integrációról szóló rendelkezései [1. § (1) bekezdés e) és t) pont, (2)-(3) bekezdés, 3. §, 5. §, 11. § (7) bekezdés, 18. § (3) bekezdés⁵²², 19. § (4) bekezdés] sértették az egyesülésnek az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében biztosított szabadságát (és ezzel összefüggésben az Alaptörvény II. cikkéből levezethető cselekvési autonómiát). A bankok az Szh. tv. módosítását követően benyújtott kiegészítő indítványukban kiterjesztették kérelmüket a Tv. következő rendelkezéseire: 20/A. § (1) bekezdés, (2) bekezdés b) pont, (12) bekezdés, 17/C. § (1) bekezdés, 17/D. § (1) bekezdés, illetve a Hpt. 2013. november 30-ai hatállyal módosított 5. § (3) és (6) bekezdésére, valamint a szintén módosított 8. § (1)-(2) bekezdésére is.

Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmányban [63. § (1) bek.] deklarált egyesülési jog tartalmának összevetése alapján nem látta akadályát annak, hogy jelen ügy elbírálása során a

⁵¹⁹ A törvényi szabályozással összefüggésben összesen 59 indítvány érkezett a Testülethez.

⁵²⁰ Lásd erről a 3001/2013. (I. 15.) AB végzés, [6] részét.

⁵²¹ Azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

⁵²² A jogalkotó a 2013. évi CXCVI. törvénnyel a Tv. 18. § (3) bekezdését 2013. november 30. napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét csak kivételesen, akkor vizsgálja, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene [Abtv. 41. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság ezért a Tv. 18. § (3) bekezdése vonatkozásában az eljárást az Abtv. 64. § e) pontja alapján megszüntette.

korábbi gyakorlatában kidolgozott elveket és megállapításokat – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat {Indokolás [32]} alapján – figyelembe vegye.

Pokol Béla párhuzamos indokolásában kifejtettekkel egyetértően kiemelendő, hogy *szemben áll az Alaptörvény rendelkezéseivel az indokolás VI. részének 2. pontjában*⁵²³ *kifejtett érvelés, mely az egyesülési jog és az egyesülési jog alapján működő szervezetek alaptörvényi védelmére vonatkozik. Itt a probléma az Alaptörvény egyesülési jogra vonatkozó rendelkezéseinek (VIII. cikk (2) és (5) bekezdések) és a régi Alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek (63. § (1) bekezdés, illetve 4. §) azonosításában áll. Az egyesülési jog alaptörvényi védelmének teljes kontextusa megváltozott azzal, hogy a régi 4. § és 63. § (1) bekezdésében szabályozott tárgyakat összevonta az új Alaptörvény a VIII. cikk (2) és (5) bekezdésébe, de az (5) bekezdésben levő szabályozás tartalmilag önmagában is átalakult [322].*

Ennélfogva, a többségi álláspontban szereplő fejtegetésekkel szemben, Pokol alkotmánybíró szerint két kifogás is emelhető: egyrészt *„ki kell dolgozni ismét az új Alaptörvénynek megfelelő alaptörvényi kereteket az állami gazdaságpolitika orientálására, de ezt nem tehetjük a régi Abh.-k mechanikus áthozásával; másrészt ezt a feladatot semmiképpen nem kell egyetlen 'megadöntésben' lefektetni, ahogy ezt a határozat most megkísérelte [318]”.*

A Szhi tv. miatt a továbbiakban hitelintézet szövetkezeti formában kizárólag az integráció intézményvédelmi szervezetében (SZHISZ) való tagság létesítése/fenntartása mellett működhet (kilépés esetében új működési engedélyt kell kérni, és a szövetkezeti működési forma nem tartható meg). A jogalkotó egyidejűleg a Tv.-nyel hatályon kívül helyezte a szövetkezeti hitelintézetek által kötött Integrációs Szerződést, és kötelező integrációt hozott létre. A tagság kötelezettségekkel (például tagdíjfizetés, szabályzatok, utasítások betartásának kötelezettsége) és jogokkal is jár (például intézményvédelmi szolgáltatások igénybevétele az SZHISZ igazgatóságának döntése alapján, az Alap által nyújtott mögöttes védelem).

Az AB korábban már több ízben vizsgálta a szervezetekben való kötelező tagság (ügynevezett kényszertagság) intézményét. Megállapította, hogy *„az egyesülési szabadságot mind az egyesülés valamilyen okból történő megtiltása, mind az egyesülésre való kötelezés, azaz a kényszertagság előírása korlátozhatja. Az egyesülési jog – mint alkotmányos jog – korlátozására azonban, az idézett határozatban is meghatározott követelmények (szükségesség és arányosság) megtartásával kerülhet sor.”* [41/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 295, 302.]⁵²⁴

Ez alapján az Alkotmánybíróság konstataulta, hogy a kötelező SZHISZ-tagság – kényszertagság – mindezek alapján közvetlen összefüggésben áll az egyesülési szabadsággal, valamint a szervezetek cselekvési autonómiájával, ám ezeket korlátozza. E közjogi korlátozás alkotmányosságának vizsgálata során azonban szem előtt tartotta a szervezetek cselekvési autonómiájának magánjogi sajátosságait is.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az egyesülési jog, illetve a cselekvési autonómia az Szhi tv. általi korlátozása megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt

⁵²³ Az egyesülés szabadságával kapcsolatos indokolás rész.

⁵²⁴ E határozat tehát megismételte és megerősítette azt a korábbi megállapítást, mely szerint *„[a] kényszertagság mindenképpen közvetlenül korlátoz alapvető jogot – legyen az elméleti felfogástól függően akár az egyesülés joga, akár az általános cselekvési szabadság (Alkotmány 54. §) – ezért alkotmányosságát a szokásos alapjogi teszttel kell mérni.”* [38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249, 257.]

szükségességi-arányossági tesztnek⁵²⁵. A korlátozás szükségességével kapcsolatban elvégzett mérlegelést követően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *az átlátható, prudens működés biztosítása*⁵²⁶ és *a betétbiztonság növelése (és ezzel összefüggésben az ügyfelek tulajdonhoz való jogának a védelme) olyan alkotmányos értékek, melyek az egyesülési jog és az ezzel összefüggő cselekvési szabadság – mint alapjog – korlátozását szükségessé és alkotmányossá teszik.*

Ezzel ellentétben Kiss László különvéleményében foglalt gondolatmenetet osztom [355], miszerint egyes kivételes esetekben az Alkotmánybíróság a szükségesség fennállásának vizsgálata során teret engedett (a fent ismertetett⁵²⁷) általános alapjogi tesztnél enyhébb mérce alkalmazásának is. Eszerint: „[a]lkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok, nyomós közérdek nélkül történik, [...] nem elkerülhetetlenül szükséges, [...] a korlátozás által elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [például 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 227.]. Nézete szerint még ennek az enyhébb alapjog-korlátozási tesztnek sem felelnek meg a Tv. egyesülési jogot, vállalkozáshoz való jogot (és a tulajdonhoz való jogot) korlátozó rendelkezései. *Az egyesülési és vállalkozási joggal való összefüggésben a „nyomós közérdekre” hivatkozó jogalkotó maga köteles ennek fennállását bizonyítani.*

A „közérdek” mint alapjog korlátozását alátámasztó indok veszélyeire jól mutat rá Bragyova András gondolatmenete, aki – a tulajdonhoz való jogkorlátozás kapcsán – utal arra a közérdekűség vonatkozásában: *miszerint „[e]gyáltalán – a tulajdonjog alapjogi korlátozásának megítélésében – bármilyen törvény-cél elfogadható közérdekűnek, ha valamilyen ésszerű indok felhozható mellette”.* [336]

Azaz: az Alkotmánybíróságnak olyan indokot kell elfogadnia alapjog-korlátozást alátámasztó okként, aminek létezését maga ellenőrizni nem feltétlenül tudja; hanem csak a jogalkotó érvelésére tud támaszkodni.

Kiss László különvéleményében rámutatott továbbá arra is, hogy *nem lát olyan „nyomós közérdeket” (még kevésbé alkotmányos célt vagy értéket – lásd a különvélemény [358]–[361] bekezdéseit), amely a törvény által intézményesített kényszerintegrációt alaptörvénykonformmá tenné. Törvényi szinten megfogalmazott politikai szempontok, célok, törekvések önmagukban azonban nem teszik alkotmányjogilag is legitimmé az alapjog-korlátozást. Ezenfelül, amit alapjaiban kifogásolt: „a törvényi szinten megjelenő politikai, gazdaságpolitikai célok alkotmányos értéként, célként való elfogadását az alkotmányossági vizsgálat során és pedig az Alkotmánybíróság által lefolytatott, az alkotmányértelmezés során szükségszerű érdemi-kritikai felülvizsgálat nélkül”.*

5. A munka; a foglalkozás szabad megválasztásához való jog és a vállalkozáshoz való jog [XII. cikk]

A 3209/2013. (XI. 18.) AB határozat [31] részében az Alkotmánybíróság egy korábbi döntése kapcsán megállapította, hogy: a vállalkozáshoz való jog alapjog, mely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz egyfajta üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett

⁵²⁵ Mely szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

⁵²⁶ [146]: A tagok prudens és profitábilis működésének biztosítása érdekében létrehozott intézményi struktúra és az előírások végrehajtása érdekében bevezetett mechanizmusok (utasítások, szankciók) pedig az integráció működését szolgálják.

⁵²⁷ Lásd: 20/2014. (VII. 3.) AB Határozat: Indokolás [351]-[352]

közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – azonban annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, [153]–[154].

Ehhez képest a pénznyerő automaták üzemeltetésének újra szabályozásával kapcsolatosan az indítványozók azt is sérelmezték, hogy a támadott jogi rendelkezések sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében és a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadságát, sőt a Módtv. ellehetetleníti a vállalkozásukat.

Az AB – 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatban foglalt megállapításokra tekintettel – e körben azt vizsgálta meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések teljesen kizárják-e a pénznyerő automaták működtetésének a lehetőségét, tehát az adott közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. Ez alapján a Testület szerint *éppen az egyik támadott jogszabály mondja ki azt, hogy pénznyerő automata csak játékkaszinóban üzemeltethető. Az Szjtv. meg is határozza a pénznyerő automatáknak a játékkaszinókban való üzemeltetésének feltételeit, amelyek a korábbi szabályozáshoz képest valóban lényegesen szűkebb keretek között, komoly tőkebevonással teszik ezt lehetővé. Ugyanakkor a támadott jogszabályok nem lehetetlenítik el ezen szolgáltatás nyújtását koncessziós szerződés alapján.*

E helyen rávilágítanék Bragyova András különvéleményében megfogalmazottakra – mellyel egyetértek – miszerint, „a Módtv. tehát egy nap alatt – a törvény hatálybalépésével – *ex lege* megszüntetett érvényes hatósági engedélyeket. Ezek az engedélyek éppen a módosított törvény szerint érvényben lévő engedélyek voltak: nem változtat ezen, hogy a határozat érvelése szerint rövid időn belül lejártak volna”⁵²⁸. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közigazgatási hatósági engedélyek visszavonása – ami itt a törvény erejénél fogva bekövetkezett – alkotmányellenes. Alkotmányellenes, mert alkotmányosan védett, az engedélyest személy szerint megillető szerzett jogot sért. A szerzett jogok jelentős része egyébként is közigazgatási határozaton alapul, vagy a jog fennállását közigazgatási határozat állapítja meg, így a nyugdíjakat, vagy a szociális juttatásokat is [lásd 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.].

Mindehhez képest a dohány kiskereskedelmi szektor újraszabályozását megtestesítő törvényi rendelkezésekkel szemben a panaszosok másik erős fegyvere az alaptörvény-ellenesség megállapítása végett a vállalkozáshoz való alapjog sérelme (is) volt. E vonatkozásban kifejtették, hogy amennyiben a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytató működő vállalkozást nem tekinthetjük tulajdonnak, akkor a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatása a vállalkozáshoz való jog gyakorlását jelenti, amit a támadott törvényi rendelkezések kizárólag az államnak biztosítanak. Az állam, amely tevékenységet monopolizálhat, ugyanakkor szabadon dönthet arról, hogy e tevékenység gyakorlását átengedi-e más vállalkozónak. Az indítványozók – hivatkozással az Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bekezdésére – kifejtették, hogy szerintük sarkalatos törvény – így az Nvtv. mint az Alaptörvény 38. cikk (1)

⁵²⁸ Indokolás [167]: Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy Szjtv.-t módosító, az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény 397. §-ának 2. pontja értelmében 2011. november 1-jétől a hagyományos pénznyerő automaták üzemeltetésére már nem lehetett engedélyt kiadni, a már kiadott engedélyek érvényessége legkésőbb 2012. december 31-én járt le, vagyis a Módtv. kb. 100 nappal előbb szüntette meg az érvényességüket.

bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvény – nem utalhat önkényesen egyes gazdasági tevékenységeket az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé. Az állam kizárólagos gazdasági tevékenységi körének korlátlan kibővítése nézetük szerint összeegyeztethetetlen az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor az Nvtv. támadott rendelkezése, amely a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolta, nem tekinthető a törvényalkotó részéről önkényes eljárásnak, ugyanis *a törvényalkotó az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésében kapott alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvényben, az Nvtv.-ben – az Alaptörvény rendelkezéseivel, így különösen a 38. cikk (1) bekezdésében foglalt célokkal összhangban – szabadon dönthet arról, hogy mely tevékenységeket sorol az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé. Továbbá hozzátette a Testület, hogy ez esetben az általános népegészségügyi szempontok, a fiatalok egészségének a megóvása olyan kiemelten fontos közérdek, ami megfelel az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében szereplő „közérdek szolgálatának”, az Alaptörvény által elismert célnak (Indokolás [27]).*

E tekintetben joggal merül fel a kérdés, hogy az Alaptörvény által elismert cél kizárólag akként teljesül(het) jelen esetben, hogy az állam az egyik dohány-termékárusítótól lényegében koncessziós szerződés alapján átadja a másoknak az árusítás jogát.

Az Alkotmánybíróság szerint nem sérült az említett alkotmányos alapelv azzal, hogy a törvényalkotó a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglalt *cél elérése érdekében* az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe emelte.

Ezen túlmenően a Testület ismételten rögzítette, hogy a vállalkozás joga nem abszolutizálható és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155]}. Így tehát arra a következtetésre jutott, hogy a panaszosok és mások sincsenek elzárva attól, hogy az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolt és koncessziós szerződéssel átengedett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet vállalkozás keretében folytassanak a trafiktörvény törvényi rendelkezései szerint.

A támadott törvényi rendelkezésekkel bevezetett, a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlását a panaszosok számára hátrányosan korlátozó törvényi rendelkezések vonatkozásában az Alkotmánybíróság lefolytatta a szükségesség-arányosság tesztjét⁵²⁹, mely alapján arra a megállapításra jutott, hogy az alapjogi korlátozás alkotmányosságának a feltételét képező szükségesség fennállt. Ugyanis a trafiktörvény preambuluma egyértelműen rögzíti a jogalkotó célját a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység törvényben megjelenő korlátozása tekintetében, mely az volt, hogy visszaszorítsa a fiatalok dohányzását (Indokolás [30]). Tehát ennek érdekében korlátozta a dohánytermékek – korábban hatályos szabályozás által biztosított – széles körű kiskereskedelmi beszerezhetőségét, megjelenését.

⁵²⁹ Lásd: Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés második fordulója értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az államnak – az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése⁵³⁰, XV. cikk (5) bekezdése⁵³¹, XVI. cikk (1) bekezdése⁵³² szerinti – alapjogok, illetve alaptörvényi kötelezettség érvényesülését/teljesítését biztosító objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése során biztosítania kell azt, hogy a gyermekek és fiatalok testi és lelki egészségét minél kevesebb káros hatás érje, márpedig a dohánytermékeknek az egészségre gyakorolt káros hatása közismert.

Az arányosság körében kifejtése került, hogy a monopolizált dohánykiskereskedelmi-tevékenység gyakorlását az állam koncessziós szerződéssel vállalkozók/vállalkozások számára meghatározott törvényi feltételek mellett átengedte, ezáltal nem tekinthető a vállalkozáshoz való alapjog aránytalan korlátozásának.

Tekintetbe vette továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy a törvényalkotó – az Alaptörvény keretei között – viszonylag széles körben mérlegelheti azt, hogy mit és milyen mértékben tekint a társadalomra nézve veszélyesnek, és a mérlegelés eredménye akkor tekinthető alaptörvény-ellenesnek, ha annak *téves volta miatt alkalmatlan az ezt követő jogalkotás megalapozására*. A vizsgált esetben ez nem állapítható meg a Testület szerint, ugyanis: a panaszosok által támadott szabályozás *valós társadalmi veszélyhelyzetre reagál, felismerhetően közérdekű célokat szolgál, és a vállalkozás alapjogával szemben is védendő alapjogok érvényre juttatását biztosítja*.

Ugyanakkor ez az érvelésrendszer nem kellően megalapozott, tekintettel arra, hogy az alkalmazott eszköznél enyhébb korlátozást jelentő szabályozás lehetőségének létét eleve figyelmen kívül hagyja a többség; azaz a szükségesség vizsgálatát csupán látszólagosan végzi el. Ezzel összhangban kiemelném Stumpf István párhuzamos indokolásából azon gondolatát, mely szerint *„ez az alapjog-korlátozás vizsgálati módszer általánosságban is veszélyezteti a vállalkozáshoz való jogokat mint alapvető jogokat a védelmi szintjét, anélkül, hogy – álláspontom szerint – kellőképpen meggyőző indokokat szolgáltatna az Alaptörvény szövegétől, továbbá az azzal összhangban álló korábbi Abh.-ban megfogalmazott vizsgálati szempontrendszerrel való eltérésre, ezért ezzel az értelmezési kerettel nem értek egyet”* [Párhuzamos indokolás [62].

A fent kifejtettek tekintettel – ugyanakkor – az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alapelv, a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog és az I. cikk (3) bekezdésében szereplő alaptörvényi rendelkezés sérelmét állító panaszokat is elutasította.

A trafikok reformjával kapcsolatosan a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Fdtv.) 11. § (1) bekezdésének 2016. május 20-án hatályba lépett módosításával a jogalkotó az Fdtv. 3. § 8. pont *m*) alpontja szerinti termékek (elektronikus cigaretta, utántöltő flakon és dohányzást imitáló elektronikus eszköz) kiskereskedelmét csak dohányboltban tette lehetővé. Az indítványozók álláspontja szerint a szabályozás az Alaptörvény XII. cikk (1) cikkében biztosított vállalkozáshoz való jogot sérti, ugyanis a vásárlásra vonatkozó korlátozás is bevezetésre kerül, amely szerint ilyen terméket kizárólag dohányboltban lehet majd értékesíteni és így értelemszerűen vásárolni is, azokat online már nem.

Az érintett tevékenység korlátozásáról van tehát szó: az Fdtv. módosítása az elektronikus cigaretta kiskereskedelmi tevékenység végzése elé állított korlátot, amikor e tevékenység végzését a továbbiakban csak koncessziós szerződés alapján és csak dohányboltban tette

⁵³⁰ Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

⁵³¹ Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

⁵³² Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

lehetővé. Ez egyrészt piacra lépési korlátozást jelent, másrészt – mint az indítványozó esetében – a tevékenység további végzését akadályozza.

Összefoglalva: a jogalkotót bizonyos tényleges, illetve potenciális kockázatok indították az elektronikus cigaretta kereskedelmével kapcsolatos korlátozás bevezetésére, az AB szerint pedig *„az egészségügyi kockázatok fennállása, és azok mértékének tisztázatlansága folytán, a megelőzés és az elővigyázatosság elvének figyelembe vételével tehát lehetőség van a vállalkozáshoz való alapjog korlátozására”*⁵³³.

Mindebből pedig az következik, hogy – a trafik döntéshez hasonlóan (Indokolás [30]) – jelen ügy vonatkozásában is megállapítható volt, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében, valamint a XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjogok, azaz *az egészséghez való jog, valamint a gyermekeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga*, továbbá az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében foglalt, *az államot a gyermekek védelme tekintetében terhelő alkotmányos kötelezettség teljesítése megfelelő súlyú alkotmányos indokát adják a vállalkozáshoz való alapjog korlátozásának az elektronikus cigaretta kereskedelmével összefüggésben*⁵³⁴.

Mindez azt jelenti, hogy az Fdtv.-módosítás 2016. május 20-ától kötelezően elrendelte az indítványozó számára az addig végzett kiskereskedelmi tevékenysége befejezését, anélkül, hogy bármilyen reális lehetőséget biztosított volna neki annak folytatására.

Ugyanakkor – ellentétben az eredeti trafik ügygel és a játékautomata kaszinóban történő üzemeltetésével – a testület szerint ez esetben, a 3/2020. (I. 3.) AB határozatban az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését sértő alaptörvény-ellenes helyzet volt megállapítható, ugyanis az új koncessziós helyek létesítésére vonatkozó jogszabályi előírás hiánya és kompenzációs deficit a tevékenység megszüntetésével közvetlenül és igazolhatóan összefüggő vagyoni hátrányok vonatkozásában a vizsgált esetben az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog sérelmét idézi elő. Még akkor is ha a testület a vállalkozáshoz való jog korlátozását arányban állónak találta volna az egészséghez való joggal és a *gyermekeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával* (Indokolás [64] utolsó fordulata).

A vállalkozáshoz való joggal összefüggésben a quaestor károsultak megsegítésére megalkotott jogszabályi konstrukciót létrehozó törvényi rendelkezések vonatkozásában az indítványozók azt is állították, hogy a Tv. egyes rendelkezései [1. §, 4. §, 10. § (6)-(7) bekezdések, valamint a 11. § (1)-(3) bekezdések] *a vállalkozáshoz való jogukat* is sérti [Alaptörvény XII. cikk (1), M) cikk] azáltal, hogy a vállalkozás működése a speciális előleg-biztosítási kötelezettség miatt elnehezül. Nem derült ki a jogszabályból – állították az indítványozók –, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása milyen másik alapjog érvényre juttatását célozza, valamint az sem, hogy a korlátozás arányos-e. Az Alkotmánybíróság 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben megállapította, hogy a Tv. 4. § (1)-(4) és (10) bekezdései, a 10. § (6)-(7) bekezdései, valamint a 11. § (1)-(3) bekezdései az indítványozók érvelése alapján nem hozhatók összefüggésbe a vállalkozás szabadságával, erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a vonatkozásban elutasította.

A quaestor károsultakkal kapcsolatos jogalkotói megoldásként bevezetett kárrendezési törvény vonatkozásában az érintett, BEVA-tag indítványozó szerint a Tv. támadott rendelkezései a BEVA-tagok tekintetében „kényszertagságot” hoztak létre azáltal, hogy egy tőlük független, a

⁵³³ 3/2020. (I. 3.) AB határozat Indokolás [52]

⁵³⁴ 3/2020. (I. 3.) AB határozat Indokolás [53]

Tv. által meghatározott kör cselekményeiért helytállási, vagyis befizetési kötelezettséget írtak elő számukra, mely a vállalkozáshoz való jogukat [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] is sértette. E tekintetben a kárrendezési tv. támadott rendelkezései az indítványozó érvelése alapján nem hozhatók összefüggésbe, melyre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította a 23/2016. (XII. 12.) AB határozatban.

A vállalkozáshoz való jog, mint alapjog védelmi köre tehát kiterjed egyrészt *a piacra lépésre* (egy adott vállalkozási tevékenység szabad „választására”, a vállalkozóvá válásra és a tevékenység megkezdésére), továbbá *egy már megkezdett tevékenység folytatására is, hangsúlyozva azonban, hogy a szóban forgó alapjog a jogi környezet változatlanóságát nem garantálja*. A szubjektív és az objektív – azonban mindkét esetben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt teszt szerint elbírálandó – korlátok különbözősége pedig alapvetően abban áll, hogy a szubjektív feltételek teljesítése elvileg bárki számára lehetséges, míg ehhez képest objektív korlátok alatt a vállalkozni kívánó személyétől független előírásokat kell érteni.⁵³⁵

6. Tulajdonhoz való jog [XIII. cikk (1) bekezdés]

6.1. Tulajdon, tulajdonjog és a tulajdonhoz való jog elhatárolása

A *tulajdon* nem feltétlenül kizárólag jogi fogalom (a közgazdaságban is használatos), ám jogintézményi megközelítésben örök kategória: létezik, amióta ember él a Földön és létezni fog, ameddig maga az ember és az emberi társadalom létezik. Ugyanakkor a tulajdon és a tulajdonjog manapság szinte szinonim fogalmakként használatosak, mivel a tulajdon jelen korunkban már nem létezhet a jogon kívül.

Tulajdonjog alatt, mint a dologi jogok körében szereplő abszolút szerkezetű alanyi jogon – polgári jogi értelemben – azon jogosultság és kötelezettségek összességét értjük, mikor annak alanya kizárólagos védelemben részesül a tulajdonjog tárgyának birtoklásakor, használatakor, hasznosításakor, hasznok szedésekor és a rendelkezési jog gyakorlásakor, azonban a tulajdonost is terhelik bizonyos kötelezettségek, mint a terhek és a kárveszély viselés, szükséghelyzetben pedig a dolgában való károkozás tűrése.

Mindazonáltal e polgári jogi kategóriától meg kell különböztetni *a tulajdonhoz való jogot*, mely alkotmányjogi terminológia, s mint ilyen alapvető jog. Amikor tehát a tulajdonhoz való jogról beszélünk, akkor arra a védelmi viszonyra gondolunk, amely a természetes és jogi személyeket, mint jogosultakat megvédi az állam jogalkotása révén történő alkotmányellenes beavatkozásától. A tulajdonhoz való jog jogi alapja tehát a „saját vagyon” és az „értékkeremtő munka”, amelyet kiegészít a tulajdon szociális funkciója („társadalmi felelősséggel jár”) is.

6.2. Tulajdonhoz való jog alkotmányossági szabályozása, korlátozása

Mindezen terminológiai megkülönböztetés alapján felvetődik az a kérdés, hogy a tulajdonhoz való alkotmányosan elismert alapvető jog védelme mire is terjed ki.

Ehhez a magyar Alkotmányból⁵³⁶, annak is 13. § (1) bekezdésének rendelkezéséből kell kiindulni, mely mindösszesen annyit mondott ki, miszerint a Magyar Köztársaság biztosítja a

⁵³⁵ 3/2020. (I. 3.) AB határozat Indokolás [36]

⁵³⁶ Értsd: 2011. december 31-ig hatályban levő 1949. évi XX. törvényt, amely A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA volt. Az 1989. október 23. napjától 2011. december 31. napjáig az új állami alkotmányos berendezkedést - az Országgyűlés által, 1989. október 18. napján tartott ülésen elfogadott - az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény, valamint a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény hívta életre.

tulajdonhoz való jogot. E szakasz (2) bekezdése a kisajátítást, mint jogintézményt szabályozta: tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A hivatkozott rendelkezések alapján látható, hogy az Alkotmány a tulajdon társadalmilag kötött funkciójáról hallgatott, így azt az Ab gyakorlata munkálta ki.

Ezt a szabályozási formát, azaz az Alkotmány normaszövegét az Alaptörvény ugyanakkor nem követte, mikor is a XIII. cikke (1) bekezdésében kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.⁵³⁷ A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” A kisajátításra vonatkozó szabályozása teljességgel azonos az Alkotmányban szabályozott rendszerrel: „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

Míg a korábbi Alkotmány a tulajdonhoz való jogot az Általános rendelkezések között helyezte el, addig az Alaptörvény egyértelműen a jogok között, a Szabadság és felelősség címet viselő részben szabályozza.

Az alkotmányos reguláció alapján a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmának kibontását az AB munkálta ki eseti döntéseiben (in concreto jelleggel) keresztül, melynek elvégzésekor gyakorlatának hajnalán a tulajdont még a polgári jogi értelemben felfogott tulajdonnal azonosította, amely lényeges tartalmát még törvénnyel sem lehet(ett) korlátozni. Ez tehát azt jelenti, hogy az Ab működésének kezdetekor minden egyéb vagyoni jogosultságot kizárt a tulajdonvédelem köréből (különösen a nyugdíjjogosultságot), s egyúttal rámutatott, hogy bármely, a klasszikus részjogosítványokat korlátozó intézkedés az Alkotmány 8. § (2) szerint lényeges tartalom tilalmába ütköző.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések szükségszerűsége okán az Ab határozta meg azt a módszert, amely alapján eldönthető, hogy a korlátozás az alapjog lényeges tartalmát érinti-e, avagy nem. Ezt az alkotmányossági tesztet nevezzük szükségességi-arányossági tesztnek, melyet a testület egészen 1993-ig alkalmazott a tárgyalt alapvető jog esetében.

A tulajdonhoz való jog védelmi, lényeges tartalmi szintje vonatkozásában a Testület által, 1993-ig kialakított gyakorlatban gyökeres változást a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat hozott, mely annak teljesen új alaptételeit fektette le, valamint korlátozásának mércéjéül új teszt alkalmazását alakította ki (közérdekűségi tesztjét).

E határozat mondta ki ugyanis, hogy „[a]z alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, vagyis nem azonosítható sem szűk értelemben vett birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározással, mivel a szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője. [...] Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon (azaz a polgári jog szerinti rendelkezés, használat és hasznok szedésének, valamint a birtoklás jogának) védelmével, az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Ezáltal pedig az alkotmányos tulajdonvédelem

⁵³⁷ Vö.: Az Európai Unió Alapjogi Chartája szintén az örökléshez való joggal együtt említi a tulajdonhoz való jogot. Kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.

terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A határozat tehát az alapjogi tulajdonvédelmet kiterjeszti a tulajdon egykori személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is. A másik oldalról nézve azt jelenti, hogy ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 379–380.).

A 64/1993. (XII. 22.) határozatban továbbá kimondásra került, hogy „az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a – más alapjogoknál fel nem lelhető – sajátossága, hogy az alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának az ára a tulajdon értékének biztosítása.” Mindez odáig vezetett, hogy az Ab megállapítása szerint az állaggarancia az értékgaranciával helyettesíthető. Az Ab 2012. év előtt (sem azt követően) meghozott döntései alapján nem tisztázott, azaz nem egyértelmű, hogy a testület mikor védi a tulajdon állagát (azaz magát a dolgot vagy vagyoni értékű jogot), és mikor nyújt pusztán értékgaranciát. Ezáltal nem lehet feltétlenül tudni azt sem, hogy a tulajdonosnak mikor kell a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, és mikor tarthat igényt kártalanításra.

A tulajdonhoz való jog tehát az Alkotmány 13. § (1) bekezdés szerinti alkotmányos védelme és a 8. § (2) bekezdés szerinti tilalom – elvi szinten, utalva a fentebb írt következtelen gyakorlatra – az állagelvonással nem járó tulajdonkorlátozásokkal szemben kell alkotmányos védelmet nyújtson, mivel az állagelvonás ellen az Alkotmány a 13. § (2) bekezdésében nyújt védelmet. A tulajdonhoz való jog állagelvonással nem járó korlátozása esetén a többi alapjoghoz hasonlóan ugyanúgy érvényesülnie kell az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének (az alapjogok lényeges tartalmát érintő korlátozás tilalmának) és a szükségesség-arányosság tesztnek.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat megszületésével egy enyhébb mérce bevezetésére is sor került, mellyel az Ab az alapjog-korlátozás alkotmányosan elfogadható szükségességi okaként kezdett el hivatkozni a „nyomós közérdekre”, mikor is kifejtette, hogy „az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett: milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Ezáltal az Ab nem húzott éles határvonalat a tulajdonhoz való jog korlátozásának és a kisajátítás, mint a tulajdonjog elvonásának alkotmányosan végezhető módja között, ugyanis a kisajátítást tulajdonképpen a tulajdonhoz való jog korlátozásának szélső esetének tekinti.

Mindezekon felül az AB már e határozatában hangsúlyozta, hogy a tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a közérdeket igen eltérően ítélik meg. 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 Ab általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például a Testület a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.” (ABH 1993, 373, 381–382.).

Összegzésképpen elmondható, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével az alkotmányos tartalom az Alkotmány 13. §-ban meghatározottaktól lényegében nem tér el, sőt expressis verbis megjelenik az alapvető jogok korlátozásának alkotmányossági szabálya is, így az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog [Alkotmány 13. § (1) bekezdés, Alaptörvény XIII. cikk] alapjog, amely azonban nem korlátozhatatlan. *A tulajdonhoz való jog alapjogi tartalma szerint a tulajdon az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapját adja (azaz a tulajdonosi jogállás garantálása), amelyre alapozva szükségessé válhat a tulajdonos védelme a közhatalmi beavatkozásokkal szemben, azonban a védelem terjedelme nem foglalja magába a tulajdon megszerzéséhez való jogot, hanem a már (jogszerűen) megszerzett tulajdon részesül alkotmányos védelemben* (univerzális elvonás tilalma, kivéve Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése, korlátozás alkotmányos engedése szükségesség-arányosság elve mentén, vagy a közérdekűségi teszt szerint).

6.3. A közérdek fogalom

A közérdek, mint általánosan elfogadott jogi kategóriának egzakt fogalom meghatározása sem magasabb szintű jogszabályban, sem a bírói gyakorlatban, sem a jogirodalomban nem található, ugyanakkor az Alkotmánybíróság határozataiban megtalálhatjuk a közérdek kifejezést, amely tulajdonképpen a kisajátítás⁵³⁸ jogintézményének kulcseleme és egyben a jog és politika legmegfoghatatlanabb kérdésköre, azonban megközelítési alternatívák már több szerző tollából megfogalmazásra kerültek.

Sajó András tanulmányában⁵³⁹ hosszú oldalakon át mutatja be a közérdekkfogalom bizonytalanságait és jogi használatának formális jellegét: álláspontja szerint nem elégedhetünk meg azzal a formális közérdek-definiálással, melyet az államelméletben elfogadottnak tekintenek („közérdek az, amit az arra illetékes hatóságok közérdeknek nyilvánítanak”), még ha a hatóságok meghatározásai alakítják is a közérdekre vonatkozó közvéleményt és a szakmai felfogást. Következésképpen lesz normatív erejük. Ami hat, az létezik. A közérdekre hivatkozás „mindent visz” állásponton – fogalmazhatunk képletesen szólva – az elméleti diszkusszióknak persze túl kell lépnie.

Elmélete szerint három elemnek kell azonosíthatónak lennie: a) a köz (vagyis a közösség), azaz az érintettek körének azonosítása, azonosíthatósága valamely körülmény tekintetében b) a közös érdek empirikus azonosíthatósága, azaz a Pareto-optimum⁵⁴⁰ teljesülése esetén

⁵³⁸ Az Alaptörvény kisajátításra vonatkozó rendelkezésével összhangban a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény rendelkezik azon célokról, mivel a tulajdonhoz való jog védelme megkívánja, hogy a törvény - a kisajátítás kivételességére is tekintettel - a közérdekű célok azon eseteire korlátozza a kisajátítás lehetőségét, amelyek végső soron csak a tulajdon elvonásával lehetségesek, s így a törvényhozó a kisajátítás intézményét oly módon volt köteles szabályozni, hogy a szabályozás garanciát nyújtson arra, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha a közérdekű cél más módon, mint kisajátítással nem valósítható meg, amelyre hivatkozni lehet.

⁵³⁹ SAJÓ ANDRÁS: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In Van és legyen a jogban. (Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára). KJK MTA Jogtudományi Intézet, Bp., 1999, 241-267. p.

⁵⁴⁰ A Pareto-optimum értelme szerint az intézkedés hatására legalább egy személy helyzete javul, anélkül, hogy bárki másé rosszabbodna.

ellenőrizhető értelemben beszélhetünk közérdekről, így minden olyan megoldás megvalósítja a közérdeket, amely különbségtétel nélkül közvetlenül érintheti egy közösség bármely tagját oly módon, hogy e közösség bármely – legalább egy – tagját jobb helyzetbe hozza anélkül, hogy bármely más tagja hátrányosabb helyzetbe kerülne.”⁵⁴¹ c) a pozitív externalitások, tehát az az intézkedés szolgálja a közérdeket, amely a döntéshozók körén is csak pozitív külső hatásokkal jár.

Bibó István megfogalmazása szerint „...a közérdek úgy, ahogyan az élet, a *társadalom*, akár egyéneiben, akár különböző társulásaiban megfogalmazza, a köz ügyéhez a legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés. Teljesen más és más módon kapcsolódnak a közérdeknek mindezek az aspektusai a magánérdekkel: a merőben a hatalom által képviselt közérdek úgyszólván szükségszerűen harcba kerül magánérdekkel, a hivatal által képviselt közérdek rendszerint egyeztető részletmunkával jut kiegyenlítődségre a magánérdek különböző megjelenéseivel, az élet, a társadalom által hangoztatott közérdek pedig eleve magánérdekképzetek összegeződéseiből születik meg. Hasonlóképpen teljesen más az eredményesség és jogszerűség viszonya is aszerint, hogy honnan jelentkeznek. Más, ha a hatalom eredményre törekvése a hivatal szakmai jogszerűségével áll szemben, és más, ha a társadalom egyes tagjainak egyéni jogaiba, jogi igényeibe vagy várakozásaiba ütközik. Más, amikor a hivatal tör „eredményre” az ellenálló s jogait védő társadalommal szemben, és ismét más, amikor a társadalom követel eredményt a szakmai jogszerűségben megrekedt hivataltól.”⁵⁴² Értelmezése szerint a közjót nem lehet a közakarattal révén közérdekké alakítani, azért nem, mert „a hatalom szájába kerülve elkerülhetetlenül önkényessé válik: a közérdek a hatalom szájában mindig önkényes célkitűzést jelent, mely magában egyaránt lehet áldás, ötlet, erőszak vagy átok. Ha a hatalom a hivatallal és az élettel nincs jól rendezett organikus kapcsolatban – s mikor van?, kérdezhajtuk közbevetve –, akkor célkitűzéseinek a közérdekűsége és eredményessége akkor is eleve kétséges, ha maguk a célkitűzések helyessége elvileg nem vitás.”⁵⁴³

A magyar jogirodalom tulajdonképpen adósa maradt e terminológia kidolgozásával, Sajó értelemadási kísérlete példaértékűnek tekinthető, ugyanakkor kísérlet jellegére figyelemmel nem lehet alkalmas arra, hogy minden esetben a gyakorlat számára is közvetlenül alkalmazható zsinórmértékül szolgáljon.

Általánosan elfogadott álláspont, hogy az elmélet nem nyújt kellő támpontot a közérdek általános, jól körülhatárolható (akár tényállási elemekből építkező) megfogalmazásához, azonban néhány követendő elv mégis megállapítható: a fogalom számos szubjektív elemmel és pillanatnyi behatásokkal érintett, a teljesség igénye nélküli – tekintettel az absztraktságra – felsorolással élve közérdekűnek tekinthető az alapvető személyi jogok védelmezése (például emberi méltósághoz és élethez való jog), a polgárok részvételi jogai (például választójog, állampolgárság), a közösségi jogok védelmezése és korlátozása (például jogállamiság feltételeinek biztosítása, béke fenntartása, egyesülési jog), illetve a szociális célok megvalósítása (például munkavállalás, család támogatása, szociális biztonsághoz való jog).

Az 1990-es évek közepétől hosszú ideig nem történt hivatkozás „nyomós közérdekre”, ám a 2000. évtől kezdve már ismét előfordul.⁵⁴⁴ 2001-től már olyan határozatot is találhatunk [58/2001. (XII. 7.) AB], amely már jelző nélküli „közérdekről” tesz említést: „... az állam az Alkotmány 8. § (2) bekezdése keretében maradvá e tekintetben is nagyobb mozgástérrel

⁵⁴¹ Sajó 1999, 258.

⁵⁴² Bibó István: Válogatott tanulmányok I-IV. kötet: A JÓ KÖZIGAZGATÁS PROBLÉMÁJA

⁵⁴³ Bibó István: Válogatott tanulmányok I-IV. kötet: A JÓ KÖZIGAZGATÁS PROBLÉMÁJA

⁵⁴⁴ Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek http://acta.bibl.u-szeged.hu/7337/1/juridpol_069_401-416.pdf letöltés ideje: 2020. január 02.

rendelkezik, azaz mind a „szükségesség”, mind az „arányosság” mércéjének megvonásakor érvényesítheti a közérdekűség szempontjait...”. 2012. évtől pedig már rendszeresnek nevezhető, a közérdekre történő hivatkozás.

Egyébiránt nem mellőzhető a közérdek fogalom nemzetközi szintéren történő áttekintése sem, mivel az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJE) nem tartalmaz általános szabályt a benne rögzített jogok korlátozhatóságáról, hanem az egyes jogoknál intézkedik a korlátozás megengedett indokairól. Az EJE-ben a közérdekre hivatkozással korlátozhatók jogok a következők: 6. cikk 1.: a bírósági tárgyalás nyilvánosságának elve; 8. cikk: a magánélet védelme; 9. cikk: gondolat-, vallás- és lelkiismereti szabadság; 10. cikk: a véleménynyilvánítás szabadsága; 11. cikk: gyülekezés és egyesülés szabadsága; 1. jegyzőkönyv 1. cikk: tulajdonhoz való jog; 4. jegyzőkönyv 2. cikk: a mozgásszabadság; 7. jegyzőkönyv 1. cikk: külföldiek kiutasítása.

Az elmúlt évtizedek során a Strasbourg-i Bíróság kidolgozta az Egyezmény biztosította jogok korlátozása alapjait, a jogszerű korlátozás tesztjét. Ennek során, miközben viszonylag egyértelművé vált a gyakorlatban az „egy demokratikus társadalomban szükséges” formula alkalmazása, úgy tűnik, hogy a Bíróság kísérletet sem tett a közérdekek fogalmi tisztázására, azokat mintegy adottnak tekintve. Ha egy részes állam a megfelelő cikk kapcsán az ott felsorolt jogszerű korlátozási okra hivatkozik - az egyéb feltételek mellett - ez elegendő lehet a jogi szabályozás és a joggyakorlat megfelelő voltának igazolására a „közérdek” tényleges tartalmának elemzése nélkül is. A Bíróság tehát csak általánosságban vizsgálja vajon fennáll-e a cikkben felsorolt korlátozási feltétel (erkölcsi érdek, közrend, nemzetbiztonság stb.).

6.4. A tulajdonhoz való jog rendszerszintű elhelyezése az állami szerepvállalás tükrében

Mivel a jogalkotó utóbbi évtizedben hozott szabályozásai vonatkozásában az AB-hoz fordult indítványokban kifogásolt rendelkezések alkotmányossági megítélésének lényegi kérdése tulajdonképpen az állam gazdasági szerepvállalása volt, abból kell kiindulni, hogy korábbi gyakorlatában az állam gazdasági téren való funkciójával (az állam gazdasági szerepvállalásával összefüggésben a gazdaságpolitikához való viszonyával) kapcsolatban milyen elvi élel kifejtett elveket/ alkotmányos tételeket fektetett le.

Az állam gazdaságpolitikához való viszonyát illetően az alapokat általánosságban a 33/1993. (V. 28.) AB határozat rakta le, amely kimondta, hogy [...] Az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, ... közvetlenül nem vezethető le. Az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának korlátai között – igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott”. (ABH 1993, 247, 249–250.)

E megállapításokat a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban továbbfejlesztve rögzítette, hogy „[a] piacgazdaság közvetlen jellemzőjeként az Alkotmány csak annyit tartalmaz, hogy benne a köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány egyébként nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett. [...] Az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismervvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami beavatkozás kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. Az a beavatkozás minősíthető így, amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét; például az általános államosítás.

A kimunkált tételeket az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adókról szóló 8/2010. (I. 28.) AB határozatban azzal egészítette ki, hogy a gazdaságpolitika meghatározása alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása

alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik. [59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 300.] (ABH 2010, 23, 54.).

A piacgazdaság alkotmányjogilag tényvé vált és program maradt, másrésztől annak fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet a gazdasági versenynek az Alkotmányban, 2012. évtől az Alaptörvényben is előírt támogatásával, de mindenképp az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania.

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az állam oly sokszor, erőteljes alakító tényezőként jelent meg a gazdasági élet egyes alrendszeiben, mely aktusok alkotmányossági megítélésének kérdése lényegében mára az állam gazdasági szerepvállalásának indokoltágában, mértékében és módjában; azaz a szükségessége és arányossága megmérettetésében merül ki. Ennek az alapjogvédelemnek viszont megvan a maga módszertana és megvannak a maga ismérvei (pl. a tulajdonkorlátozás átmenetisége, mint az arányosság egyik összetevője, már valódi alkotmányossági mérce) ABH 1991, 22, 27.; ABH 1992, 95, 126, 129.), mely ugyanakkor nem tekinthető egységes, lezárt folyamatnak, ugyanis az Ab a tulajdonhoz való jog tartalmát, másik oldalról védelmének terjedelmét esetről esetre vizsgálva szűkítheti le, avagy terjesztheti ki.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően a Testület a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatában elsődlegesen elismerte, hogy „az Alaptörvényben a tulajdonhoz való jogot *tartalmilag* megegyező megfogalmazásban tartalmazta az Alkotmány 13. § (1) bekezdése is”⁵⁴⁵, s mivel a 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]-ben már kifejtésre került, hogy a testület az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozatai az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmaztak, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. Az Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is, a jelen, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény egyes részei vizsgálatáról szóló ügy kapcsán is megállapítható volt, hogy a tulajdonhoz való jogot, mint alapjogot, az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is garantálja, így a tulajdonhoz való jog értelmezése során az Alkotmánybíró által korábban tett megállapítások továbbra is irányadónak tekinthetők.⁵⁴⁶

Mindez odavezetett, hogy a testület a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban kifejtettékre mutatott rá: „a tulajdonhoz való jog (...) alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. ... A tulajdon »elvonása« alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése (...). Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.” (ABH 1993, 373, 379-380.) A tulajdonhoz való jog alapjogi jellegét vizsgálva a 481/B/1999. AB határozatban az Alkotmánybíró azt is kimondta, hogy az „... nem a tényleges tulajdonszerzést, a tulajdonhoz jutás jogát, a tulajdon értékcsökkentéstől mentes és végleges megtartását garantálja, hanem az állam számára ír elő kétirányú kötelezettséget. Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az

⁵⁴⁵ Indokolás [49]

⁵⁴⁶ Indokolás [49]

intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképessé teszi.” (ABH 2002, 998, 1002.)⁵⁴⁷

A kifejtettek szerint a tulajdonhoz való jog alapjogként az állammal szemben garantál olyan közjogi igényt, amely alapján az állam – alapvetően, főszabályként, az Alaptörvényből következő kivételektől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól.⁵⁴⁸

A 3214/2013. (XII. 2.) AB határozat [30] részében az Alkotmánybíróság rámutatott ugyanakkor arra is, hogy: „A kisajátítás minden esetben tulajdonváltozást jelent, vagyis azt, hogy a tulajdonos – meghatározott feltételek mellett – túrni köteles, hogy addigi tulajdona közhatalmi aktus folytán más személy tulajdonába kerüljön. Ez a túrési kötelezettség, illetve alanyváltozás általában egy vagyoni értékű jog tekintetében sem tekinthető kizártnak. Ebben az esetben az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek figyelembe vehetők.” {3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [20]}

Mindhárom indítvány hivatkozott arra, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való alapjoggal, ugyanis egyrészt az engedéllyel rendelkező gépeket ki kellett vonni a forgalomból, ami a hasznot, munkát teremtő tevékenységük alapját képező vagyont értéktelenné tette, továbbá indítványi érvelésként szerepelt a jövedelemforrástól, tevékenységük gazdasági alapjától történő megfosztás. Az alapjogi biztos a 369/B/1997. AB határozatra és további alkotmánybírósági határozatokra hivatkozással hiányolta az ellentételezés nyújtását, a kártérítésben részesítést az állam részéről. (lásd: Indokolás [167])

E ponton jelezném, az alapvető jogok biztosának álláspontjával párhuzamba állítva, a Kúria által kifejtetteket a Magyar Állam alperessel szemben indult polgári per során. Felperesek köre beperelte a Magyar Államot, mely keretében a 2012. évi CXLIV. törvény 5. és 8. §-ának rendelkezése – amellyel a pénznyerő automaták üzemeltethetőségének kaszinók területére lettek korlátozva, (a továbbiakban: tiltás) – miatt az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 34. és 56. cikkének sérelmére alapítottan kártérítés megfizetésére kérték kötelezni a Magyar Állam alperest.

A magyar bírósági gyakorlat⁵⁴⁹ a jogalkotó polgári jogi felelősségét jogellenesség hiányában kizárja a jogalkotással vagy annak elmulasztásával okozott károk esetén azzal az érveléssel, hogy a jogalkotásért való felelősségre a közjog és az alkotmányjog szabályai az irányadók. A bírói gyakorlat kizárólag akkor állapította csak meg a jogalkotó felelősségét, amikor *az országgyűlés egyedi ügyben jogszabályi formában, de tartalmilag jogalkalmazói döntést hozott, és az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezést utóbb megsemmisítette, mivel ebben az esetben a diszfunkcionális működés polgári jogilag is jogellenessé tette a jogalkotást.* A perbeli esetben azonban diszfunkcionális jogalkotás nem volt megállapítható. Az állam immunitása ugyanakkor nem áll fenn azokban az esetekben, amikor az uniós jog kárfelelősség feltételei megvalósulnak. A közösségi jog tagállamnak betudható megsértésével magánszemélyeknek okozott károkért fennálló tagállami felelősség elvét az EUB a C-46/93 Brasserie és C-48/98 Factortame egyesített ügyekben (a továbbiakban: Brasserie ítélet) fejtette ki akként, hogy a tagállamok kötelesek megtéríteni a közösségi jog nekik betudható megsértésével okozott

⁵⁴⁷ 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [50]

⁵⁴⁸ 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [51]

⁵⁴⁹ Az ítélkezési gyakorlatot jelenleg meghatározó EBH1999.14. számon közzétett eseti döntése. Lásd erről bővebben: a jogalkotással összefüggő kár megtérítésére - a korábbi bírói gyakorlatot viszonylag áttörő - 1/2014. számú polgári elvi döntésben kifejtettek szerint is csak a jogalkotó által egyedi ügyben, nem normatív tartalommal, diszfunkcionális jogalkotás megállapítására alapot adó és az Alkotmánybíróság határozatával megsemmisített jogszabályi rendelkezés miatt érvényesített igény esetén van lehetőség.

károkat, feltéve ha a megsértett uniós jog magánszemélyeket jogokkal ruház fel, másrészt ha a jogsértés kellően súlyos, harmadrészt ha fennáll a közvetlen okozati összefüggés a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között, amennyiben az uniós jog alkalmazási körébe eső tényállásról van szó. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint ilyen esetben a jogalkotó kárfelelőssége nem a Ptk. 339. § (1) bekezdésén, hanem az uniós jogon alapul.

A szerencsejáték tekintetében azonban a tagállamok nem engedték át szuverenitásukat az uniónak, így az ezzel kapcsolatos szabályozást a tagállamok nemzeti hatáskörben minden korlátozástól mentesen jogosultak megalkotni.

Az elsőfokú bíróság a felek eltérő jogi álláspontja folytán azt vizsgálta, hogy az uniós jog alapján fennáll-e az alperes kárfelelőssége, történt-e uniós jogsértés, a kártérítés alapjául szolgáló tényállásnak van-e határon átnyúló eleme, illetve van-e ennek relevanciája, valamint hogy mindez miként egyeztethető össze a magyar jogalkotó hazai bírósági gyakorlatban megtestesülő immunitásával⁵⁵⁰. Király Miklós az Irene Klauer alapján kiemeli, hogy az államok kártérítési felelőssége csak kiegészítő jogi eszköz.⁵⁵¹

A jelen elsőfokú perben kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás során⁵⁵² az EUB a C-98/14. Berlington ügyben hozott döntésében hatáskörét arra tekintettel állapította meg, hogy a felperes vendégeinek egy része magyarországi nyaraláson tartózkodó uniós állampolgár volt, így a felperesek szolgáltatása az EUMSZ 56. cikke értelmében határon átnyúló szolgáltatásnak minősül. Erre tekintettel az elsőfokú bíróság az alperes kártérítési felelősségét külön vizsgálta az adóemelés és külön a tiltás tárgyában született törvénymódosítások tekintetében az EUB döntésében kifejtett szempontok és jogértelmezés figyelembevételével.

Az elsőfokú bíróság a Charta-ban rögzített uniós jogelvek, a tulajdonhoz való jog és a bizalomvédelem elvének a sérelme alapján találta megállapíthatónak az állam jogalkotásért fennálló kártérítési felelősségét. Ezen az alapon adott helyt részben a felperesek kártérítési igényének oly módon, hogy azok egy része tekintetében közbenső ítéletet hozott, míg a meghaladó kárigényeket részítéletével elutasította⁵⁵³.

A másodfokú bíróság álláspontja szerint tehát a jogalkotás jogellenessége megállapítható azzal, hogy az a felperesek működési idejének lerövidítését okozta, a felperesek kártérítési keresete azonban azért nem alapos, mert a felperesek megalapozottan csak a lerövidült működési idővel közvetlen okozati összefüggésben álló vagyoni hátrányaikat érvényesíthették volna. Ehhez képest a kár alapjául szolgáló tények eltérő megjelölése, illetve részben egymásnak ellentmondó igények miatt a felperesek a kár bekövetkezését nem tudták bizonyítani, ennek hiányában a közbenső ítélet meghozatalának sem lehetett helye.

A Kúria megítélése szerint - az EUB ismertetett határozatainak tükrében - konkrét határon átnyúló tényállási elem hiányában általában a fordított diszkrimináció tilalmára való (automatikus) hivatkozás önmagában még nem teremthet jogalapot az uniós jog megsértésének vizsgálatára, ugyanakkor az adott esetben a Kúria a sérelmezett jogalkotással érintett konkrét szolgáltatás szabályozási körülményeire, annak jellegére tekintettel találta önmagában

⁵⁵⁰ Lásd a témáról bővebben: Dr. Kecskés László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához (PJK, 2003/4., 3-19. o.)

⁵⁵¹ Klauer, Irene: Die Europäisierung des Privatrechts. Der EuGH als Zivilrichter, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998. 56. old. – Király Miklós: Fogyasztóvédelmi irányelvek értelmezése az Európai Bíróság joggyakorlatában. In: Ius privatum ius commune Europae. Liber amicorum Ferenc Mádl Dedicata. ELTE ÁJK Budapest 2001. 136. és 149. old.

⁵⁵² Lásd a témában bővebben: Gerards, Janneke: Advisory Opinions, Preliminary Rulings and the New Protocol No. 16 to the European Convention of Human Rights: A Comparative and Critical Appraisal Maastricht Journal of European and Comparative Law 2014. 642.

⁵⁵³ Érdekes kérdéseket vet fel ha az EU EJEE-hez való csatlakozása. Jasper Krommendijk: The use of ECJHR Case law by the CJEU after Lisbon: The view of the Luxembourg insiders Maastricht Working Papers Faculty of Law 2015. 6. sz. 36.

elfogadhatónak a fordított diszkrimináció tilalmára való hivatkozást annak érdekében, hogy *vizsgálható legyen az állam jogalkotással okozott kárért fennálló felelőssége az uniós alapjog megsértése esetén.*

Mindebből következően a Kúria a fordított diszkrimináció tilalmának elvét - amellet, hogy a perben sérelmezett jogi normák a magyar és más uniós tagállami jogi személy tekintetében megkülönböztetés nélkül alkalmazhatók - a perbeli esetben elsősorban az érintett szolgáltatás szabályozásának sajátos jellegére tekintettel fogadta el az uniós jog sérelmére való hivatkozás jogalapjaként. Az olyan jogszabályi környezetben, ahol az uniós szabályozási rendszerben nem harmonizált szerencsejáték-szolgáltatás nyújtását az állam széleskörű mérlegelési jogosultsága alapján korlátozhatja, *e hatáskörének gyakorlása során sem sérthet igazolatlanul alapvető jogokat.* Ebben az esetben az alapvető jogok jogalkotással történő korlátozásának igazolása az uniós kárfelelősség feltételeit meghatározó Brasserie-teszt és a Berlington ítéletben, a Charta-ban lefektetett alapvető jogokra is kitérően, kifejtett szempontok alapján vizsgálható. A Kúria megítélése szerint ennyiben mutat kapcsolatot belső jellege ellenére a jelen perbeli jogvita az uniós jog alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseivel.

Lényegében tehát az eljáró bíróságok - eltérő jogi indokolással - megállapították, hogy a tiltásra vonatkozó törvény sérti az uniós jogot, amely alapján az alperes jogalkotással okozott kárért való felelőssége megállapítható.

A Kúria kifejtette, hogy *az adott esetben a tiltás az a károkozó jogalkotói magatartás, amely a pénznyerő automaták játéktérmekekben való működését - átmeneti idő biztosítása és kártalanítás nélkül - azonnali hatállyal lehetetlenné tette.* A kár a károkozó magatartással nyomban bekövetkezett, és csupán a jövőben várt haszon tekintetében lehet releváns az, hogy 2013. január 1-től a szerveralapú működésre történő átálláshoz újabb engedélyekre volt szükség.⁵⁵⁴

Érdekesnek található az a tény, hogy a polgári bírósági fórum megállapítja a Magyar Állam (alperes) kártérítési felelősségét az előbb kifejtettek szerint, ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott döntésében, hogy nem sért alapjogot a támadott törvényi rendelkezés. S mindez akként mutat összefüggést, hogy a bíróságok azért vizsgálták, akarták vizsgálni a jogalkotó jogalkotással összefüggő károkozó magatartását, mert kimondottan uniós alapjog sértő tevékenységet tapasztaltak (uniós alapjogi Chartara hivatkozással), mindezt úgy, hogy akkor már az Alkotmánybíróság e tárgykörű határozata megszületett. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a kártalanítás általános ex lege lehetővé tétele a nemzetbiztonsági kockázat felderítésével kapcsolatos, a folyamatban levő eljárás miatt nem lenne sem célszerű, sem alkotmányosan megkerülhetetlen. *Ugyanakkor megjegyezte a Testület, hogy a jelen ügyben a kártalanítás biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás, amelynek a jogalkotó a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet.*

Az alapvető jogok biztosa a szabályozással összefüggésben felhívta arra is a figyelmet, hogy szükséges lehet annak vizsgálata, mely szerint „az Szjtv. 40/A. §-a nem rendelkezik az engedéllyel rendelkező vállalkozások kártalanításáról, nem eredményezi-e az engedélytől mint vagyoni értékű jogtól megfosztott jogalanyok tulajdonhoz való jogának korlátozását”. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott e tekintetben, hogy a felsorolt érvek nem indokolták a mulasztás hivatalbóli megállapítására irányuló eljárás lefolytatását, ezért az indítvány ezen részét nem találta megalapozottnak.

Rögzíthető, hogy tulajdonképpen az alapvető jogok biztosának nézőpontját osztja Bragyova András különvéleményében, azonban az alkotmánybíró nem a tulajdonhoz való jog sérelmére alapítja érvelését, hanem véleménye szerint „arról van szó, hogy a jogállamiság Alaptörvény B) cikkében található alkotmányos elve tiltja, hogy a törvényhozó kártalanítás nélkül megszüntessen saját maga által létrehozott, egyének számára előnyös jogi helyzeteket – ez

⁵⁵⁴ Lásd bővebben: Tájékoztató a Kúria Pfv. IV.20.211/2017. számú kártérítés iránt indult ügyben hozott döntéséről

esetben a pénznyerő automata működtetésének engedélyét. Márpedig ezt tette [...]”. (Indokolás [196])

Álláspontom szerint a Testület azon megjegyzésével, miszerint az állam a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet a kártalanítás biztosítása végett a „jogállamiságból eredő elvárásnak”, *elismeri, hogy a jogalkotó általi mulasztást vélelmez a kártalanítás vonatkozásában, azonban mégsem folytatta le hivatalból hatáskörébe tartozó eljárását, mely keretében – véleményem szerint – meg kellett volna állapítania a jogalkotó mulasztását.* E körben hivatkoznék Bragyova András különvéleményében megfogalmazottakra, melyben⁵⁵⁵ kitért arra is, hogy „ha [tehát] a törvényhozó közérdekből – erről ő dönt, és döntése célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálja – megszüntet egy korábban engedélyezett, jogszerűen folytatott tevékenységet, az csak akkor alkotmányos, ha kártalanítja az engedélyek jogosultjait. A kártalanítás módja és tartalma szintén a törvényhozóra tartozik.” (Indokolás [199])

Ehhez képest a Testület döntést hozó tanácsának többségi része – a tulajdonhoz való alapjog sérelme körében – a szükségesség-arányosság tesztje alapján azt vizsgálta, hogy az állami beavatkozás az adott cél érdekében szükséges és arányos volt-e, és azt igazolta-e közérdek. A jelen határozat Indokolásában⁵⁵⁶ az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pénznyerő 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 kísérőjelenségek összetett negatív hatásainak – beleértve a bűnözést, például a pénzmosást és a sikkasztást – az erőteljes csökkentése. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy i) az érintett gazdasági társaságok olyan ágazatban folytattak üzleti tevékenységet, amely az állam részéről hagyományosan és konzekvensen növekvő korlátozásoknak van kitéve⁵⁵⁷, és ez általában jellemző az európai országokra; ii) a jogalkotó széleskörű mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik annak meghatározására, hogy milyen veszélyektől kell megóvni a társadalmat, amely lehetőségeket csak akkor lépne túl alaptörvényellenesen, ha a jogalkotói mérlegelés eredménye – téves volta miatt – alkalmatlan lenne az azt követő jogalkotás megalapozására; iii) az indítványozók által támadott jogalkotói beavatkozás könnyebb és közvetlenebb ellenőrzést tesz lehetővé az állam számára a jogalkotó által kitűzött célok elérése érdekében.

A fenti megállapítások – a Testület tanácsának többsége szerint – igazolták a jogalkotói beavatkozás arányosságát, de – megjegyzi ugyanakkor az AB – ehhez önmagában véve az állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznyerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne. *Ami annak szükségességét illeti, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a monopólium bevezetése jobban segíti a célok hatékony elérését, mint bármilyen más, kevésbé korlátozó intézkedés.* Rögzítendő, hogy a Testület a szükségesség vizsgálata körében pusztán megállapította annak fennállását a támadott aktus vonatkozásában, azonban nem indokolta meg részletesen, mire alapozza e megállapítását.

Ugyanakkor az arányosság körében a Testület többsége által tett „állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznyerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne” megjegyzésével tulajdonképpen kijelentette, hogy elegendő lenne egy kevésbé korlátozó intézkedés az állam részéről, azonban elfogadja alaptörvénykonformnak a nagyobb beavatkozást. Utalnék arra is, hogy ez a jogszabályi megoldás – álláspontom szerint – az alapjog-korlátozó teszttel ellentétes, ugyanis az alapjog-korlátozás alkotmányosnak akkor minősülhet, ha (az intézkedés) más alapjog védelme érdekében szükséges, más eszköz nem áll rendelkezésre, és arányos. Rögzítendő, hogy az Alkotmánybíróság expressis verbis kimondta,

⁵⁵⁵ A különvéleményhez KISS László is csatlakozott.

⁵⁵⁶ [135]–[146] bekezdés.

⁵⁵⁷ Lásd Indokolás [65]–[124]

hogy más intézkedés is elegendő lenne a jogalkotói cél eléréséhez, azaz más eszköz is rendelkezésre állt volna a támadott rendelkezések helyett.

Összességében mindezek ellenére az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv.-vel eszközölt beavatkozás olyan, *közérdeknek alárendelt szignifikáns célokat szolgál*, amelyek alkalmasak a pénznyerő automaták működtetésével kapcsolatos üzleti tevékenység objektív korlátozásának az igazolására, ezért elutasította a Módtv.-nek a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított alaptörvény-ellenességét állító indítványokat.

A takarékszövetkezet integrációját megvalósító törvényi rendelkezések vonatkozásában az indítványozók előadták, hogy a törvény alapján a szövetkezeti hitelintézetek elveszíthetik tulajdonukat (részesevésüket) a Takarékbankban. A tulajdonkorlátozás első lépcsőjét a többségi tulajdon elvesztésében, második lépcsőjét a tulajdon kötelező eladásában látták.

Az indítványozók álláspontja szerint a törvény rendelkezései ellentétesek az Alaptörvénnyel és az Európai Unió jogával is. A rendelkezések különösen sértették, kiüresítették az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogot, a tulajdonhoz kapcsolódó szavazati jog gyakorlását, a tulajdonhoz fűződő képviseleti jog szabad gyakorlását. Álláspontjuk szerint hiányoznak a kisajátítás alkotmányos feltételei. A vállalkozás szabadságával, a tisztességes gazdasági verseny elvével és a diszkrimináció tilalmával ellentétes, hogy a Törvény alapján a Takarékbank szövetkezeti hitelintézet részvényeseinek bankszámláját vezető szervek - a Takarékbankot kivéve - kötelesek 2013. október 31-én hatályos bankszámlaszerződést felmondani.

Az indítványozók elsősorban úgy vélték, az Szhi tv. jelentős hatással van a szövetkezeti hitelintézetek működésére, gazdálkodására, tulajdoni viszonyaira és tulajdonosi jogaik gyakorlására, mindezzel a tulajdonhoz való jog⁵⁵⁸ sérelmét okozva.

Az Szhi tv. következő rendelkezései valósítottak meg a panaszosok szerint a tulajdonosi pozícióba történő alaptörvény-ellenes beavatkozást:

a) A Tv. 5. §-a és 16. §-a, mivel megszüntetik az önkéntes intézményvédelmi alapokat és vagyonuk az SZHISZ-re száll át.

b) A Tv. 12. § (2)–(3) bekezdései, mert leszűkítik a Takarékbank részvényesi körét, s korlátozzák a Tv. hatálybalépése előtt jogszerűen részvényt szerzők jogait.

c) A Tv. 13. § (4) bekezdése (minden takarékbanki részvényes csak egyfajta elsőbbségi részvénnel rendelkezhetsen) és ezzel összefüggésben a 19. § (3) bekezdése (a „B” sorozatú szavazatelsőbbségi részvények kötelező letétbe helyezése, s az új, „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételének kötelezettsége), valamint a 20. § (11) bekezdése (a „B” sorozatú részvénnel való szavazás kizártsága). Az indítványozók sérelmezték, hogy a korábbi, „B” sorozatú elsőbbségi részvények helyett kötelesek átvenni az új sorozatú elsőbbségi részvényeket, a Tv. azonban nem szól az ezekhez az új részvényekhez fűződő jogokról.

d) A Tv. 14. § (3) bekezdése (a takarékbanki részvényekre vonatkozó rendelkezési jog korlátozása), mivel – az indítványozók álláspontja szerint – ez a rendelkezés nem egyeztethető össze a polgári jogi tulajdonjog tárgya feletti szabad rendelkezési joggal.

e) A Tv. 14. § (4) bekezdése, mivel olyan esetekben teszi lehetővé a szövetkezeti hitelintézetek takarékbanki részvényesi jogainak korlátozását, amelyek a Takarékbanktól – tehát a tulajdonolt szervezettől magától – függenek (például a tőkemegfelelés nem éri el a Takarékbank által előírt szintet, a szövetkezet nem teljesítette a Takarékbank utasítását), ez pedig visszas helyzetet eredményez.

f) A Tv. 20. § (10) bekezdése MFB vételi joga Takarékbank-részvényre vonatkozóan többek között akkor, ha a Takarékbank új – az SZHISZ igazgatósága által meghatározott szövegű –

⁵⁵⁸ Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés

alapszabályát a részvényes nem szavazza meg (vagy tartózkodik, esetleg távol marad a szavazástól), az indítványozók szerint kiüresíti a tulajdonhoz kapcsolódó részvényesi jogok szabad gyakorlásának lehetőségét. A rendelkezés ugyanis azt jelenti, hogy a Takarékbank tulajdoni arányainak megváltoztatását követően a kisebbségben maradt részvényesek még a működési szabályok megalkotásakor sem szavazhatnak meggyőződésüknek, érdekeiknek megfelelően, autonóm módon.

Az indítványozók tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó érvelésére reagálva az Alkotmánybíróság mindenekelőtt kihangsúlyozta – *korábbi gyakorlatát alapul véve* –, hogy „*az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.*” (ABH 1993, 373, 379–380.). Ugyanez a határozat kimondta: „Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, *az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.* Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetlensége vizsgálatánál *itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a közérdeket kívánja meg*, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb szükségesség nem alkotmányos követelmény. A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a közérdeket igen eltérően ítélik meg. 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 közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például *az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...]* Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.” (ABH 1993, 373, 381–382.)

Az Alkotmánybíróság tehát megerősítette azon álláspontját, miszerint a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt feltételek teljesülése estében – a megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében – az állami beavatkozás nem kizárt.

A támadott rendelkezésekkel összefüggésben azt kellett megvizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy amennyiben azok a tulajdonhoz való jog korlátozását valósítják meg, akkor e korlátozásra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írtaknak megfelelően – más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, illetve a közérdek védelme érdekében került-e sor, s a korlátozás arányossága megállapítható-e.

Az Alkotmánybíróság célszerűnek látta a tulajdonhoz való jogot érintő kérelmeket csoportosítva elbírálni. Először a Tv.-nek

- a) az integrációval, majd a Takarékbankban végrehajtott tőkeemeléssel kapcsolatos indítványi elemeit (1. Indokolás 3.3. pont);
- b) aztán a pénzügyi kockázatközösség szabályait támadó kérelmeket (1. Indokolás 3.4. pont);
- c) ezután az intézményvédelmi alapok jogutódlására vonatkozó előírásokat (lásd Indokolás 3.5. pont),
- d) végezetül a Tv. egyéb rendelkezéseit támadó panaszokat vizsgálta (1. Indokolás 3.6–3.9. pontok).

Mindenekelőtt megjegyezni kívánom, hogy e résznél terjedelmi szempontokra tekintettel kizárólag az *a) pontban* felvetett indítványi elemekkel foglalkozom.

Az integrációval, majd a Takarékbankban végrehajtott tőkeemeléssel kapcsolatos indítványi elemek alkotmányosságának vizsgálatakor, az indítványozók által kifogásolt rendelkezések vonatkozásában, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az integrációt létrehozó törvényi rendelkezések tekintetében a tulajdonhoz való jog esetleges sérelme vizsgálendő. Kihangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgálat során szem előtt tartotta, hogy az egyes hitelintézetek a magas fokon szervezett pénzügyi rendszer alrendszereként működnek. A pénzügyi rendszer a nemzetgazdaság alrendszere, ami viszont a társadalmi rendszer egyik legfontosabb alrendszere (például a politikai mellett). Az Alkotmánybíróság szerint „dominó-hatás” folytán akár egyetlen pénzügyi intézet bedőlése tovagyűrűzhet, ronthatja az országgazdaságot; ez leminősítést és államadósság-növekedést okozhat; az negatívan érinti a beruházási szférát, a foglalkoztatást, a szociális ellátórendszereket, stb. A gazdaságpolitikai intézkedések alkotmányjogi megítélése során minderre az Alkotmánybíróságnak is tekintettel kell lennie [162].

Döntésének meghozatala során a testület áttekintette és figyelembe vette az előzményeket, a kötelező integráció megteremtése érdekében bevezetett, konkrét szabályok tartalmát is, elsősorban az indítványozók által megjelölt és sérelmezett rendelkezéseket. Továbbá rögzítendő, hogy az Alkotmánybíróság e rendelkezéseket nem vizsgálta egyenként a támadott részletszabályok tulajdonhoz való jogot érintő hatását tekintve, így azt sem, hogy ha van is ilyen hatás, az adott előírás az alapjog-korlátozás szükségességi-arányossági tesztjének megfelel-e, *hanem a rendelkezéseket (az integráció egészét) egységben bírálta el. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alábbiak alapján összességében és széles összefüggésrendszerben az integrált működés megteremtését illetően a közérdekre történő hivatkozás megalapozott volt jelen esetben, ezáltal a támadott Tv.-i rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasította.*

Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában a következő közérdekűséget megalapozó érveket gyűjtötte össze az alaptörvénykonform módon történő alapjog-korlátozás alátámasztása végett.

a) *A pénzügyi infrastruktúrának a fenntartása és működőképességének biztosítása olyan közérdek, mely az állami gazdaság- és pénzügypolitika részeként a tulajdont (és vagyoni autonómiát) érintő beavatkozást indokoltá tehet – a tulajdon társadalmi felelősségére, nemzetgazdasági szerepére, szociális kötöttségére figyelemmel. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az integráció szervezeti rendszere és eszköztára jelentős mértékben szűkíti a szövetkezeti hitelintézetek függetlenségét gazdasági döntéseik meghozatalában, mindez a szövetkezetek önállóságát korlátozza; ugyanakkor ismét hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán viszonylag szűk körű vizsgálódási lehetősége van a tekintetben, hogy*

mennyire megalapozott a jogalkotó részéről a közérdekre való hivatkozás. *Különösen így van ez – a jelenlegihez hasonló – reformtörvények kapcsán, melyek egy gazdasági szektort alakítanak át gazdaságpolitikai célkitűzések alapján.*

b) Az Alkotmánybíróság tovább sorolta a közérdeket megalapozó érveket, mely alapján megállapítást nyert, hogy *nyilvánvalóan közérdek* körébe tartozik a többszázezer *takarékszövetkezeti betétes érdekeinek védelme és betéteinek biztonsága*, hiszen a takarékszövetkezeti betétek iránti bizalom megingása valamennyi betét (tehát a banki betétek) biztonságát is érinti, és ezen keresztül az ország minden betétesének és az egész gazdaságnak az érdekeit. Az eddig széttagolt, kis egységek autonómiája egyfelől gyengül; egyesített gazdasági-pénzügyi erejük, hatékonyságuk és biztonságuk folytán viszont másfelől erősödik. Kimondta a testület, hogy a szektor stabilitása mellett (ami a betétesek érdekeinek védelmét szolgálja) *a jövedelmezőség is javulhat (az átalakítás hosszú távon a tulajdonosok érdekében is áll).*

c) *A szövetkezeti hitelintézetek átvilágítása* – és így a rejtett kockázatok, tehát a valós helyzet feltárása⁵⁵⁹ – az Alkotmánybíróság felfogásában szintén *közérdeknek tekinthető*. Ugyanígy közérdekű cél volt a szektor működési kockázatának a csökkentése, amit az integrációban megvalósuló egységes szabályok szerinti kockázatkezelés és az állam anyagi hozzájárulása is biztosít.

d) Végül a *nemzetgazdasági fejlődés szempontjából közérdeknek* minősítette *a szövetkezeti hitelintézetek hitelezési tevékenységének az intenzívebbé tételét*, amit az állam anyagi hozzájárulása és az SZHISZ vagyónának szavatoló tőke mivolta biztosít.

Az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságának vizsgálata során fontos szempontként értékelte, hogy bár az integráció szerveinek irányítási jogai *meghatározó módon befolyásolják a szövetkezeti hitelintézetek működési önállóságát, ezt kompenzálják az összehangolt működésből eredő előnyök* (elsősorban az üzleti kockázatok csökkenése és a jövedelmezőség növelése), illetve az a tény, hogy a szektor stabilitásának és biztonságának védelme érdekében az állam az MFB-n keresztül jelentős összeggel járul hozzá az intézményvédelmi feladatok ellátásához, növelve a szektor pénzügyi stabilitását. Az Alkotmánybíróság szerint *jogi értelemben az állam nemcsak elvesz a rendszerből (az egyes hitelintézetek önállóságából), hanem hozzá is ad (materiális fedezetet, biztonságot)*. Ugyanakkor hangsúlyozta az Alkotmánybíróság: a jogalkotó a Takarékbanknak és az SZHISZ-nek a Tv.-ben meghatározott módon biztosított irányítási jogosultságok révén *olyan jelentős mértékben csökkentette az integrációval érintett hitelintézetek gazdasági önállóságát, s ezáltal olyan, a tulajdonjogba történő beavatkozást valósított meg, mely az ezt ellensúlyozó előnyök hiányában alaptörvény-ellenes lenne*. A gazdasági-vagyoni autonómia (és annak csökkentése) értéke nem határozható meg egzakt módon, így a korlátozás ellentételezéseként is csak az SZHISZ vagyont képező – MFB által könyvvizsgálói értékelés eredményeként rendelkezésre bocsátott – 136,5 milliárd Ft tényét lehetett figyelembe venni, az egyéb (remélt) előnyök értékét nem.

Miután *közérdekből* – az értékgarancia érvényesítése mellett – akár a tulajdon teljes elvonása is alkotmányos lehet, ehhez képest a szövetkezeti hitelintézetek integrálása, tevékenységük összehangolása az önállóságukat kisebb mértékben érintő intézkedés. Ráadásul az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában már azt is megállapította, hogy „[a] jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a »klasszikus kisajátítás«

⁵⁵⁹ A Tv. 19. § (5) bekezdése is [illetve ehhez kapcsolódóan a 15. § (16) bekezdés is] alapján

fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni” (ABH 1993, 373, 381.). *Ez az alkotmányjogi érvelés felerősödött egyrészt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata („A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”) által, másrészt a gazdasági-pénzügyi válság által fenyegetett szektorokban szükségessé vált gazdaságpolitikai intézkedéseknek köszönhetően.*

Figyelemmel a szövetkezeti hitelintézeti szektor sajátosságaira és a fentebb kifejtettekre, az alapjog-korlátozás szükségessége és arányossága megállapítható volt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ezért a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasította.

Az Alkotmánybíróság indokolását a tekintetben nem találom elfogadhatónak, miszerint a Tv. támadott rendelkezései *tulajdonhoz való jogba történő beavatkozást valósítottak meg, mely az ezt ellensúlyozó előnyök hiányában alaptörvény-ellenes lenne*, tehát az arányosság vizsgálata során az Alkotmánybíróság az állam által jutatott pénzüsszeget vette alapul a korlátozást kompenzáló előnyként, továbbá a „biztonságot”. Azonban – úgy vélem – az arányosság vizsgálatánál a hangsúlyt az alapjog-korlátozás mértéke és a közérdek relációjára kellett volna fektetnie⁵⁶⁰. Egyetértek Bragyova András különvéleményében kifejtettekkel, amennyiben *a tulajdonkorlátozás alkotmányossága gyakorlatilag az arányossági vizsgálat eredményétől függ. Arányosságon a korlátozás célja és terjedelme viszonyát értjük. A tulajdonkorlátozás vizsgálatakor arra kérdezzük rá, hogy a norma milyen társadalmi állapotot kíván létrehozni vagy erősíteni a tulajdon korlátozásával, majd ezt vetjük össze a korlátozás mértékével. Ha az alapjog-korlátozás kényszerítően következik a norma (fenti értelemben vett) céljából, és nincs enyhébb – kevesebb alapjog-korlátozással járó – lehetőség a cél elérésére, a korlátozás alkotmányjogilag elfogadható, tehát nem aránytalan.*

Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, *az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.* Ebből következően a tulajdonhoz való jog közérdekből alkotmányosan – értékgarancia megfizetése nélkül – korlátozható egészen addig, ameddig a korlátozás mértéke az elérni kívánt céllal – a közérdekkel – arányos. Bizonyos esetekben viszont a tulajdon súlyos megterhelése/korlátozása – de még nem a klasszikus kisajátítás – megkövetelheti a veszteség kiegyenlítését, vagy annak mérséklését, vagyis a bizonyos mértékű értékgaranciát.⁵⁶¹ Ennek indoka a megterhelés/beavatkozás és az azt igazoló közérdek közti arányosság biztosítása. Ez esetben tehát az értékgarancia az arányosság eleme.

Az értékgarancia elvét kell érvényesíteni, vagyis a kisajátításhoz hasonló védelmet kell nyújtani akkor, amikor a közérdekből történő korlátozás súlyosnak minősíthető, mert a kisajátításhoz hasonló állapothoz vezet a dolog konkrét elvonása nélkül, vagyis az érintettet egyenlőtlen és elfogadhatatlan áldozat meghozatalára kényszeríti, és ezzel súlyosan beavatkozik a tulajdon védelméhez való jogába.

Az Alkotmánybíróság többség általi indokolásban megállapította azokat az érdekeket, melyek közérdeknek tekinthetők, továbbá kifejtette, hogy a Tv. vitatott rendelkezései olyan

⁵⁶⁰ Álláspontom hivatkozási alapja: 64/1993. (XII. 22.) AB Határozat

⁵⁶¹ Lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

tulajdonjogba történő beavatkozást valósítottak meg, mely az ezt ellensúlyozó előnyök hiányában alaptörvény-ellenes lenne. Kihangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság nem mondta ki, hogy a tulajdon korlátozása olyan súlyos jelen esetben, mely okán megkövetelhető a veszteség kiegyenlítése, ennek ellenére tekintettel van álláspontjának kialakítása során az ellensúlyozó előnyökre, amik voltaképpen azt mégis kompenzálják (tehát hallgatólágoosan mégis elismerte a tulajdon majdhogynem kisajátítást eredményező korlátozását). Ezzel elégségesnek fogadta el az Alkotmánybíróság az állami kompenzációt az előnyökben és a 136,5 Mrd Ft-ban meghatározva, mellyel a Tv. vonatkozó rendelkezései alaptörvénykonformmá váltak.

3.1. Az takarékszövetkezet-integrációval kapcsolatos panaszosok EJEB elé terjesztett indítványának elbírálása

A szektor újraszabályozását követően két pénzügyi intézmény, a Kinizsi Bank és a Mohácsi Takarékszövetkezet részvényesei (237-en) tulajdonhoz való joguk sérelmére, azaz az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmére hivatkozva a Strasbourgi Bírósághoz fordultak, mely *Albert and Others v. Hungary* [GC]-nak elnevezett ügyben a Bíróság héttagú Kamarája 2019. január 29. napján hozott döntésében⁵⁶² úgy ítélte meg, hogy az integrációval nem történt beavatkozás a kérelmezők tulajdonjogának élvezetébe, erre tekintettel pedig 6:1 arányban mellőzte az egyezményesítés megállapítását.

A kérelmezők ezt követően fordultak a tizenhét tagú Nagy Kamarához⁵⁶³, amely 2020. július 7. napján hozott döntésében⁵⁶⁴ a panaszosok kérelmét elutasította hivatkozással arra, miszerint az egyes részvényesek szavazati aránya olyan alacsony volt, hogy alapvetően egyenként nem gyakoroltak olyan jelentős hatást a társaságok döntéshozatalára. Amennyiben pedig a reform a két cég jogait érintette, jogi személyként ezeknek kellett volna a Bírósághoz fordulnia.

Az *Agrotexim*-ügyre hivatkozva a Nagy Kamara abból indult ki, hogy hasonló ügyek megítélésakor különbséget kell tenni egy társaság tagjainak részvényesi jogaiba történő esetleges beavatkozás és magát a társaságot érintő jogkorlátozás között. Mivel a társaságok elkülönült jogi személyiségéből következően a két tényállás jogilag különböző: az első esetben az esetleges jogsértés a részvényes jogait érinti, míg a második esetben főszabályként a társaság jogainak korlátozása nem teremt alapot direkt módon a részvényeseknek, hogy saját nevükben a Bírósághoz forduljanak.

Azonban e főszabály alól a Bíróság ismer egy szűkvonalú kivételt abban az esetben, ha a társaság és tagjai (részvényesei) között olyan szoros a kapcsolat, hogy a két entitás megkülönböztetése szinte elválaszthatatlan⁵⁶⁵ lenne. Elfogadta a Nagy Kamara a részvényesek kérelmezőkénti fellépését a *Centro Europa*-ügyben is arra tekintettel, hogy a társaság saját jogon nem tudott kérelmet benyújtani.

Habár az elkülönült jogi személyiség elvének áttörésére van lehetőség, azonban az csak kivételes jellegű, főszabályként ugyanis a jogi személyek törvényesen kijelölt képviselőinek kell a társaság nevében kérelmezőként fellépnie.

Jelen esetben tehát a Nagy Kamara szerint a kérelmezőknek első lépésként azt kellett bizonyítaniuk az ügyben, hogy a képviseletre jogosult szerv útján a társaság képtelen volt

⁵⁶² Letöltés ideje: 2020. január 12.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22appno%22:%5B%2225294/14%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-189631%22%5D%7D>

⁵⁶³ A Bíróság Nagy Kamarája csak kivételes esetben vizsgálja újra a kamarai döntéseket, jelen ügyben megtette.

⁵⁶⁴ Letöltés ideje: 2020. július 10. <https://hudoc.echr.coe.int/fre-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6743133-8995364%22%5D%7D>

⁵⁶⁵ Lásd: *Pine Valley*-ügy, ahol az érintett társaság egyetlen tagjának (egy jogi személynek) szintén csupán egy tagja volt (a természetes személy kérelmező).

kérelmezőként fellépni. A Testület megítélése szerint azonban sem a Kinizsi Bank, sem a Mohácsi Takarékos Bank nem volt egyéni vagy szűk családi vállalkozás, és akadályoztatva sem volt a saját jogon való fellépésben, s ezért a kivételes részvényesi fellépésre a Nagykamara nem látott megindokolt alapot.

A kérelmezők azon hivatkozásával kapcsolatban, miszerint elveszítették irányítási jogukat a társaság felett, a Nagykamara rámutatott, hogy a társaságban az egyes kérelmezők – egyénekenként – csupán átlagosan a részvények 0.015%-ával rendelkeztek, s így külön-külön a az új szabályozás előtt sem volt egyikük olyan helyzetben, hogy a társaság ügyeire döntő befolyást gyakorolhasson.

Minderre tekintettel a Nagykamara egyhangúlag úgy döntött, hogy a kérelmek a nem megfelelő felperesek előterjesztései miatt, érdemi vizsgálatra *ratione personae* alkalmatlanok. A Nagykamara emellett azt is megjegyezte, hogy az Európa Tanács országaiban – a gazdasági folyamatokra gyakorolt kockázatokra is tekintettel – nem példa nélküli a bankszektor radikális újraszabályozása.

A takarékszövetkezet integrációval kapcsolatos alkotmánybíróági, 20/2014. (VII. 3.) AB határozat alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság döntésében nem hagy(hat)ta figyelmen kívül, hogy az indítványokban kifogásolt integrációs folyamat alkotmányossági megítélésének *lényegi kérdése tulajdonképpen az állam gazdasági szerepvállalása* (annak indokoltsága, mértéke és módja, azaz a szükségessége és arányossága), ezért röviden visszatekintett annak történetére, továbbá 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.

Az Alkotmánybíróság kihangsúlyozta továbbá, hogy az állam gazdasági szerepvállalásával összefüggésben – az aktuális nemzetgazdasági, pénzügyi, államháztartási körülményeket és az Alaptörvény értékrendjét szem előtt tartva – szükséges áttekinteni az eddigi gyakorlatát is, hiszen éppen az állam gazdasági szerepvállalása terén a „rendszerváltó” (a tervgazdaságról a piacgazdaságra áttérő) Magyarország sajátos és radikális változáson ment át. Általánosságban a gazdaságpolitikához való viszonyt megalapozó 33/1993. (V. 28.) AB határozat áttekintését követően mutatott rá, hogy „[...] az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvvvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az »állami beavatkozás« kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. A piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt »támogatásával«, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania. Ennek az alapjogvédelemnek viszont megvan a maga módszertana és megvannak a maga ismérvei. (Pl. a tulajdonkorlátozás »átmenetisége«, mint az arányosság egyik összetevője, már valódi alkotmányossági mérce. Ez az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata: ABH 1991, 22, 27.; ABH 1992, 95, 126, 129.)”. (ABH 1994, 117, 119–120.)

Ebben a kérdéskörben az Alkotmánybíróság a 8/2010. (I. 28.) AB határozatban, korábbi gyakorlatát fenntartva, azt a következőkkel egészítette ki, mely szerint a gazdaságpolitika meghatározása „*alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik.* [59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 300.] (ABH 2010, 23, 54.)”

Ily módon érthető és elfogadható, hogy az Alkotmánybíróság egyes törvények alkotmányosságának vizsgálata során nem eliminálhatja a törvény megalkotását indukáló sajátos gazdasági-pénzügyi helyzetet, *azonban ebből – véleményem szerint – az a negatív gyakorlat felerősödése következhet, mely – olykor igen nagyfokú – alapjog-korlátozásokat alaptörvénykonformnak nyilvánít bármely közérdekre visszavezethető okra hivatkozással, esetlegesen állami ellentételezésért cserébe, mely – ugyanakkor – nem minősül kártalanításnak* (kisajátítás megállapítása nélkül).

Egyes alapjogok tekintetében körvonalazódik a védelem szintjéből való „visszavétel”; jelen ügy kapcsán legjobb példaként szolgál a tulajdonhoz való jog védelmi szintjéből való „visszalépés”, figyelemmel a gazdasági- pénzügyi válság által fenyegetett szektorokra, mely a következő érvelésből is jól kivehető. „Az az alkotmányjogi érvelés felerősödött, *miszerint ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni, egyrészt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata („A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”) által, másrészt a gazdasági-pénzügyi válság által fenyegetett szektorokban szükségessé vált gazdaságpolitikai intézkedéseknek köszönhetően.*” (Indokolás [174])

Összefoglalva: álláspontom szerint – valamint Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában megfogalmazottakkal egyetértve – megállapítható, hogy ha precedens/horderejű határozatot hoz az Alkotmánybíróság, mellyel alaptörvénykonform módon lefekteti az állam gazdasági szférába történő beavatkozásának „mértékét” az effajta jogalkotás vizsgálata révén, akkor nem hagyhatók figyelmen kívül az Alaptörvény által egyes elvek, alapjogok tekintetében létrehozott más szabályozásból eredő eltérések. Ennélfogva úgy vélem, az Alkotmánybíróságnak a „megahatározata” érvrendszerét nem a régi Alkotmány alapján kimunkált gyakorlatot mechanikusan – adott döntéshez kedvező részéket – átemelve kellene építenie az Alaptörvény tükrében történő felülvizsgálat nélkül.

Mindezt úgy tette, hogy közben megfogalmazódott – az Alkotmánybíróság által elismerten – az egyes alapjog(ok) tekintetében a védelmi hatókörből való visszalépés közérdekre mint gazdasági biztonságra hivatkozva, mely „közérdekfogalom” is tulajdonképpen gazdaságpolitikai szempontokon alapszik.

Ehhez képest a koncessziós szerződés alapján üzemeltethető trafikok ügyében⁵⁶⁶ az indítványozók a tulajdonhoz való alapjog [Alaptörvény XIII. cikk] sérelmét több okból valószínűsítették. Egyrészt kifejtették, hogy valamely tevékenység végzésére vonatkozó hatósági jellegű engedély alapján fennálló jogosítványok az Alaptörvény XIII. cikkének a védelmi körébe tartoznak. A hatósági engedély alapján ténylegesen gyakorolt gazdasági tevékenység egyrészt lehetőséget ad a tulajdoni garancia alkalmazására, másrészt gazdasági értéket kölcsönöz a hatósági engedélynek. Álláspontjuk szerint az Alkotmánybíróság a valamely tevékenység végzésére hatósági engedély alapján fennálló jogosultságot tulajdonnak tekinti, ha az engedély jogosultja a tevékenységet rendszeres jövedelemszerzés céljából gyakorolja.

Azzal is érveltek, hogy jogos várományuktól (legitimate expectation), a jövőbeni profittól is megfosztotta őket az állam, és épp ez okozza számukra a legnagyobb kárt.

Ezen indítványi elem vonatkozásában annak megállapítására került sor, miszerint a panaszosok által kifejtett gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt, ugyanis önmagában az – fejtette ki a Testület –, hogy a panaszosok hosszabb időn át, határozatlan időtartamra szóló működési engedély alapján – az abban megjelölt üzlethelyiségben és üzletkörben – dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytattak,

⁵⁶⁶ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat

amelyből rendszeres jövedelemre tettek szert, *nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető*, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikk oltalma alatt állna (Indokolás [20]).

Hatósági engedély elvonása mint vagyoni értékű jog

Az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelmét látták azon támadott törvényi rendelkezésekben, miszerint vagyoni értékű jogot vontak el tőlük normatív aktussal, megfelelő ellentételezés nélkül, ugyanis a hatósági engedély olyan vagyoni értékű jog, amely alapján nyereséges gazdasági tevékenységet folytattak. Mindazonáltal a vagyoni értékű jog elvonása (a hatósági engedély törvény útján való visszavonása) vonatkozásában sérelmezték, hogy az az állam részéről ellentételezésre nem került.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott törvényi rendelkezések *nem tartalmazzak kifejezett rendelkezést a panaszosok működési engedélyének, illetve egyéb hatósági engedélyeinek a visszavonásáról*, továbbá azt is, hogy *a panaszosok 2013. július 1-jét követően is végezhetnek dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet, amennyiben megfelelnek a megváltozott jogi szabályozásban foglalt feltételeknek*. A trafiktörvény támadott rendelkezései értelmében – 2013. július 1-jét követően – dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet koncessziós szerződésben biztosított dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában lehet végezni. A koncessziós pályázaton nyertes és koncessziós szerződéssel rendelkező jogosultnak a jövedéki ügyben hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságtól, a vámhatóságtól kell az új típusú, kifejezetten a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésére feljogosító hatósági engedélyt⁵⁶⁷ megkérni. A kizárólag dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet végző üzletek esetében (például dohány szakbolt) 2013. július 1-jét követően már csak a megváltozott jogi szabályozás feltételeinek megfelelően, azaz nemzeti dohányboltban dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság és engedély birtokában folytatható dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység.

Álláspontom szerint a Testület többségi indokolása nem helytálló a tekintetben, hogy hiába a támadott aktus kifejezetten nem vonta vissza az érvényes hatósági engedélyeket, azonban a rendelkezések hatálybalépésével nem árusíthattak tovább dohánykereskedelmi terméket, emiatt az eredmény gyakorlatilag azonos azzal, mintha expressis verbis visszavonták volna. Ezenkívül felhívnom a figyelmet Bragyova András különvéleményében kifejtettekre, miszerint azzal, hogy a trafiktörvény 25. § (7) bekezdésében a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kereskedelmi Törvény) 1. §-át megváltoztatva, a dohánytermék-kiskereskedelmet kivette a Kereskedelmi Törvény hatálya alól, *a trafiktörvény eleve megszüntette az addigi összes trafik (és nem trafik) dohánykereskedelmi engedélyét, úgy, hogy még nagyjából tíz hónapig folytathattak dohánytermék kiskereskedelmet (Különvélemény [74])*.

Rögzítette továbbá a Testület, hogy a határozatlan időtartamra a panaszosok nevére és üzlethelyiségére, meghatározott üzletkörre/tevékenységi körre szóló működési engedélyk, illetve a jövedéki engedélyk jogszabályi feltételét képezték a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésének, *és nem tekinthetők az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló vagyoni értékű jognak (Indokolás [22])*.

⁵⁶⁷ Lásd: Indokolás [21]: A dohánytermék-kiskereskedelmi engedélyt, mint a vámhatóság által kiadott – kifejezetten a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésére jogosító – hatósági engedélyt a trafiktörvény vezette be; 2013. július 1-jét a trafiktörvény hatálybalépését megelőzően ilyen külön speciális engedély nem létezett (az üzletre kiadott működési engedély, illetve a jövedéki engedély nem ilyen engedély volt).

Kisajátítás

Hivatkoztak az indítványozók továbbá arra is, hogy ebben az esetben az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti *kisajátításra került sor*, mert az állam törvény erejénél fogva úgy vonta el az indítványozók tulajdonát, hogy nem nyújtott azonnali teljes és feltétlen kártalanítást. A panaszosok tulajdonának az értéke a vitatott törvényi rendelkezések hatályosulása következtében számottevően és ellentételezés nélkül csökkent, így véleményük szerint abban az esetben is megállapítható a tulajdonjog sérelme, ha az állam beavatkozása mégsem minősülne kisajátításnak.

Korábban a tevékenység végzése céljából eszközölt azon beruházásaik, illetve az ezt szolgáló vagyontárgyaik után, amelyeket a jövőben már nem tudnak hasznosítani illetve értékesíteni, nem kaptak kártalanítást. A kártalanítás elmaradása álláspontjuk szerint aránytalanná tette az állam részéről az indítványozók tulajdonába történt beavatkozást.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatával is megerősítette azt, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások/vállalkozók által a vállalkozási tevékenység végzéséhez szükséges és annak megkezdésekor eszközölt beruházások és beszerzett eszközök piaci értékállóságát. *Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált esetben megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására nem került sor*, így nem állt fenn az állam Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kártalanítási kötelezettsége sem (Indokolás [24]). Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a fentiekben már megállapította, a panaszosok által a trafiktörvény hatálybalépése előtt hatósági engedély birtokában végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység mint gazdasági tevékenység nem tartozik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog védelmi körébe.

A Testület kihangsúlyozta, hogy a támadott törvényi rendelkezések *ex lege* nem szüntették meg a panaszosok által korábban gyakorolt dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatásának a lehetőségét; a trafiktörvény számukra is lehetőséget ad koncessziós pályázat benyújtására.

1.4. Az EJEB döntése a Trafiktörvénnyel kapcsolatosan

Az EJEB elegendőnek találta a panaszt a Trafiktörvénnyel bevezetett, új szabályozást bevezető intézkedésből kifolyólag, hogy megállapítsa az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét, mivel megítélése szerint a kérelmező dohánytermékeket érintő engedélyének megszüntetése és megújításának elmaradása a tulajdonhasználatot szabályozó intézkedésnek minősül, melyet az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének második bekezdése alapján kell megítélni.

A második bekezdés követelményeinek betartása vonatkozásában annak mérlegnyelve nem a jogszerűség és a beavatkozás céljának vizsgálatán, mint inkább a beavatkozás arányosságán dől el. A Bíróság értelmezésében e körben a támadott hazai szabályozással szemben azt a korábban kialakított „követelményt” hívta fel, mely szerint a beavatkozást eredményező intézkedésnek „megfelelő egyensúly”-t kell találnia a közösség általános érdekének kívánalmai, valamint az egyén alapvető jogai védelmének követelményei között (ld, inter alia, Sporrang and Lönnroth v. Sweden, 1982. szeptember 23, § 69, Series A no. 52), azaz ésszerű arányossági viszonyoknak kell fennállnia az alkalmazott eszközök, valamint az elérni kívánt cél között.

A Bíróság korábbi gyakorlata alapján a közérdek és az egyén jogai közti megfelelő egyensúlyt nem állapítja meg, amennyiben az érintett személy egyéni és túlzott terhet kénytelen viselni (ld. Rosenzweig, § 48).

Az engedélyének törvény erejénél fogva való lejáratára eredményeként – háruló „terhet”, bár súlyos, össze kellett vetni a köz érdekével, azaz a közegészségügyi megfontolásokkal (ezen a területen az állam széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik).

A Bíróság egyetértett a kérelmezővel abban, hogy az adott körülmények között ez egy súlyos intézkedés volt, és megállapította az egyén túlzott teherviselését, továbbá rögzítette, hogy az engedély birtokosai számára rendelkezésre álló nagyon rövid időtartamot, hogy reagáljanak a megélhetési forrásukat szűkítő változásra, az állam nem ellensúlyozta semmilyen pozitív intézkedéssel, mint például egy ésszerű kártérítési rendszer elfogadásával.

A Bíróság megállapította, hogy az intézkedés nem biztosított reális esélyt arra, hogy a tulajdont megtartsák, mivel az új koncessziók megítélésére vonatkozó eljárás az önkényesség határát súrolta egyrészt, mert a korábbi engedély meglétét figyelmen kívül hagyták; másrészt az új rendszerben nem vették fontolóra annak lehetőségét, hogy a korábbi engedély birtokosai folytathassák dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységüket a megváltozott feltételek mellett, ugyanis amennyiben a korábbi engedély birtokosai megfeleltek volna a fiatalokúak védelmére vonatkozó politikának, akár kaphattak volna olyan „előjogot” a pályázatás során, például úgy, hogy a pályázat első körét rájuk korlátozták volna.

Míg a quaestor károsultak ügyében kialakított jogszabályi környezettel összefüggésben az indítványozók *a tulajdonhoz való jog* [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét abban látták, hogy a Tv. alapján a BEVA-tagok a Quaestor Alap működéséhez – a 4. § „(4) bekezdés szerinti hitel törlesztő részleteinek (lejáratának) megfizetése céljából” – előleg fizetése formájában adott esetben hozzájárulni kötelesek. Ezáltal a jogalkotó lényegében kölcsön nyújtására kötelezi az érintett befektetési szolgáltatókat és hitelintézeteket úgy, hogy bár a visszafizetés kötelezettségét a Tv. rögzíti, ennek garanciáit azonban nem tartalmazza. Sőt, a Tv. 13. §-a kifejezetten számol annak a lehetőségével, hogy az előleg visszafizetésére nem fog sor kerülni (erre az esetre adóból történő levonást irányoz elő, később megalkotandó külön törvény alapján). Az indítványozók szerint még visszafizetés esetében is tulajdonkorlátozásról van szó, amennyiben pedig ez elmarad, már tulajdonelvonásról, mely alaptörvény-ellenes, hiszen az alapjog-korlátozást sem más alapjog vagy alkotmányos érték védelme, sem pedig a közérdek nem indokolja. A tulajdonhoz való jog korlátozás tekintetében 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban elvégzett szükségesség-arányosság teszt körében a szükségesség fennállását megalapozó közérdekre történő hivatkozást, annak meglétét a Testület nem találta megalapozatlannak, ugyanis – fejtette ki az Alkotmánybíróság – az állam utólagosan történő beavatkozása nem csupán a károsult ügyfelek, hanem közvetve minden betétes és befektető pénzügyi szektort érintő bizalmát erősítheti; ez pedig a pénzügyi rendszer működésének stabilitásához vezet, ami közvetve nemzetgazdasági, ösztársadalmi érdek, azaz közérdek is.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az arányosság vonatkozásában a BEVA tagjai közé tartozó befektetési szolgáltatók kárrendezésbe történő bevonásának a módját is alaptörvény-ellenesnek találta tekintettel arra, hogy a BEVA-tagok általi tulajdonkorlátozásra ellenszolgáltatás nélkül került sor, ráadásul annak mértéke és időtartama is teljes mértékben kiszámíthatatlan volt, és bár az előleg visszafizetését a Tv. elrendelte ugyan, azonban ennek garanciáit nem tartalmazta, ezért a tulajdonkorlátozás aránytalanul súlyos mértékű. Ennélfogva az Alkotmánybíróság a Tv. vonatkozó rendelkezéseit – a Tv. 4. § (5)–(9) bekezdését, a 6. § d) pontját és a 13. §-át – szintén megsemmisítette. A határozat ennek kapcsán is felhívta a figyelmet arra, hogy a törvénynek ezek a hiányosságai a törvényhozó által ugyancsak pótolhatók⁵⁶⁸.

⁵⁶⁸ <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/kozlemeny-a-quaestor-karosultak-karrendezeserol-szolo-torveny-vizsgalatarol/>

Mindazonáltal a quæstor károsultak ügyével kapcsolatosan kialakított kárrendezési szabályok az érintetti kör szerint a tulajdonhoz való joguk sérelmét okozta, s ezen alapjog sérelmére hivatkozó indítványozók, érvelési rendszerükre tekintettel, 3 kategóriába sorolhatók:

a) A Kárrendezési Tv. hatálya alá nem tartozó indítványozók nem váltak jogosulttá a Tv. szerinti 30 millió Ft-os többletkártalanításra, és így csupán az általános szabályok szerinti kártalanításban részesülhetnek. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó a tulajdonhoz való jogukat a többletkártalanításban részesülőkéhez képest „alacsonyabb rendűnek minősítette”.

E tekintetben az Alkotmánybíróság elutasította a Tv. hatálya alá nem tartozó indítványozók által benyújtott, a Tv. 1. §-át (a Tv. hatályát) támadó alkotmányjogi panaszokat arra hivatkozással, hogy a Tv. által bevezetett megoldás kivételes, méltányossági jellegű, ezért a szabályozás bevezetésének a kötelezettsége nem vezethető le a tulajdonhoz való jogból.

b) A Kárrendezési Tv. hatálya alá tartozó indítványozók szerint a Tv. 15. § (4) bekezdése azért alaptörvény-ellenes, mert a kárrendezési folyamatban való részvétel esetében követeléseik az Alapra szállnak át, és – a Tv. 16. § (6) bekezdése szerinti 11%-os önrész következtében, illetve a 30 millió forint felett – meg nem térült követeléseiket utóbb nem érvényesíthetik. Úgy érvelnek, hogy ez a követelések ellenszolgáltatás nélküli elvonását jelenti, és ha a Tv. szerinti kifizetés esetleg ellenszolgáltatásnak tekinthető, a követelés ellenértéktől független átszállása miatt legalábbis értékaránytalanság áll fenn.

A Testület álláspontja szerint a Tv. nem értelmezhető úgy, hogy bármely szempontból tulajdonjognak – a Tv. hatálybalépése időpontjában az indítványozók tulajdonában álló vagyonnak – az elvonásáról rendelkezne a tulajdonos akaratától függetlenül. Ebből következően pedig a követelések egészének – a kockázatátvállalás fejében – az Alapra történő átszállása [Tv. 15. § (4) bekezdés], és ezzel összefüggésben az Alap esetlegesen megmaradó vagyonára vonatkozó előírás [Tv. 12. § (4) bekezdés] nem minősíthető a befektetők tulajdonhoz való joga sérelmének.

Egymással összefüggésben támadták a Tv. 4. §-át, 12. § (4) bekezdését, 15. § (4) bekezdését, 16. § (4)–(5)–(6) bekezdéseit és a 17. § (2) bekezdését, ugyanis a megjelölt szabályok egyrészt a levonások körének meghatározásával a károsultak egy részét kizárják a kárrendezésben ténylegesen részesülők köréből: a Tv. – szerintük indokolatlanul – 2008. január 1-jére visszamenően olyan múltbéli kötvények hozamát is a kárrendezés alapját jelentő összegből levonni rendeli, amelyek esetében a kötvénykibocsátó korábban teljes mértékben visszafizette a tőkét és a kamatokat is, ezzel pedig lényegében megszerzett hozamot rendel elvonni a jogalkotó.

A tulajdonhoz való jog sérelme nem állapítható meg e vonatkozásban sem – fejtette ki a Testület, tekintettel arra, hogy ex gratia megoldások esetében a jogalkotót „széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében”, azaz a támadott rendelkezések ebbe a körbe tartoznak. A Tv. pedig semmiképpen sem értelmezhető úgy, hogy az az indítványozók tulajdonában álló pénzeszszegek – korábban kifizetett hozamok – elvonásáról, esetleg visszafizetéséről rendelkezne.

Összegzésül tehát a Testület a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított kérelmekkel kapcsolatban megállapította: önmagában nem minősíthető tulajdonelvonásnak az a tény, hogy a jogalkotó maximálta a Kárrendezési Alap által személyenként kifizethető összeg nagyságát, illetve meghatározta az összeg kiszámításának módját.

c) Az indítványozók harmadik csoportját azok köre jelenti, mely személyeket BEVA-tagként a Tv. a kárrendezési folyamatban való részvételre kötelez. A Kárrendezési Tv. egyes

rendelkezései a befizetési kötelezettség előírásával álláspontjuk szerint tulajdonjog-elvonást jelentenek úgy, hogy a Tv.-ben szabályozott visszaigénylési és kamatérvényesítési lehetőség nem tekinthető teljes, feltétlen és azonnali kártalanításnak.

Érvelésükben kifejtettek szerint a tulajdonjog korlátozásának szükségessége nem állapítható meg, mert a károsultak által elszenvedett veszteségek megtérülése más forrásból is biztosítható lenne, továbbá a közérdek miatti szükségesség sem áll fenn (nem merül fel olyan, a társadalom vagy a gazdaság egészét érintő közérdek, amely indokolná, hogy a befektetések kockázatát tudatosan vállaló jogalanyok más kötvényvásárlókhöz képest az indítványozó tulajdonjoga sérelmére kielégítést nyerjenek). A korlátozás továbbá a szükségesség esetleges megállapítása esetében sem arányos, ugyanis annak időtartama nem kiszámítható {az adófizetési kötelezettség csökkentése [Tv. 11. § (3) bekezdés] esetében is bizonytalan, hogy ténylegesen mennyi idő alatt lehet az Alapba teljesített befizetés adóból történő levonását ténylegesen érvényesíteni}.

A BEVA-tag indítványozók vélt tulajdoni sérelméről az Alkotmánybíróság megállapította: az a tény, hogy a BEVA-tagoknak befizetést kell teljesíteniük a törvény szerinti módon, azt jelenti, hogy a jogalkotó lehetővé tette pénzügyi forrásaiknak időleges igénybevételét.

A befizetés az adóból történő levonás és a kamatelőírás alapján kölcsönnek tekinthető, amelynek célja a BEVA fizetési kötelezettségeinek és működési költségeinek fedezése, amely valóban a tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül. Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanakkor, hogy ez a korlátozás közérdekből történt.

A károk méltányosság és társadalmi szolidaritás alapján történő teljes vagy részleges megtérítése, a pénzügyi szektor bizalmának fenntartása, stabilitásának védelme nemzetgazdasági, osztársadalmi érdek, azaz közérdek is. A korlátozást az Alkotmánybíróság emellett arányosnak is találta.

A hulladék-törvény vonatkozásában pedig a köztársasági elnök véleménye szerint a Törvény 38. § (2) bekezdésébe foglalt, a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény új 18/D. § (1) bekezdése, alapjogsértő. A hatályos szabályozáshoz képest a Törvény kifogásolt rendelkezése azt a lényeges változást hozta, hogy a hulladékbirtokos – a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevő és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő körében – nem gondoskodhat a hulladék kezeléséről az általa üzemeltetett hulladékkezelő létesítményben vagy berendezéssel végzett előkezelő, hasznosító vagy ártalmatlanító eljárás útján, hanem kötelező átadnia a hulladékot; mégpedig a koncessziós társaságnak. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a támadott szabályozás hatálya olyan hulladékokra is kiterjed, amelyek magántulajdonban állnak, vagyoni értékkel bírnak, s amelyeket a hatályos szabályozás alapján a tulajdonosa értékesíteni jogosult, azaz a jogalkotó súlyosan megterhelte a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság kiemelte a jogalkotó feladata egy olyan, kellően differenciált rendszer megalkotása, amely egyszerre teremti meg a hulladéktulajdonosok ellentételezését, és veszi figyelembe a kötelező közszolgáltatási, környezetvédelmi és közegészségügyi szempontok maradéktalan érvényesítését úgy, hogy azok az uniós szabályozásból származó szabályozási kötelezettségeinknek is megfeleljenek. A Testület hangsúlyozta továbbá, hogy a jelen ügyben a tulajdonhoz való jog sérelmét a hulladékon fennálló tulajdon korlátozása, s nem pedig általában a hulladékgazdálkodási tevékenységek korlátozása miatt állapította meg, figyelemmel arra, hogy önmagában a gazdasági tevékenység jövőbeni nyereségének reményét nem tekinti az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt állónak⁵⁶⁹.

⁵⁶⁹ 5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [36]

7. Egyenlő bánásmód követelmény (diszkrimináció tilalma) [XV. cikk]

A 3214/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [34] részében a testület utalt a 42/2012. (XII. 20.) AB határozat már rámutatott arra, hogy: „Az Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés]. Az általános egyenlőségi szabály az Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt; az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért ezt az alkotmányos demokráciában elengedhetetlen szabályt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése együttes értelmezéséből vezette le. [...] [Az] általános egyenlőségi szabály most kifejezetten szerepel az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében. Az általános egyenlőségi szabály így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható. [...] Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában – pl. a csoportképzés vizsgálatában – a mondottak szerint változás nem indokolt, az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is irányadó.”

{Indokolás [22]–[26]}

„Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető viszont [...] hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges. »Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.« [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.]” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]}.

A játékautomatákkal kapcsolatosan szabályozás tekintetében az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésének sérelme is felmerült, ugyanis az indítványozók szerint a megkülönböztetés tilalmát sérti az, hogy ezentúl a pénznyerő automatákat csak a kaszinókban lehet üzemeltetni, ami szemben a kisvállalkozásokkal a tehetősebb vállalkozásokat preferálja. Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges, ezért a testület azzal utasította el az indítványt e tekintetben, miszerint az Szjtv. 26. § (3) bekezdésének támadott első mondata nem személyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő jogokat és kötelezettségeket, hanem arról rendelkezik, hogy hol működtethetők pénznyerő automaták. Következésképpen az indítványban sérelmezett jogi rendelkezés nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés tilalmával.

Az EJEB gyakorlata, valamint annak hatása a nemzeti alkotmánybíráskodásra

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének eredeti szövegében a tulajdonhoz való jog nem szerepel, annak deklarálására csak az Egyezményhez csatolt első kiegészítő jegyzőkönyvben (annak is 1. cikkében) került sor. Az Egyezmény keretjelleget szabályait az évek során az Emberi Jogok Európai Bírósága töltötte meg tartalommal, amelynek esetjogát strasbourgi joggyakorlatnak nevezzük. Az 1. cikk kapcsán a Bíróság tisztázta, hogy három önálló, ám egymással szorosan összefüggő rendelkezést tartalmaz. Az első a tulajdon tiszteletben tartását írja elő, a második a tulajdontól megfosztással kapcsolatosan rendelkezik, azaz a kisajátításra terjed ki. A harmadik a közérdekből alkalmazható korlátozásokról szól. A bíróság fontosnak

tartotta tisztázni, hogy mi tekinthető javaknak, illetve tulajdonnak, azaz mi tartozik a gyakorlatban az 1. cikk hatálya alá: a javaknak valamilyen pénzben kifejezhető értéket kell képviselnie (részvények, vagyoni értékű jogok, szellemi tulajdon, védjegyoltalom, vadászati, halászati jog, jogosan elvárt bevétel, a jövőben esedékes bevétel csak akkor, ha már megdolgoztak érte, vagy jogilag érvényesíthető követeléssel kapcsolatosak), azaz nem csupán a szó szoros értelemben vett tulajdonjog tárgyairól van szó .

A Bíróság a közérdek és az egyén érdekeinek összhangjával kapcsolatos nézetét a Lithgow és társai kontra Egyesült Királyság, valamint a James és társai kontra Egyesült Királyság ügyben dolgozta ki. A Bíróság az utóbbi ügyben leszögezte: „a közérdek” fogalma szükségszerűen széles ... A Bíróság úgy találta, hogy a törvényhozás mérlegelési jogköre a szociálpolitika és gazdaságpolitika végrehajtásában széles kell, hogy legyen, úgy tekinti a törvényhozás határozatát, mint ami a „köz érdekében” áll, kivéve, ha ez a határozat nyilvánvalóan nélkülözi az ésszerű alapokat. A legitim szociális, gazdasági vagy politika által érintett tulajdon megszerzése még akkor is a „köz érdekében” történhet, ha a szélesebb értelemben vett közösség nem közvetlenül használja vagy élvezzi a megszerzett tulajdont.”

Ezáltal az Egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a „javak” közérdekből való elvonására, mind a tulajdon használata felett szükségesnek mutató állami ellenőrzésre.

Ennélfogva elmondható, hogy nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.

A magyar Alkotmánybíróság működésének kezdete óta - a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában deklarálta - felhasználta az Emberi Jogok Európai Egyezményéből és a strasbourgi gyakorlat által kimunkált jogelveket és követelményeket. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal összefüggő határozatainak meghozatala során is alapvetően követte a strasbourgi bíróság gyakorlatát, azonban a hazai és nemzetközi alapjogvédelem közötti összhang veszt értékállóságából a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban foglalt megerősítés ellenére. A határozat elvi érvelésében mondta ki, hogy „az egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje” (lásd 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás V. rész 2.2. pontja).

„Az Alkotmánybíróság ugyan törekszik ellensúlyozni az alkotmánymódosító és a jogalkotó hatalom túlkapásait, de nem meríti ki az európai standardok adta lehetőségeket. A testületen belül, kisebbségi véleményekben megjelenik az európai és nemzetközi standardokra, bírósági gyakorlatra való hivatkozás szükségességének megkérdőjelezése vagy teljes elutasítása. A többség egyelőre nem osztja ezt a felfogást, támaszkodik az indokolásban EJEB-gyakorlatra, legalább értelmezési segédletként. Abból a szempontból nincs változás, hogy az Alkotmánybíróság továbbra is saját prekonceptiójához igazítva válogatja az érveit alátámasztó precedenseket az EJEB vagy az EuB gyakorlatából, s a döntését inkább alapozza belső alkotmányjogi érvekre, azaz korlátozottan él az értelmezési elsőbbség lehetőségével a

nemzetközi és az uniós jog használatakor, alkalmazási elsőbbséget pedig csak kivételesen ad ezeknek a normáknak.”⁵⁷⁰

Mindazonáltal említésre méltó, hogy az EJEB 2019. évre deklarálta kifejtette azon álláspontját, miszerint az Alkotmánybíróság elé terjeszthető alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatnak minősül, s így ha egy ügyben az alkotmányjogi panasz alkalmas eszköz a jogsérelem orvoslására, akkor az Alkotmánybíróság előzetes eljárása a feltétele annak, hogy egy indítványozó az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhasson⁵⁷¹.

Mindez azért fontos, mert napjainkban a strasbourgi bíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatosan a nemzeti alkotmánybírósági állásponttal számos döntésében ellentétes gyakorlatot folytat, ugyanis több eseti döntésével a tulajdonhoz való jog túlzó korlátozását állapította meg a Magyar Állam elmarasztalása mellett.

A Bíróság kialakított álláspontja szerint „azok az eljárások, amelyek engedélyek megújításával vagy érvénytelenítésével kapcsolatosak és önkényesek, diszkriminatívak, vagy aránytalanul szigorúak, sértik a kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének második bekezdését.

7.1. A játékautomatákat üzemeltető kérelmezők Strasbourgban:

Az EJEB 2015. október 01. napján közzétett jogerős végzésében elutasította a Laurus Invest Hungary Kft. és a Continental Holding Corporation, valamint mások által a magyar állam ellen emelt panaszát, amelyet a játékautomaták kaszinón kívüli üzemeltetésének tiltása miatt nyújtottak be.

A nevezett gazdasági társaságok arra hivatkoztak, hogy az üzemeltetési jog megvonása sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kapcsolódó Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt jogot, amely a tulajdon védelméről szól. Érvelésük szerint az intézkedés jogtalan beavatkozást jelentett a panaszosok tulajdonhoz való jogába, és az érintetteknek nem volt lehetőségük az intézkedés elleni jogi lépések megtételére.

A strasbourgi testület ezzel szemben azt állapította meg, hogy a panaszosok nem merítették ki az összes hazai jogorvoslati lehetőséget, márpedig az EJEB-hez csak akkor lehet fordulni, s mint tudomására jutott néhány panaszos vállalkozás kártérítési keresetet nyújtott be a magyar állammal szemben üzleti veszteségeinek megtérítése végett, és ez az eljárás még függőben volt mikor Strasbourghoz fordultak. Minderre tekintettel az EJEB megítélés szerint ilyen keresetindítási lehetőség a többi érintett számára is fennállt.

A diszkrimináció tilalma⁵⁷² a takarékszövetkezetek integrációját konstruáló jogszabályi környezet vonatkozásában:

⁵⁷⁰ Letöltés ideje: 2019. május 10.: http://real.mtak.hu/19985/1/chronowski_jura2.pdf: Chronowski Nóra: A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok 16. o.

⁵⁷¹ Letöltés ideje: 2019. május 10. Szalontay v. Hungary (dec.) - 71327/13 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-12426%22%5D%7D>, <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/strasbourg-az-emberi-jogok-europai-birosaganak-eljarasat-megelozoen-az-alkotmanyjogi-panasz-lehetoseget-ki-kell-meriteni>

⁵⁷² A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelvként kapott értelmezést. Az alkotmánybírósági gyakorlatban a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik [például 63/2008. (IV. 30.) AB határozat a pártalapítványok támogatása tárgyában], ezt a gyakorlatot megerősíti egyébként az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének megfogalmazása, mely kifejezetten „mindenkire” vonatkoztatja az általános jogegyenlőségi szabályt, illetve az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül „mindenkinek” biztosítja.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a diszkrimináció tilalmának (Alaptörvény XV. cikk) megsértésére alapított – a Tv. 1. § (1) bekezdés t) pontját (továbbá összefüggésben ezzel a t) pont által felhívott e) és q) pontokat), a 12. § (3) bekezdését, a 14. § (4) bekezdését, a 18. § (6) bekezdését, a 20. § (2) és (11) bekezdéseit egymásra tekintettel, illetve a (9) bekezdését támadó – indítványozói kérelmek megalapozottak-e. Megjegyzem: a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az „alaptörvényi rendelkezések és a 2012. január 1-je előtt hatályban volt Alkotmány rendelkezései változatlan tartalommal fenntartják az egyenlőség [...] – vagy ahogy az Alkotmánybíróság gyakran nevezte: a jogegyenlőség – követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ezért az Alkotmánybíróság az általános egyenlőségi szabállyal kapcsolatos eddigi gyakorlatát – a [...] 22/2012. (V. 11.) AB határozat szerint – [...] irányadónak tekintette” {Indokolás [27]}.

A tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki; személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, *ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon* [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. *A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne* (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]

a) Az indítványozók több szempontból állították *a jogalkotói csoportképzés és szabályozás diszkriminatív voltát és önkényességét*, mivel úgy vélték, a jogalkotó önkényesen, észszerű indok nélkül válogatott a tekintetben, hogy a Tv. által végrehajtott, kötelező integrációt mely pénzügyi intézményekre terjessze ki [Tv. 1. § (1) bekezdés e), q) és a t) pont]. A jogalkotó a Tv. személyi hatályának meghatározása körében [1. Tv. 1. § (1) bekezdés e), q) és t) pont] az integrációban való részvétel szempontjából két csoportot különít el: az egyik egyrészt az integrált hitelintézetek csoportja (szövetkezeti hitelintézetek és az OTIVA-, REPIVA- vagy TAKIVA-tag – de nem szövetkezeti formában működő – hitelintézetek), illetve a másik a nem integrált hitelintézetek (szövetkezetiből a Tv. hatálybalépésekor éppen nem szövetkezeti formába átalakuló hitelintézetek és a HBA-tag – de nem szövetkezeti formában működő – hitelintézetek) halmaza.

Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy a jogalkotói csoportképzés a fent kifejtett diszkriminációs tesztbe ütköző módon történt-e. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szabályozással érintett jogalanyok meghatározott szempont alapján egymással összehasonlítható helyzetben vannak: a szóban forgó hitelintézetek vonatkozásában – figyelembe véve a Tv. preambulumban megfogalmazott, s a szabályozás egészen végighúzódo jogalkotói célt is – *a szektorhoz való kötődés a lényegi és meghatározó csoportképző elem.*

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma *nem zárja ki, hogy a törvényhozó – egy adott szabályozási koncepcióban – több szempont együttes*

alkalmazásával jelölje ki egy törvény személyi hatályát. A jogalkotó a már – a Tv. hatálybalépése előtt bármilyen időpontban – bankká átalakult hitelintézetekre is kiterjeszti az integrációt, a folyamatban lévő átalakulási engedélykérelemmel rendelkező hitelintézetekre azonban nem. E két csoport összehasonlítható helyzetben van, mondta ki az Alkotmánybíróság: korábbi, szövetkezeti formában való működésük révén a szövetkezeti hitelintézeti szektorhoz való kötődésük egyértelmű, azonban bankká alakulásukkal a működési szabályaik alapvetően megváltoztak/megváltoznak; a különbség közöttük azonban nem pusztán a szövetkezeti működési formából a nem szövetkezeti működési formába való átalakulás időpontja. Az Alkotmánybíróság kiemelte azt a tényt, melyet nem hagyhatott figyelmen kívül a különbségtétel észszerűségének vizsgálata során, hogy a már korábban bankká alakult szövetkezetek *fenntartották önkéntes szövetkezeti intézményvédelmi alapelvi tagságukat*, tehát működési formájuk megváltozása ellenére a szövetkezeti hitelintézeti szektorhoz való erős kötődésük saját elhatározásukból maradt fent.

Ugyanakkor a Tv. hatálybalépésekor „folyamatban lévő engedélykérelemmel” rendelkező hitelintézetekre (tehát a szövetkezetből éppen bankká alakuló hitelintézetek) akkor nem terjed ki az integráció, ha intézményvédelmi alapelvi tagságukat *önkéntes elhatározásuk alapján megszüntetik*⁵⁷³. Ebben a vonatkozásban különböznek azoktól a hitelintézetektől, akik bankká alakulásuk után sem kívánták megszüntetni tagságukat az önkéntes intézményvédelmi alapok valamelyikében, és így – saját elhatározásuk alapján – továbbra is a szövetkezeti hitelintézeti szektor részeként kívántak működni.

Ennek megfelelően *a két csoport* (a korábban már bankká alakult és a folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek) *eltérő kezelése, gazdasági-pénzügyi értelemben és ebben a szabályozási koncepcióban, észszerű indokokon alapszik, tehát nem diszkriminatív, nem alaptörvény-ellenes.*

Ezenkívül az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt is, hogy alaptörvény-ellenes hátrányos megkülönböztetést jelentett-e az a szabályozási megoldás, mely szerint a jogalkotó a „szövetkezeti kötődésre”, a szövetkezeti hitelintézeti szektorhoz való kapcsolatra hivatkozással integrálta – működési formájuktól függetlenül – az OTIVA-, REPIVA- és TAKIVA-tagokat; ezzel ellentétben viszont a HBA-tagság nem keletkezett integrációs kényszerrel a nem szövetkezeti hitelintézeti tagok részére. A HBA-nak (mint a negyedik önkéntes intézményvédelmi alapnak) egyetlen bank tagja volt, melyet az különböztetett meg azoktól a bankoktól, akikre – OTIVA-tagságuk miatt – a kötelező integráció kiterjedt, hogy ez a bank sohasem működött szövetkezetként, eleve bankként alapították. Az integrált bankok és az integrációval nem érintett HBA-tag bank eltérő kezelése ezért észszerű indokokon alapszik, nem önkényes. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Tv. 1. § (1) bekezdés e), q) és t) pontjának alaptörvény-ellenességére irányuló indítványt elutasította.

b) Az Alkotmánybíróság ezenfelül vizsgálta a Tv. 12. § (3) bekezdését, mely szerint a (2) bekezdés megsértésével szerzett Takarékbank részvény alapján részvényesi jogok nem gyakorolhatóak. Az Alkotmánybíróság az indítványokat a diszkrimináció vonatkozásában megalapozatlannak találta és elutasította, mivel a jogalkotó a szövetkezeti hitelintézetek

⁵⁷³ A Tv. 1. § (1) bekezdése t) pontja azokkal a Tv. hatálybalépésekor szövetkezetként működő hitelintézetekkel tesz kivételt a személyi hatály alól, melyek a Tv. 1. § (1) bekezdése e) pontja alapján megfelelnek a következő konjunktív feltételeknek: 1. a takarékszövetkezet a Tv. elfogadásáig kérelmet nyújtott be a Felügyelethez az átalakulásra, 2. a Felügyelet engedélye alapján az átalakulás 2013. december 31-ig bekövetkezett, 3. a hitelintézet a Tv. hatálybalépését követő 100 napon belül megszünteti tagságát az önkéntes intézményvédelmi alapban (illetve annak jogutódjában, az SZHISZ-ben)

integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvény 4. §-ával a Tv. 12. §-ába egy új, (4) bekezdést illesztett, melynek második mondata [„A 12. § (2) bekezdése nem korlátozza a törvény hatálybalépésekor a Takarékbank Zrt. részvényeit jogszerűen tulajdonoló személyeket tulajdoni jogaik gyakorlásában.”] megerősítette azt a jogértelmezést, hogy a támadott rendelkezés nem érinti a Tv. hatálybalépése előtt részvényt szerzett részvényesek jogait.

c) Vizsgálta továbbá a testület a Tv. 14. § (4) bekezdését is, mivel az – az ott felsorolt esetekben – kizárólag a szövetkezeti hitelintézet takarékbanki részvényesi jogai gyakorlásának felfüggesztéséről rendelkezik. E szankció azonban nem alkalmazandó a szintén Takarékbank-részvényes MFB-vel és a Magyar Postával szemben, mely az indítványozók álláspontja szerint diszkriminatív.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az érintett jogalanyok részvényesként egymással összehasonlítható helyzetben voltak, homogén csoportot alkottak, ezért a különbségtétel alkotmányosságának megítélése szempontjából mindezek alapján annak volt döntő jelentősége, hogy – mivel nem alapjogra vonatkozó megkülönböztetésről van szó – a szabályozás önkényes-e vagy észszerű indoka volt. Ennek megállapítására az Alkotmánybíróság áttekintette a támadott szabályozást, és megállapította, hogy a részvényesi jogok felfüggesztésére olyan esetekben kerülhet sor, melyek a Tv. szabályai alapján eleve csak a szövetkezeti hitelintézeteket érinthetik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *a részvényesi és egyéb jogok gyakorlásának kizárása azt az észszerű célt szolgálja, miszerint a központi bank ellenőrzési és utasítási jogositványai mellé szükségesek lehetnek olyan szankciók, amelyek ösztönzőleg hatnak a tagokra kötelezettségeik betartása érdekében, hiszen a szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában a Takarékbank központi banki funkciókat lát el, irányítási jogokat gyakorol.* Másrészt észszerűnek tekintette az Alkotmánybíróság azt is, hogy az a szövetkezeti hitelintézet, amellyel szemben adott esetben a Takarékbank valamely kötelezettség nem teljesítése miatt eljár, részvényesként ne gyakorolhasson befolyást a Takarékbank működésére. Ezzel szemben a Magyar Posta és az MFB nem része a szövetkezeti hitelintézeti szektornak, rájuk sem az SZHISZ, sem a Takarékbank irányítási jogai nem terjednek ki. Az észszerű indok(ok) kifejtését követően az Alkotmánybíróság a 14. § (4) bekezdése egészének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

A deviza-döntéssel kapcsolatosan a *törvény előtti egyenlőséggel* összefüggésben az AB-határozat [211] margószáma 6. pontjában az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét visszautasította. Mondván: az indítványozó általánosságban állította a Törvény 4. § (1)–(2) bekezdésével, illetve a 7–15. §-okkal összefüggésben a törvény előtti egyenlőség sérelmét. Nem fejtette ki azonban, hogy pontosan milyen indokok alapján tartja diszkriminatívnak a megjelölt rendelkezéseket. Mivel ebben a vonatkozásban az indítványból az AB szerint hiányzik az érdemi elbírálást lehetővé tevő alkotmányjogi érvelés, az nem tekinthető az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének megfelelő határozott kérelemnek. Ezért az AB a kérelmet az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

A quaestor károsultak ügyében hozott törvényi rendelkezésekkel összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme is felmerült az érintetti körben, ugyanis az indítványozó BEVA-tagok *a hátrányos megkülönböztetés tilalmának* megsértését is állították arra hivatkozással, hogy a Tv. a megkárosított befektetők közül egy csoportot (a Quaestor-károsultakat) kiemelt, és a Tv. alanyi hatálya miatt a BEVA által nyújtott kártalanítás mértékéhez képest megemelt összegű kártalanítás kizárólag rájuk vonatkozik (pozitív diszkrimináció). Ugyanakkor az indítványozók szerint a 2014-2015. évek folyamán több más

befektetői csoport is sérelmet szenvedett különböző befektetési szolgáltatók (a Hungária Értékpapír Zrt., a Buda-Cash Brókerház, a DRB Bank, az Orgovány és Vidéke Takarékszövetkezet, vagy az ALBA Takarékszövetkezet) fizetésképtelen helyzete miatt.

Az indítványozók szerint a kárrendezés időpontja tekintetében sem egyértelmű, hogy a Tpt. 216. §-a szerint a BEVA kártalanítási kötelezettsége akkor következik be, amikor a bíróság elrendeli az érintett társaság felszámolását, ugyanakkor a Quaestor-károsultak a Quaestor felszámolásánál korábbi időpontban kaphatnak kártalanítást. Az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban megállapította, hogy a törvény diszkriminatív módon határozta meg a kárrendezésre jogosultak körét: a jogalkotó csak Quaestor-vállalatcsoporttal kapcsolatban álló károsultak veszteségét térítené meg (közülük is csak azokat, akik Quaestor-kötvényt vásároltak), más, hasonló helyzetben levő károsultakét (például a Buda-Cash Brókerház Zrt. ügyfeleit) nem. Különbség mutatkozott a kártalanítás ideje (soronkívüliség vs. felszámoló vizsgálatának bevétele) és a mértéke (max. 20000 euro vs. 30.000.000 Ft) vonatkozásában is.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotónak azonos módon kell kezelnie minden, összehasonlítható helyzetben lévő károsultat. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a Quaestor-károsultak kárrendezése önmagában nem lenne alaptörvény-ellenes, azonban a választott, a Tv.-ben szereplő jogalkotói megoldás jelen formájában nem minősül alkotmánykonformnak, ezért a jogalkotónak a döntésében megfogalmazott alkotmányossági szempontok figyelembevételével lehetősége van a kárrendezés újraszabályozására. Ennek során a jogosultak körének, a kárrendezés módjának, feltételeinek és mértékének a meghatározása – gondos és körültekintő mérlegelés után – a törvényhozó döntési kompetenciájába tartozik⁵⁷⁴.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme a kárrendezési törvénnyel kapcsolatosan is felmerült, mely vonatkozásában az alábbi érvrendszer mentén utasította el a 23/2016. (XII. 12.) AB határozatban az indítványokat:

a) A támadott aktus 1. és 2. §-a tekintetében az indítványozók – a Tv. hatálya alá nem tartozó, például: BUDA-CASH Brókerház Zrt.-károsultak – *ugyanúgy sérelmezték az Alaptörvény hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét*, mivel álláspontjuk szerint a Kárrendezési Tv. személyi hatálya alatt állókkal azonos, homogén csoportba tartozó károsultaknak minősülnek, azonban a jogalkotó önkényesen határozta meg a homogén csoportba tartozás feltételeit, ezzel kizárva a BUDA-CASH-károsultakat a Tv. alapján járó maximum 30 millió Ft-ig erejéig járó kártalanításból. A Kárrendezési Tv. hatálya alá nem tartozó károsultak megkülönböztetett hátrányos helyzetben vannak, mivel míg a Tv. hatálya alá tartozó károsultak tekintetében a Kárrendezési Tv. által létrehozott Alap gondoskodik a kárrendezésükről, esetükben csak a BEVA (amelynek értéke maximum 20 ezer euró) kártalanítására számíthatnak.

Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatában kidolgozott elvi jelentőségű tételeit vette alapul a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének vizsgálata során az *ex gratia* jellegű kártalanítás vonatkozásában, mely szerint „nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön” [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.], következésképp a jogalkotót „széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek észszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek⁵⁷⁵.

A Tv. által meghatározott szűkebb személyi kör, valamint a Tv. által meghatározott 30 millió forintos, illetve a BEVA által – 2015-ben – biztosított 6 millió forintos értékhatár olyan

⁵⁷⁴ <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/kozlemeny-a-quaestor-karosultak-karrendezeserol-szolo-torveny-vizsgalatarol/>

⁵⁷⁵ [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.; 922/B/2000, AB határozat, ABH 2001, 1444, 1452.]

különbségtételt jelent-e az érintettek között, ami már sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezést. Ennek lényege az, hogy a jogi szabályozás az egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között úgy tesz-e különbséget valamely csoport javára, hogy az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes (legutóbb: Abh., Indokolás [80]).

Ennek a kiemelésnek az indoka köztudottan az, hogy a befektetési szolgáltatókat érintő visszaélések megingatták a tőkepiacba vetett bizalmat, amely visszaélések különösen súlyos, a befektetői bizalmat alapvetően megrendítő módon jelentek meg ott, ahol a befektetési szolgáltató a kibocsátó kapcsolt vállalkozásként értékesítette a kötvényeket.

A Tv. javaslatában meghatározott körülmények, vagyis *a pénzügyi szolgáltatók fizetéképtelenségéhez vezető sajátos körülmények, a visszaélések sajátosságai a Tv. által meghatározott idő-intervallumban nagyszámú ügyletet és széles befektetői kört érintettek*, amelyek a jogalkotó álláspontja szerint szükségessé tették azt, hogy az érintett befektetői körre vonatkozó eltérő szabályozással megerősítsék az egész pénzügyi rendszer megfelelő működésébe vetett bizalmat.

Az Alkotmánybíróság a jogosultak körének meghatározását nem találta diszkriminatívnak, annak a Testület véleménye szerint a tárgyilagos mérlegelés alapján észszerű indoka van, így önkényesnek nem tekinthető.

Ugyanakkor felhívnam a figyelmet a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat Indokolásának [90] származó részletére, melyben kifejtésre került, hogy *a fiktív értékpapírok forgalmazására, illetve a károsultak nagy számára utalt (a jogalkotó indokolásában), e szempontok azonban korántsem csak a Quaestor-károsultakra vonatkoztathatók, így azok önmagukban a különbségtétel kellő súlyú indokainak nem tekinthetők*. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban többször, és hangsúlyosan kimondta azt, hogy a megkülönböztetés alkotmányosságának alátámasztására az Alkotmánybíróság nem fogadhat el a preferált csoportokra vonatkozó olyan érveket, amelyek nem kizárólag erre a csoportra érvényesek [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 167.] Álláspontom szerint jelen határozat többségi indokolásában előadott érvelérendszer, mely lényegében a jogalkotói álláspont mechanikus akceptálása, nem felel meg a Testület korábbi következetes gyakorlata során kimunkált követelményeknek.

„A meglehetősen általános szinten mozgó jogalkotói indokolás megismétlésén kívül a többségi indokolás nem ad érveket arra vonatkozóan, hogy „az egész pénzügyi rendszer megfelelő működésébe vetett bizalmat” elsősorban miért éppen a Tv. által kiválasztott, privilegizált befektetői körre vonatkozó eltérő szabályozással kell megerősíteni. 2) Privilegizálásról van szó, a Tv. hatálya alá tartozó jogosultak egyértelműen kedvezőbb helyzetben vannak. A többségi indokolás ennek az ellenkezőjét arra tekintettel állítja, hogy a tisztán BEVA-alapú szolgáltatást állítja szembe a Tv. szerinti szolgáltatással és bizonyos esetkörökre nézve az utóbbit nem találja feltétlenül előnyösebbnek. Ennél az összevetésnél azonban figyelmen kívül marad az a tényező, amit a többségi indokolás egy másik részében maga is említ, ti. hogy a Tv. a „kárrendezésben” való részvételt nem teszi kötelezővé, az a jogosult kérelme alapján történik (VIII. 1., Indokolás [159]–[162]). Magyarán szólva a Tv. hatálya alá tartozó károsultak – saját döntésük szerint, annak megfelelően, hogy melyik „kárrendezési” konstrukció kedvezőbb számukra – választhatják [„A”] a tisztán BEVA-alapú szolgáltatást vagy [„B”] emellett a Tv. szerinti szolgáltatást. Nem azt kell tehát összevetni, hogy „A” vagy „B” szolgáltatás az előnyösebb,

hanem azt, hogy ki van előnyösebb helyzetben: akinek csak „A” szolgáltatás az adott, vagy aki „A” és „B” szolgáltatás közül is választhat. Erre a kérdésre pedig nem kétséges a válasz.”⁵⁷⁶

b) Az indítványozók egy része szerint sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a Tv. 16. § (4) bekezdésébe foglalt rendelkezés, amely alapján az ügyfél részére fizetendő ellenértéket csökkenteni kell a kárrendezéssel érintett kötvények után 2008. január 1-jét követően jóváírt hozamokkal. Nézetük szerint ezeket a hozamokat a jogalkotó önkényesen és nem is igazoltan káron szerzett jövedelemnek tekinti. Úgy vélik, hogy a rendelkezés hátrányos megkülönböztetésre vezet a 30 millió forint feletti befektetéssel rendelkezők tekintetében – amiatt, hogy a Tv. 15. § (3) bekezdése szerint maximalizált 30 millió forintból arányosítás nélkül kell levonni „bármely kötvény” hozamait, és emiatt az ellenérték számos esetben nulla forint, mely az érintett piaci szereplők tekintetében és a károsultak homogén csoportján belül is a vagyoni helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés. Egy Quaestor-károsult a Tv. 16. § (4)–(6) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét állította arra hivatkozással, hogy azok az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe ütköznek. A hátrányos megkülönböztetés követelményével ellentétesnek véli, hogy a Tv. különbséget tesz a hozamok tekintetében azok között, akik Quaestor-kötvénnyel rendelkeztek és károsultak, valamint akik szintén kötvényesek voltak, de kárt nem szenvedtek, mert a kötvényüket korábban visszaváltották, mivel a jogalkotó tőlük nem követeli vissza a már felvett hozamot. A Tv. indokolatlanul különbséget tesz azok között, akik évente felvették a kamatot, illetve akik azt minden évben újabb kötvény vásárlására fordították, ami a tulajdonhoz való jogukat is sérti.

Az Alkotmánybíróság e vonatkozásban megállapította, hogy valójában azonban – éppen a hozam levonása folytán – az így vásárolt kötvények ellenértéke sem számít bele a juttatás alapjába, ténylegesen tehát nincs szó megkülönböztetésről. Eszerint tehát a támadott rendelkezés nem sérti a diszkrimináció tilalmát kimondó alaptörvényi rendelkezést.

8. Tisztességes eljáráshoz való jog [XXVIII. cikk]

A tisztességes eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt *fair trial* joga] kapcsolatosan először annyit mindenképpen tisztázni szükséges, hogy az nem foglalja magában a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXIV. cikkében szereplő jogot], illetőleg a két jog nem áll hasonlósági és egyik a másiknak „szinonimája” relációban sem⁵⁷⁷.

A tisztességes eljáráshoz való jog, mint egyfajta processzuális alapjog nem kizárólag az eljárás tulajdonsága, hanem az eljárás egészének minőségét védő, ebben az értelemben elsődlegesen az anyagi jogot érvényre juttató eljárással szemben támasztott követelmény⁵⁷⁸. Egyébiránt e jogból további, szoros értelemben vett eljárási garanciákon túlmenő alkotmányos elvárások is fakadnak: a tisztességes, méltányos, kiegyensúlyozott eljárás ugyanis nehezen körülírható minőség, amelyet lényegében az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet kizárólag megítélni. Mivel az eljárás egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabályai megtartása mellett lehet méltánytalan vagy igazságtalan, vagy nem tisztességes⁵⁷⁹. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút abban az értelemben, hogy vele szemben nem létezik más mérlegelhető alapvető jog vagy alkotmányos érték, mert már maga is mérlegelés eredménye. E megállapítás gyökerei még a korábban hatályban volt Alkotmány alapján kimunkált gyakorlatból származnak: 6/1998. (III.11.) AB határozat, ABH 1998,91. 95.,

⁵⁷⁶ Stumpf István alkotmánybíró különvéleményéből idézett részlet [191]

⁵⁷⁷ Anand Doobay: The right to a fair trial in light of the recent ECtHR and CJEU case-law ERA Forum 14. 2013. 251–262.

⁵⁷⁸ Csink és mtsai: i.m. 321.

⁵⁷⁹ Csink és mtsai: i.m. 321.

melyet megerősített az Alaptörvény alapján a jelenkori alkotmánybíróági gyakorlat is a 36/2013. (XII.5.) AB határozatában⁵⁸⁰, majd a 3100/2015. (V.26.) AB határozatában⁵⁸¹. Azt nem képes garantálni, hogy egyetlen döntés sem lesz törvénytörő, és egyúttal azt sem jelenti, hogy valamely eljárási szabálysértés reflexszerűen alapjogsérelmet eredményezne. A bíró bármely akár a döntés lényegére kiható ténybeli vagy jogi tévedése, helytelen következtetése sem teszi tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki⁵⁸². Az Alaptörvény „az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges eljárásra ad jogot, azt azonban nem szavatolja, hogy annak eredménye minden esetben helyes lesz”⁵⁸³.

Az eljárás minőségét meghatározó, az Alaptörvény XXVIII. cikkéből fakadó követelmények négy csoportba sorolhatóak, amelyek részben jól elkülöníthetőek, ugyanakkor részben átszövik, feltételezik és erősítik egymást: egyrészt ilyenként lehet felfogni az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt részjogosítványokat; másrészt a tisztességes eljáráshoz való jogra visszavezethető, ám önálló alapjogként megfogalmazott jogosultságokat [XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdései és tág értelemben vett (7) bekezdés is]; továbbá harmadrészt az Alaptörvényben nem nevesített, de külön, a gyakorlat által levezetett részjogosítványok⁵⁸⁴ és a tisztességes eljárásból levezethető, ám kifejezett részjogosítványként nem azonosított kívánalmak köre (például a részjogosítványhoz nem kötődő alaptörvényellenességet okozó a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretein való túllépés).⁵⁸⁵

9. Bírósághoz fordulás joga és a bírói függetlenség [XXVIII. cikk (1) bekezdés]

A deviza-hitelekkel kapcsolatos törvényi szabályozással összefüggésben felmerült a bírósághoz fordulásának és a bírói függetlenség sérelmének alkotmányos aggályai is.

Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit, törvény által felállított független és pártatlan bíróság, tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el; a XV. cikk (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőség elvét deklarálja. „A jog mindenkit egyaránt kötelez, mindenkire egyaránt alkalmazandó.”⁵⁸⁶ Jelentéstartalma: kiterjesztő értelmezésben „felöleli mind a jogalkalmazással, mind a jogalkotással szembeni egalitárius (egyenlőségi) követelményeket. A törvény előtti egyenlőség bizonyos eljárási garanciákat követel meg (például a felek perbeli pozíciója legyen egyenlő), másfelől a részrehajlás nélküli jogalkalmazás követelménye tartozik ezen elv fogalomkörébe”.⁵⁸⁷

Az elemzésem kiindulópontja az indítványok által megfogalmazott álláspontok ismertetése, majd értékelése.

Az indítványi elemek egy része:

⁵⁸⁰ Indokolás [31]

⁵⁸¹ Indokolás [54]

⁵⁸² Csink és mtsai: i.m. 321.

⁵⁸³ 3325/2012. (XI.12.) AB végzés, Indokolás [15], 3074/2016. (IV.18.) AB határozat, Indokolás [57], megerősítette a 3149/2019. (VI.29.) Indokolás [29], 3157/2020. (V.21.) AB határozat, Indokolás [42]

⁵⁸⁴ Lásd az osztályozás tekintetében részletesen Csink és mtsai: i.m. u.o.

⁵⁸⁵ 3046/2019. (III.14.) AB határozat, Indokolás [48], ilyen esetet találhatunk még a 3157/2020. (VII.2.) AB határozat, Indokolás [43]-[50] részeiben

⁵⁸⁶ KOVÁCS Krisztina: II. Hátrányos megkülönböztetés tilalma In. HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi Jogok. Osiris, Budapest, 2003, 366. o.

⁵⁸⁷ GYÖRFI Tamás- M. TÓTH Balázs: A diszkrimináció tilalma In. JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja 2. Századvég, Budapest, 2009, 2512. o.

1. az eljárásra előírt – az indítványozó megítélése szerint rendkívül rövid – törvényi határidőkben látta a hatékony jogvédelem sérelmét; továbbá
2. a fegyveregyenlőség elvének sérelmét állítja;
3. másfelől egyes speciális eljárási szabályok miatt (a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártsága, az illetéknek az általánosnál magasabb összege) támadja a Törvény egyes rendelkezéseit;
4. végül a folyamatban levő perek felfüggesztése – álláspontja szerint – a törvényes bírótól vonja el az ügy eldöntésének a lehetőségét.

ad 1.) Az indítványok egy része szerint a Törvény túlzottan szoros határidőket szab, ami sérti a hatékony jogvédelmet, nehezíti a bíró *érdemi* döntéshozatalát.⁵⁸⁸ A törvény által szabályozott eljárásban:

- a) a tárgyalást legkésőbb a keresetlevélnek a bírósághoz érkezésétől *számított nyolcadik napra* kell kitűzni, amely
- b) egy alkalommal *hét napra halasztható el*,
- c) míg az elsőfokú bíróságnak a keresetet *harminc napon belül* kell elbírálnia. [Törvény 9. § (3) bekezdés, 10. § (2) és (4) bekezdései]

Az indítványozók véleménye szerint „ezekből a határidőkből egyértelműen megállapítható, hogy a bizonyítási eljárás lefolytatása kizárólag okiratok szolgáltatására szorítkozhat, mert a Pp. 166. § (1) bekezdésében felsorolt további bizonyítási eszközökre vonatkozó bizonyítás elrendelése a bíróság részére előírt határidők betartását veszélyezteti, de többnyire lehetetlenné teszi.”⁵⁸⁹ Az előbb elmondottak alapján a bíró további következtetése, hogy a jogalkotó az eljárási határidők szabályozásával nem a bizonyítási eszközök bizonyító erejét korlátozta, hanem a Törvényben pontosan meghatározott bizonyítandó tény alátámasztására alkalmas bizonyítási eszközök *szolgáltatásának lehetőségét zárta ki* a polgári peres eljárásból.

Az AB válasza erre az évrre voltaképp annyi volt, hogy a vizsgált speciális tárgykörben alkalmazott *különösen* rövid határidők egyik lényeges indoka a jogbiztonság, illetve az e szabályok hiányában hosszú ideig fennálló, a fogyasztókat terhelő jogérvényesítési nehézségek kiküszöbölése. Érvelése alátámasztására a testület a *választási eljárásokban irányadó határidők* közti párhuzammal élve azt állapította meg, hogy az eljárás lefolytatására szűk, de elegendő idő⁵⁹⁰ állt rendelkezésre, ezért a Törvény speciális törvényi határidőkre vonatkozó rendelkezései nem ütköznek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe. Ezzel ellentétben Juhász Imre párhuzamos indokolásának [224] bekezdésében arra hívja fel a figyelmet, hogy szükségesnek tartotta volna az indokolás [165]–[166] bekezdéseiben a választási eljárások vonatkozó szabályaira történő hivatkozás teljes elhagyását. A választási eljárásokkal kapcsolatos speciális polgári *nempere*s eljárások nemcsak a tárgyukat képező életviszonyok, és az azokból származó jogviszonyok eltérő jellege miatt, hanem az eljárási forma különbözősége miatt sem szolgálhatnak – álláspontja szerint – hivatkozási alapul egy polgári peres eljárás szabályainak alkotmányossági vizsgálata tekintetében.

⁵⁸⁸ 34/2014. (XI.14.) AB határozat [142] is elismeri, hogy a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést.
⁵⁸⁹ Uo.

⁵⁹⁰ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [167]: „...a jogalkotó úgy döntött, hogy szigorú és szűk, de általánosságban nem teljesíthetetlen eljárási határidőket vezet be az ilyen perek mielőbbi befejezésére.”

Az álláspont elgondolkodtató, ugyanis *ha elhagyjuk a választási eljárásra vonatkozó érvelést, akkor az AB elutasító döntése mögött nem áll részletes indokolás.*⁵⁹¹ Az ellenpólushoz kapcsolódva Lévay Miklós különvéleményében – az indítványozó véleményével egyetértően – azt a nézetet képviseli, hogy az AB által vizsgált Törvény az egyes ügyekben eljáró bírák számára nem biztosítja – és a bíró rendkívül szűk időkeretek között kénytelen felkészülni, dönteni – a függetlenségük kiteljesítéséhez szükséges eszköztárat, amely ebben a megközelítésben a tisztességes eljárás követelményének sérelmét okozza. Ezen túlmenően *különösen sérti az eljárás tisztességes voltát az, ha a jogalkotó úgy telepít bizonyítási kötelezettséget a felekre, hogy az eljárás módjára vonatkozó további szabályok elzárják őket a hatékony bizonyítási eszközök igénybevételének lehetőségétől* [19/2009. (II. 25.) AB határozat, ABH 2009, 146, 157].

ad 2.) a) Meglátásom szerint – a bírói indítvány gondolatmenetéből következően is – a törvényi szabályozás a *fegyverek egyenlőségének elvét*⁵⁹² sérti, mivel a felperestől elvonja és beszűkíti a „jogvédelmi eszközök” használatának körét. Azért a felperes perbeli pozíciója válik ezáltal hátrányosabbá, mert az ő kötelezettsége a bizonyítás, így az alperesnek a védekezési taktikája csupán a felperes kérelmeinek vitatásából állhat (hiszen bizonyítania nem kell semmit, számára nem sérelmes a bizonyítási lehetőségek szűkössege). Ezen túlmenően, az egyik indítványozó álláspontja szerint a Törvény egyes rendelkezései sértik az *1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikkét is (tisztességes eljárás, fegyveregyenlőség elvét)*.⁵⁹³ E körben az Emberi Jogok Európai Bírósága több alkalommal is kifejtette, hogy bár a jogalkotó nincs eleve elzárva attól, hogy már létező jogokat visszamenőleges hatállyal szabályozzon, ugyanakkor a jogállamiság elvéből és a tisztességes eljáráshoz való jogból az következik, hogy a már folyamatban lévő jogvitákba ilyen módon csak *rendkívül nagy súlyú közérdek megléte* esetén lehet beavatkozni. Az Emberi Jogok Európai Bírósága azt is több alkalommal leszögezte, hogy *gazdasági érdekek és megfontolások önmagukban nem indokolják a visszamenőleges hatályú jogalkotást*. Az Emberi Jogok Európai Bírósága azonban az ilyen jellegű beavatkozások esetében az Egyezmény 6. cikkének a megsértését megállapíthatónak találta (Scordino v. Italy, Cabourdin v. France).⁵⁹⁴

A bírói indítványban – a határidők szűkéről és bizonyítási eszközök kizárásáról szóló indokok alapján – megfogalmazódott, hogy „a bírói döntés csupán formalitássá redukálódik ezekben a perekben”. Ezt az indítványozó egy korábbi AB-határozattal támasztja alá, mely szerint „[a] mérlegelést kívánó esetekben az előzetesen elhatározott és mindenki által megismerhető szempontok nélküli döntési jogkör önmagában is a jogbiztonság jelentős sérelmét eredményezi. A mérlegelési szempontok hiánya pedig elvezethet oda, hogy a bírói eljárás pusztán formalitást jelent⁵⁹⁵, s a tényleges döntési jogkör a bíróságon kívüli szervezet kezébe kerül át (azaz, ebben

⁵⁹¹ Abtv. 63. § (2) Az AB döntését részletesen indokolni köteles.

⁵⁹² 15/2002. (III.29.) AB határozat, 6/1998. (III.11.) AB határozat: a polgári eljárásban mindkét félnek (illetve az egyéb peres résztvevőnek) összeegyeztethető, azaz nagyságrendileg azonos súlyú és hatású jogokat és lehetőségeket kell biztosítani az eljárás során.

⁵⁹³ 34/2014. AB határozat: Indokolás [160] Az AB azt állapította meg, hogy a keresetindításra elegendő idő állt rendelkezésre, ezért a Törvény e támadott rendelkezései nem ütköznek az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésébe sem, ezért az indítványokat az AB elutasította.

⁵⁹⁴ III/01522/2014 számú indítvány 10. oldal 2. bekezdés.

⁵⁹⁵ Vö.: 34/2014. (XI.14.) AB határozat: LÉVAY Miklós különvéleménye: [318]: Az Alkotmánybíróság meghatározása szerint a bírósági döntéshozatal pusztán formális értelemben vett előírása nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. A lényeg abban áll, hogy a bíróság ténylegesen mit vizsgálhat, és mit mérlegelhet a döntés kialakításakor. A jogviszonyokat véglegesen lezáró bírói eljárás nem szólhat más szervek döntéseinek formális megjelenítéséről.

az esetben az Országgyűlésébe, ami egyedi ügyek közvetlen elintézését éri el törvény útján, és ebben a folyamatban a bíróságok szerepe alig több, mint automatikus végrehajtó szerep – az egyedi szempontok vizsgálati lehetőségének kizárása miatt). Az AB álláspontja szerint a bírósági döntéshozatal pusztán formális értelemben vett előírása nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. A lényeg abban áll, hogy a bíróság ténylegesen mit vizsgálhat és mit mérlegelhet a döntés kialakításakor [47/2003. (X 27.) AB határozat]”. Erre a bírói függetlenség kérdéskörénél még visszatérek.

Felmerül a kérdés, hogy *a bíró saját mérlegelését a döntés kialakításakor mire alapozza/alapozhatja, mit vehet számításba*, hiszen a bizonyítási eszközök igénybevételenek tárháza lecsökkent az eljárásokban.

b) Kihangsúlyozandó, hogy a Törvény *megfordítja a bizonyítási kötelezettséget*⁵⁹⁶ (felperes bizonyítja a feltételei tisztességét, így dőlhet meg a vélelem), amely olyan mintha a büntetőeljárásban a terheltnek kellene bizonygatnia az ártatlanságát (pontosabban nembűnösségét), pedig éppen fordítva működik: a vádlónak kell a terhelt bűnösségét bizonyítania.

c) Felkészülési idővel kapcsolatos problémák abban összegezhetők, hogy a Törvény akként szabályoz, miszerint a tárgyalást legkésőbb a keresetlevél beérkezésétől számított 8. napra kell kitűzni, és az alperes érdemi ellenkérelmének előterjesztésére határidőt nem szab. Így az alperes az érdemi ellenkérelmét a Pp. (ebben az anyagrészben a Pp. alatt értelemszerűen a „régii” Pp., az 1952. évi III. törvény értendő) 138-139. §-ai szerint előterjesztheti az első tárgyaláson is, amelyre *a felperesnek a tárgyaláson – felkészülési idő biztosítása nélkül – kell nyilatkoznia*.

Mindezek alapján az alperesnek legalább 3 nap áll rendelkezésére a keresetlevélre való nyilatkozattételre, azonban a felperes számára a Deviza-törvény nem biztosítja az érdemi ellenkérelemmel szembeni *tényleges és hatékony védekezés lehetőségét*. Az egyenlő felkészülési idő biztosításának hiánya *sérti a fegyverek egyenlőségének elvét* (6/1998. (III.11.) AB határozat). A konkrét ügyben ezt az alábbi, a felek fegyveregyenlőségét illusztráló táblázattal szemléltetem:

Felperes	Alperes
Tárgyaláson való nyilatkozat tétel	legalább 3 nap áll rendelkezésére
bizonyítási kötelezettség	nem rá hárul
bizonyítási eszközök/ bizonyítékok szűke	kedvező a számára

Ad 3.) Ezzel a ponttal, a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártságával és az illetéknek az általánosanál magasabb összegével, külön részben foglalkozom bővebben (a jogorvoslathoz való jogról szóló részben).

A speciális eljárási szabályokkal kapcsolatban megfogalmazott felvetésekre az AB-határozat indokolásában annyit ad elő: *„nyilvánvaló, hogy a perben a bizonyítási kötelezettség annak a félnek a helyzetét teszi terhesebbé, akin ez a teher nyugszik*. Önmagában azonban a bizonyítási kötelezettség telepítésétől a jelen esetben, a Törvény szabályozási körében nem válik egy eljárás tisztességtelenné, és nem sérül a fegyveregyenlőség követelménye sem.” Ezen túlmenően az AB a bizonyítási eszközök igénybevételenek ellehetetlenítésére azt válaszolja, hogy a Törvény által szabályozott polgári perek alapvetően *ténykérdések okirati bizonyításáról*

⁵⁹⁶ Vö. a Pp. 164. § (1) bekezdésével: A per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el.

és ehhez kapcsolódó jogkérdések megítéléséről szólnak, ezek pedig szakértők bevonását nem teszik indokolttá. A bizonyítás lényege banki okiratokon alapul; tanú és szakértő meghallgatásának az igénye nem eleve kizárt ugyan, de meglehetősen szűk körben tűnik szükségesnek. Ezt a szűk kört nem határozza meg a többségi álláspont, ugyanakkor az adós meghallgatása releváns lehet a polgári perekben, hiszen ő tudna számot adni arról, hogy az egyértelmű és érthető megfogalmazás elvének megfelelően a szerződés tartalma számára világos, érthető volt-e.⁵⁹⁷

Az AB – a felperes számára hátrányos határidők miatt az alperes ellenkérelmére az első tárgyaláson való érdemben reagálás problémájára – azt reflektálta, hogy a keresetlevél előterjesztésére devizaalapú szerződések esetében a felperesnek a törvény hatálybalépésétől számítva 30 nap állt rendelkezésre. Ugyanakkor a tárgyalást úgy kellett kitűzni, hogy a keresetlevélnek az alperes részére való kézbesítése a tárgyalás napját legalább három nappal megelőzze. Ez azt jelentette, hogy a felperesnek több idő állt rendelkezésre jogi álláspontjának kimunkálására, mint az alperes Magyar Államnak. Az eljáró bíró tehát tévesen hivatkozott arra, hogy a határidők a felperes pénzügyi intézmény számára kedvezőtlenebbek, mint az alperes számára. Juhász Imre párhuzamos indokolásában rá kíván mutatni arra is, hogy „a határidők rövidege nem csak a bizonyítási, hanem a nyilatkozattételi kötelezettségeket is érinti. A III/1522/2014. számon iktatott bírói kezdeményezés (Fővárosi Törvényszék 52.G.43.484/2014/8-I. végzés) 6. oldalának utolsó bekezdése kifejezetten hivatkozik a »fegyverek egyenlősége« elvének sérelmére abból a szempontból is, hogy az alperesi ellenkérelemre a felperesnek bizonyos esetekben haladéktalanul nyilatkoznia kell. Adódhat olyan eset a tárgyalás elhalasztására vonatkozó speciális hatályos szabályozás alapján [Törvény 10. § (4) bekezdés], amikor a felperesnek egyetlen tárgyaláson, azonnal reagálnia kell az alperes ellenkérelmére, míg az alperes számára a tárgyalást megelőzően 3 nappal kézbesíteni kell a felperes keresetlevelét. Véleménye szerint az alkotmánybírói vizsgálatnak arra is ki kellett volna terjednie, hogy a jogalkotó e vonatkozásban biztosítja-e a fegyverek egyenlősége elvének érvényesülését. Ugyanis, mivel főszabály szerint csak egy tárgyalás van (kivéve, ha bizonyítás felvétel miatt egyszer elhalasztják a tárgyalást), és mivel nem előírás az alperesi ellenkérelem előzetes közlése a felperessel (3 nap alatt ez nehéz is lenne), a felperes számára még 3 nap sem áll rendelkezésre a reagálásra [Törvény 10. § (4) bekezdés]. A Határozat azonban – álláspontja szerint – *nem tartalmaz eléggé szilárd alapot biztosító mélyreható vizsgálatot a tekintetben, hogy kimondja: „Az eljáró bíró tehát tévesen hivatkozott arra, hogy a határidők a felperes pénzügyi intézmény számára kedvezőtlenebbek, mint az alperes számára. (Indokolás [175])”*⁵⁹⁸

ad 4.) Az indítványozó azt is a tisztességes eljáráshoz való jogba ütközőnek vélte, hogy a már folyamatban levő perek felfüggesztése azt eredményezi: e pereket közvetve a szerződési kikötések tisztességességének megállapítására irányuló perekben ítélező más bírák, az abban meghozott határozatokkal döntenek el. Az AB határozatának [195] bekezdésében rámutatott arra, hogy a peres eljárások felfüggesztése „közvetlenül nem eredményezi” azt, hogy a felfüggesztett ügyben egy másik bíróság vagy egy másik bíró döntené (ugyanúgy, ahogy a PJE-határozat megalkotásával sem a Kúria dönt, még közvetve sem). Ugyanakkor a Törvénybe foglalt, a tisztességtelenség törvényi vélelmének megdöntésére lehetőséget adó peres eljárás eredménye (ahogyan a PJE-határozat tartalma is) *kétségtelenül kihatással lehet* a felfüggesztett eljárásokra.

Véleményem szerint az indítványozó bíró is erre gondolt, amikor azt írta, hogy közvetve eldöntik az ügyet a vélelem megítélésében eljáró bírák. Kiemelném továbbá azt, amit az AB a

⁵⁹⁷ Természetesen egy „jól tájékozott” fogyasztó számára a bank pervesztessége előnyös, így valószínű a tanúvallomása is ahhoz igazodna.

⁵⁹⁸ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Juhász Imre párhuzamos indokolása [226].

[177] margószám alatt mond, mely szerint a bírósági meghagyás kihatna minden olyan felfüggesztett perre, melyben felperesként a fogyasztó, alperesként pedig a pénzügyi intézmény szerepel. Meglátásom szerint ez a megállapítás ellentétben áll a „közvetlenül nem eredményezi” fordulattal, ugyanis a „kihat” kifejezés, éppen arra utal, hogy a bírósági meghagyás közvetlenül eredményezi a másik per alakulását.

Az AB határozatának [171] margószáma alatt összegzi érvrendszerét, melyben azt állapította meg, hogy a bíróságok eljárására vonatkozó, a felmerült jogkérdések eldöntésére nyitva álló határidők *nem tekinthetők olyannak, mint amelyek eleve kizárják⁵⁹⁹ a megalapozott döntés meghozatalát*. A jogkérdések eldöntéséhez szakértő igénybevétele csak kivételes esetben válhat szükségessé, a tanúbizonyítás lényegében kizárt, emiatt a bizonyítás viszonylag rövid idő alatt befejezhető.⁶⁰⁰ Az eljáró bíróság vizsgálata – a nyilvánvalóan terjedelmes iratanyagból – a vitás jogkérdésre [Törvény 11. § (1) bekezdés] szűkül, melynek megítélésére a Törvény által biztosított határidő *nem tekinthető eltúlzottan rövidnek*.⁶⁰¹

Erre az AB egy korábbi döntésének érvelésével reagálnék: a 19/2009. (II. 25.) AB határozat szerint „[t]öbb alkotmánybírósi döntés rámutatott, hogy *az eljárás tisztessége* olyan minőség; amely az eljárás egészének figyelembevételével ítéltető meg. Az AB az erre vonatkozó döntéseiben meghatározza a tisztességes eljárás által megkövetelt általános ismerveket. Kiemelte, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye, továbbá [...] a közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők*”.

Megjegyzem: a tisztességes eljárás sérelmét az AB a 2/2015. (II. 2.) AB-határozatban sem állapította meg, a fentiekén túli kifogások alapján sem.

9.1. Független bíraskodás elve:

a) A jogvédelem biztosítása és a *független bíraskodás* elve is *a jogállam lényegét biztosító* garanciaelem. A bírósághoz fordulás jogát kétféle megközelítésben fogom vizsgálni; egyrészt a *fogyasztó önrendelkezési jogának* egyik szeleteként, másrészt, a *pénzügyi intézmények autonómiájának* sérelmeként.

A bírósághoz fordulás jogának részletesebb definiálását még a 1/1994. (I. 7.) AB- határozat tette meg, melyet az ember önrendelkezési jogából vezetett le. „Az önrendelkezési jog fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, *a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja*. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e vagy attól tartózkodik”.

⁵⁹⁹ Ez a megfogalmazás azt sugallja, mintha akképp folytatódott volna a mondat; ...nem tekinthetők olyannak, mint amelyek eleve kizárják, ám szűkítik a megalapozott döntés meghozatalának lehetőségét.

⁶⁰⁰ 34/2014. AB határozat: LÉVAY Miklós különvéleménye [321]: Az eljárás során a bíró számos és nagy terjedelmű iratot kell, hogy tanulmányozzon a rendelkezése álló szűk időkeretben, ami kérdésessé teszi a megalapozott döntés kialakításának lehetőségét.

⁶⁰¹ Ez a szófordulat olybá tűnik, mintha azt magába foglalná, hogy mégiscsak túlzottan rövidnek tartja az AB.

b) A Törvény azonban szemben áll az ember autonómiájának ezen aspektusával, mivel akképpen szabályoz, hogy a pénzügyi intézmények elé állított vélelem megdöntése iránt csakis ők kezdeményezhetnek pert; a fogyasztóktól viszont elvette a döntés lehetőségét, hogy peres eljárást kezdeményezzenek. Tehát a magánszemélyektől elveszi az önrendelkezési jog perbeli felfogásának megfelelő bírósághoz fordulás jogát.⁶⁰² Ezt kumulálva a Törvény az állam oldalán való beavatkozás lehetőségét is megvonta a fogyasztótól, annak ellenére, hogy a kölcsönszerződés két alanya, a pénzügyintézet és a magánszemély, fogyasztó. Az AB szerint önmagában az a tény, hogy az állam egy konkrét szerződéses kikötés vonatkozásában *átvállalta* az igényérvényesítést a fogyasztótól, illetve a közérdekű kereset előterjesztésére jogosulttól, összhangban áll a fogyasztóvédelem alkotmányos követelményével.⁶⁰³

Véleményem szerint az „*átvállalta*” kifejezés *megegyezésen alapuló jelentéstartalommal bír, miközben az állam és a fogyasztó nem „vitatta meg”, hogy utóbbi lemond önrendelkezési jogáról. Nehezen lehet tehát itt „átvállalásról” beszélni; én inkább „elvételek” nevezném a megoldást.* Ebből a szempontból viszont érdekes kérdést vet fel bennem, hogy az emberek többségének van-e igénye egyáltalán *önállóságra*, vagy ez a beavatkozás már a fogyasztó *önmagától való megvédéseként* is értékelhető⁶⁰⁴, így az állami aktus, illetve a perbeli „képviseletük” kényelmes megoldást nyújthat számukra.

c) Az elemzés másik vezérfonala: a pénzügyi intézmények önrendelkezési jogának sérelmére fókuszál. Az előbb idézett AB-határozat kimondta, hogy az általános cselekvési szabadsághoz való jog, *a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja.* Ezt alapul véve, jól kivehető, hogy a pénzügyintézetek számára valójában délibábbbá változott ez a jog, ott van, de még sincs. A Törvény 4. §-ban felállított vélelme, a szerződéses kikötések tisztességtelensége mellett, csupán egyetlen választási lehetőséget nyújt a pénzügyintézet számára – a 6. alcímben szabályozott per megindítását. Mivel ha meg sem próbálja lemosni a szerződéses kikötései tisztességtelenségét, akkor szembe kell néznie a szerződéses részleges érvénytelenségével. *A választási lehetőség – azaz, hogy ne indítson pert, ha úgy gondolja – elvétele nem biztosítja a cselekvési szabadságban benne rejlő jogérvényesítéstől való tartózkodás jogát.*

d) Az elemzéshez felidézném továbbá az egyik indítványozó bíró érdekes érvelését. Az AB korábbi gyakorlata szerint *a bírósághoz fordulás jogának sérelme* akkor is megvalósul, ha a jogszabályi környezet a perindítást ugyan megengedi, azonban *a jogi szabályozás az érdemi elbírálást lehetetlenné teszi, vagy oly mértékben megnehezíti (!), a bizonyítást oly módon korlátozza, hogy sikerre (pernyertességre) kvázi nincsen a perindítónak lehetősége.* Ebben az álláspontban viszont az kifogásolható, hogy a bírósághoz fordulás jogát összemossa a tisztességes eljárás jogával, merthogy a bírósághoz fordulás joga úgy ahogy „*érvényesül*”, azonban az már más kérdés, hogy a peres eljárás jogi szabályozása miként teremti meg a tisztességes eljárás kereteit.

⁶⁰² KISS László különvéleménye: [302] Álláspontom szerint a Tv. állami alperesi pozícióról rendelkező 7. § (2) bekezdése teljes egészében elvonja az adósok önrendelkezési jogából fakadó perbeli rendelkezési jogát, hiszen nem döntheti el az adós, hogy mely jogát, illetve kötelezettségét, milyen indokokkal, mely bírósági fórumok előtt teszi vitássá.

⁶⁰³ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [130]

⁶⁰⁴ NAGY Éva: Fogyasztóvédelem és hitelszerződés. In.: BARTA Judit, WOPERA Zsuzsa, Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében. Novotni, Miskolc, 2011, 130-131. o.

e) Az összes indítvány alaptörvénysértőnek találja a Törvény 7-15. §-ait, továbbá a 4. § (1)-(2) bekezdéseit, mivel a vélelem megdöntésére lehetőséget adó speciális per megindítására vonatkozó *jogvesztő határidő* nem biztosítja kellőképpen a bírósághoz fordulás jogát.⁶⁰⁵

Az AB a kérdés eldöntésénél [151] azt hangsúlyozza, hogy a keresetindítási határidő hossza a bírósághoz fordulás alapjogával áll összefüggésben; a tisztességes eljáráshoz való joggal azonban e kérdés alkotmányossági összefüggésbe nem hozható.

Véleményem szerint viszont nem választható el a két kérdés egymástól; továbbá ezt az AB deklarálja, azonban indokolást, magyarázatot nem fűz hozzá. A pusztá, tekintélyelven alapuló kijelentések azonban indokolásként, véleményem szerint, nehezen értelmezhetők.

f) Az AB a következőkben a korlátozás szükségességével és arányosságával kapcsolatban a következőket mérlegelte és konstatálta.

fa) A Törvényt az egyes ágazati törvényekben előírt keresetindítási határidőkkel vetette össze, és megállapította, hogy a 30 napos vagy akár rövidebb keresetindítási határidő előírása egyes speciális eljárásokban⁶⁰⁶ nem szokatlan jogi megoldás.

Felhívnam a figyelmet Juhász Imre párhuzamos indokolására; [223]: 3.1. „E tekintetben elsőként rá kívánok mutatni arra, hogy a jövőre nézve is meggondolandónak, sőt kimondottan helytelen precedensnek tartom, a peres eljárás során alkalmazandó határidők, vagy más eljárási szabályok meghatározott körének egy *per definitionem* egyszerűsített szabályok szerint lefolytatandó nemperes eljárás szabályaival történő összehasonlítását.”

fb) Ezzel összefüggésben az AB azt vizsgálta, hogy a pénzügyintézetek számára nyitva álló keresetindítási *határidő elegendő-e* arra, hogy ezalatt reálisan mérlegelhessék és elhatározhassák, hogy meg kívánják-e dönteni a tisztességtelenség törvényi vélelmét.

Az AB határozat többségi indokolása a következő:

Az Indokolás [156] bekezdés alapján a pénzügyintézeteknek valójában *nem csupán harminc napjuk volt arra*, hogy a fenti kérdéseket eldöntsék (meg kívánják dönteni a vélelmet). Bár az AB a kellő felkészülési idővel összefüggésben kifejtett eddigi gyakorlatában a felkészülési időt a jogszabály kihirdetésétől számítja, jelen esetben *egyéb szempontokat* (nevezetesen azt, hogy a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú nemzetgazdasági és szociális problémáról van szó) *is mérlegelni kellett*. Tehát az AB álláspontja szerint a pénzügyintézetek számára *legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált*, hogy milyen határidővel kell megindítaniuk a kikötések tisztességtelenségének megdöntésére irányuló pert.

Ez az érvelés, véleményem szerint, nem helytálló. A magyar jogrendszerben számos példa van arra, hogy a kihirdetett törvény hatálybalépése előtt a jogalkotó megváltoztatja a normaszöveget. Ebből adódóan az AB nem feltételezheti visszamenőleg, hogy a jogalkotó nem él majd ezzel a lehetőséggel a Deviza-törvény vonatkozásában is, így az AB ezt – *legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált* – nem állíthatja minden kétséget kizáróan.

A 34/2014. (XI. 14.) AB-határozat azonban több vonatkozásban is a fentiekől eltérő értelmezést fogadott el, amelyek közül egyes gondolatokat, álláspontokat részben elfogadhatónak tartok, néhány másikkal viszont nem tudok azonosulni.

⁶⁰⁵ III/01522/2014 számú indítvány és a 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [149]: Az indítványozó bíróság csak a devizaalapú szerződésekre vonatkozó előírásokkal összefüggésben hivatkozott alaptörvény-ellenességre, indokolást is csak erre vonatkozóan terjesztett elő. Ennek megfelelően alkotmányossági vizsgálat is csak ezekre a törvényi rendelkezésekre terjedt ki.

⁶⁰⁶ Exemplifikatíve, amit az AB felsorol: a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 115. § (2) bekezdése, az új Ptk. [3:36. §. (1) bekezdés], A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 53. §

fc) A döntésben a testület azzal érvelt, hogy: „[63] Az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezések tisztességtelenségének vizsgálatakor irányadó elveket az egységes ítélkezési gyakorlat kialakítása céljából a 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény határozta meg. Ezeket az elveket vette át a Magyar Közlöny 2014. évi 91. számában 2014. július 3-án közzétett 2/2014. Polgári jogegységi határozat – ez azt jelenti, hogy a bíróságoknak az egyes jogvitákat a konkrét perekben a jogegységi határozatban foglaltak alkalmazásával kell eldönteniük –, majd emelte törvényi szintre a jogalkotó a Tv.-nyel. Az érintett pénzügyi intézmények számára már a PK vélemény (de legkésőbb a PJE határozat) elfogadásától kezdődően nyilvánvalóan ismert volt, hogy a fogyasztók által kezdeményezett jogvita esetében az eljáró bíróságok milyen elvek mentén fogják – illetve kötelesek – megítélni a vitatott szerződési kikötéseket”.

Az Alkotmánybíróság álláspontjából egyetértek azzal, hogy a bírói gyakorlat ismeretét a bankoktól, pénzügyi intézményektől elvárhatjuk, mivel ilyen jellegű szervezetek a tevékenységükre irányadó gyakorlat ismeretével – főleg, mivel vagy jogi osztállyal, és/vagy jelentős külsős jogászi háttérrel, ezek segítségével (ügyvédi iroda/irodák) – elvárhatóan rendelkeznek. Azt azonban, hogy a PK-velemény, majd a jogegységi határozat tartalma emelkedik törvényi szintre, még a bankoknak sem kell előre látniuk. Megjegyzem ugyanakkor: ha a törvény nem tér el a korábbi gyakorlattól, akkor a korábbi helyzet ismeretének elvárhatósága – mint a felkészülési időt a kihirdetéstől számítva az egyébként elvárhatóhoz képest rövidebben meghatározó körülmény – részemről is elfogadható. Kiemelném azonban, hogy ez esetben korábbi, szövegszerűen ismert jogi elvárások kerülnek jogszabályi szintre, azaz a jogi helyzet tartalmában ekkor nem változik (feltételezve a korábbi és a kihirdetést követő jogi elvárások azonosságát).

fd) Jelentősen eltér mindazonáltal a helyzet ettől, ha a kihirdetést megelőzően ugyan voltak jelei szabályozási elképzeléseknek, irányoknak, azok azonban csupán jogi kötőerővel nem rendelkező nyilatkozatokból, kijelentésekből, tervezetekből stb. voltak (ha egyáltalán voltak) megismerhetők. Sajnos az Alkotmánybíróság – amint erre utaltam – két esetben is elfogadott ilyen jellegű érveket, és elismerte a kellő idő számításának kezdő időpontját a kihirdetés előtti helyzet alapján. A 349/B/2001. AB-határozat szerint „[a]z új törvény megalkotására kinyilvánított jogalkotói szándék nyilvánosságra kerülését követően kellő idő állt az érintettek rendelkezésére a jogerős építési engedély megszerzéséhez, ha építéshez való jogukkal a korábbi jogszabályi feltételek mellett kívántak élni”. A későbbiekben leírt érveim alapján ezzel a felfogással nem érthetek egyet, és szerencsére hosszú ideig nem is bukkant fel ez a nézet, aztán az Alkotmánybíróság kihirdette 34/2014. (XI. 14.) AB-határozatot, melynek szövegében az alábbiak szerepeltek: „A pénzügyintézeteknek valójában nem csupán harminc napjuk volt arra, hogy a fenti kérdéseket eldöntsék. Bár az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idővel összefüggésben fent kifejtett eddigi gyakorlatában a felkészülési időt a jogszabály kihirdetésétől számítja, jelen esetben egyéb szempontokat (nevezetesen azt, hogy a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú nemzetgazdasági és szociális problémáról van szó) is mérlegelni kellett. A pénzügyintézetek számára legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált, hogy milyen határidővel kell megindítaniuk a kikötések tisztességtelenségének megdöntésére irányuló pert”. Alapvetően érdekes, ahogy egy bekezdésben utal rá a testület, hogy jelen esetben „más szempontokat is figyelembe kellett venni” a kihirdetéstől mint viszonyítási ponttól való eltéréskor; utána pedig kimondja, hogy a határidő „legkésőbb” a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált. Magam részéről – a „legkésőbb” kitétel elhagyásával – az utóbbi mondattal egyetértenék, jelen megfogalmazásban azonban azzal azonosulni nem tudok. *A jogszabály hiteles szövege nem legkésőbb, hanem éppen, hogy*

legkorábban a kihirdetéssel ismerhető meg. (Más kérdés, hogy ez lehet akár egyben a „legkésőbbi” időpont is, de nem abban az értelemben, hogy azt már korábban is ismernie kellett volna a címzettnek, és számíttania arra.)

Pedig az Alkotmánybíróság döntése éppen erre utal az indokolás közvetlen folytatásában: „Ugyanakkor – tekintettel arra, hogy a törvényjavaslatok szövegei az Országgyűlés honlapján elektronikus formában hozzáférhetők –, legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor, 2014. július 4-én (tehát mintegy másfél hónappal a perek megindítására nyitva álló határidő lejárta előtt) nyilvánvalóvá vált a pénzügyi intézetek számára, hogy a polgári peres eljárás főkérdése mi lesz”.

fe) Érdemes kiemelni az Alkotmánybíróság érvelésének egyes elemeit. Egyrészt: a későbbi címzettnek „legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor” „nyilvánvalóvá vált” a későbbi eljárás „fő kérdése”. A „megszavazás” a kihirdetés előtti cselekmény, a megszavazás kori verzió még nem hiteles szöveg. Azt követően ugyanis az Országgyűlés elnöke aláírja, majd a köztársasági elnöknek van hatásköre: rendelkezik a kihirdetésről, de megfontolásra visszaküldheti a törvényt az Országgyűlésnek vagy alkotmányossági vizsgálatra küldheti az Alkotmánybírósághoz. A kihirdetésre így néha jóval a megszavazást követően kerül sor. Ebből adódóan már az is megkérdőjelezhető, hogy a megszavazást követően valami „nyilvánvalóvá vált”; nyilvánvalóvá a köztársasági elnök aktusai után válik a törvény tartalma. Jelezném: annyiban elfogadható az Alkotmánybíróság érvelése, hogy nem a jogszabály tartalmát, hanem a „későbbi eljárás fő kérdését” mondta „nyilvánvalónak”.

ff) Az indokolás folytatása azonban számomra már aggályos. Az ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság érvként fogadja el azt, hogy: „az Országgyűlés e tárgyú jogalkotási szándéka nem volt előzmény nélküli”, már aggodalmakra ad okot, mivel azt vélelmezhetjük, hogy az Alkotmánybíróság a kihirdetés előtti – hangsúlyozottan nem jogi aktusokban megjelenő – előzményeket is beszámítási pontként kívánja elfogadni a kellő idő számításához. Az aggodalmakat igazolandó, az indokolás így folytatódik: „Ugyanis nemcsak a deviza alapú kölcsönrel rendelkezők és a korábban ilyen típusú szerződést kötő pénzügyi intézmények számára volt nyilvánvaló, hogy viszonylag rövid időn belül jogszabály születik ebben a kérdésben, hanem a teljes társadalom, sőt a nemzetközi szakmai közvélemény is számos alkalommal értesülhetett az írott és elektronikus médián keresztül a kormány ezirányú törekvéseiről. A pénzügyi intézmények tehát – figyelemmel az ellenük jelentős számban, folyamatosan induló konkrét perekre is – alapos okkal számíthattak általános törvényi rendezésre, az ilyen jellegű kormányzati lépésekre”.

Az Alkotmánybíróság indokolása alapján, véleményem szerint, az alábbi kérdések vethetők fel:

- Azonos-e a jogszabály várható megszületésének híre a jogszabály hiteles szövegének ismeretével?

- Milyen elvi alapon jelenthető ki a jogszabály születésének „nyilvánvaló volta” a jogalkotási folyamat lezárulta előtt – lényegében a folyamat közepén –, és eredményezi-e ez automatikusan és szükségszerűen a jogszabály megszületését?

- A médián keresztüli értesülési lehetőség azonos-e a hiteles szöveggel?

- A „kormány ezirányú törekvései” azonosak-e a jogszabály kihirdetett szövegével? Különösen, hogy az elfogadott jogszabály ez esetben törvény, amit az Országgyűlés fogad el, és nem a Kormány alkot meg (értve és tudva, hogy ez jelen esetben de facto irreleváns).

- Beszámítási pont lehet-e a kellő idő számítása kezdetének meghatározásakor az, hogy a várható címzettek „alapos okkal számíthattak általános törvényi rendezésre, az ilyen jellegű kormányzati lépésekre”? Főként, hogy a törvényi rendezésnek legfeljebb a főbb irányait ismerhetik (sejthetik) előre, nem a hiteles normaszöveget.

A válasz mindegyik felvetésre: nem.

Ezt az argumentációt elfogadhatatlannak tartom, ugyanis ezzel az AB azt állítja, és közvetíti is a társadalom felé, hogy az állam jogalkotói szándékáról, illetve a törvényjavaslatokról az írott és elektronikus médiából kell/illik tájékozódnia és ez reális alapja lehet – ilyen komoly súlyú ügyben – a felkészülési idő számításának, melyet még hozzá megfelelő érvelésnek tart.⁶⁰⁷ Véleményem szerint veszélyes ez a tendencia, ami elválasztja a kihirdetéstől a kellő idő számítását (egy korábbi tévút volt erre, amit az AB nem követett később; a 349/B/2001. AB-határozat érvelése viszont ebben a döntésben mérgező bűvópatakként sajnos ismét felszínre bukkant.)⁶⁰⁸

a) *A jogállam lényegét biztosító – garanciaelemeket jelentő – szabályokat az Alaptörvény különböző részeiben és cikkeiben konkretizálja; a független bírászkodás elve is idetartozó fogalom⁶⁰⁹. A bíróságok és a bírák függetlensége garancia arra, hogy tevékenységük mércéje kizárólag a jog legyen: csak a jognak – mint a jogállam központi zsinórmértékének – vannak alárendelve.*

b) *A bírói függetlenség sérelmével kapcsolatban a bírák indítványaiiban is megfogalmazódott a kétely. A Törvényt ugyanis – 1.§ (1) bekezdése értelmében – visszamenőlegesen a 2004. május 1-je és a Törvény hatályba lépésének napja⁶¹⁰ között kötött fogyasztói kölcsönszerződésekre kell alkalmazni. Ezen időszak alatt a Törvény által szabályozott jogviszonyokat:*

- a) *a régi Ptk., a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény;*
- b) *a 2013. évi V. törvény (új Ptk.);*
- c) *a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.);*
- d) *a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (új Hpt.);*
- e) *a fogyasztóval kötött szerződésben tisztességtelennek minősülő feltételekről szóló 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet;*
- f) *a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény;*
- g) *a szerződésekben előírt kamat egyoldalú módosításának feltételeiről szóló 275/2010. (XII. 15.) Korm. rendelet szabályozta.*

Azonban ez utóbbi jogszabályok helyett (!) a Törvényt – 4. §-ának (1) bekezdésében meghatározott (7 elvet) – kell a hatálybalépése előtt létrejött szerződések egyes kikötéseinek elbírálása tekintetében alkalmazni. [Ez a Törvény 1.§ (1) bekezdéséből következik.] Az a tény, hogy a Törvény magát determinálja zsinórmértéknek súlyos probléma, mivel a szerződések megkötésekor a pénzintézetek az akkor hatályos jogszabályokhoz igazították szerződéseiket; ebből ered, hogy a Törvényben meghatározott feltételrendszer és a korábbi törvények követelményei eltéréseket mutatnak.⁶¹¹ Ezzel összefüggésben Paczolay Péter különvéleményéből egy rövid részletet idéznék: „A Törvény nemcsak a bírói gyakorlat

⁶⁰⁷ 34/2014. AB határozat: Indokolás [160]: Mindezekre tekintettel az AB azt állapította meg, hogy a keresetindításra elegendő idő állt rendelkezésre, ezért a Törvény támadott rendelkezései nem alaptörvény-ellenesek.

⁶⁰⁸ Az ezzel kapcsolatos problémákat részletesen lásd KOVÁCS Ildikó – TILK Péter: Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról c. írásban. Jogtudományi Közlöny, 2015/11.

⁶⁰⁹ PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013 (a továbbiakban Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I.), 89. o.

⁶¹⁰ 2014. július 26. napja.

⁶¹¹ Vö.: 34/2014. AB határozat: Indokolás [103]: Az érintett időszakban mindig is hatályban volt anyagi jogszabálynak az európai és a magyar bírósági gyakorlat által kidolgozott és kötelezően alkalmazandóvá tett (azaz az anyagi jog értelmezésének pontosításával eleve az anyagi jog részévé vált) értelmezését foglalta a Törvénybe.

kodifikálása a jövőre nézve, hanem a bírói gyakorlatnak a *kiterjesztése*⁶¹² is, és ezen keresztül a Hpt. 2010. január 1-jétől (részben már 2009. augusztus 1-jétől) hatályos, értelmezett szabályainak a visszavetítése a korábban létrejött általános szerződési feltételekre és szerződésekre.”⁶¹³

A bírói függetlenség elvének sérelme – nézőpontom szerint – akként valósul meg, miként a Törvény kimondja; *a szerződéses kikötések kizárólag az általa meghatározott elvek szerint vizsgálhatók, melyből az is következik, hogy a szerződések megkötésekor hatályban lévő jogszabályokat (fent felsorolt) ignorálniuk kell.* Ez a bírói függetlenséget korlátozza, mert igaz, hogy törvénynek van alárendelve a jogalkalmazó, ugyanakkor a feltételrendszer, ami alapján kialakíthatja döntését, a Törvény hét pontjában rögzül, azaz a mérlegelési lehetőségét szűkíti⁶¹⁴.

Érdekes párhuzamot hozhat a „középmértékkel” kapcsolatos 13/2002. (III. 20.) AB határozat megállapítása⁶¹⁵, ami kimondta, hogy a támadott rendelkezés sem általában, sem egyedi ügyekben *nem vonja el a bíróságtól a büntetés kiszabásával összefüggő mérlegelési jogot, mert nem élvez prioritást a Btk.-nak a büntetés kiszabására vonatkozó egyéb rendelkezéseihez képest, ennél fogva a bíróságnak kellő mozgásteret hagy ahhoz, hogy az ügyekben feltárt bűnösségi körülményeket súlyuknak megfelelően tudja értékelni.*

A Deviza-törvény esetében ez aligha mondható el, hiszen nemcsak prioritása van, hanem a jogalkalmazó kizárólagosan a Törvényben expressis verbis meghatározott hét elv alapján dönthet.

c) Az elsőnek beérkezett indítvány szintén szót emel a bírói függetlenség elvének effajta sérelme miatt. „A Törvény sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében foglalt *bírói függetlenséget*, mivelhogy a Törvény 4.§ -ának (1) bekezdésében „visszamenőleges hatállyal rendelkezik egyes szerződéses kikötések tisztességtelenségéről, megakadályozza abban a Törvény alapján (!) indított perekben eljáró bírót, hogy e kérdés megítélése *során a magyar jogrendszer egyéb* – az eljáró bíró megítélése szerint – *releváns* (jelenleg is hatályos, illetve az szerződési feltétel(ek)⁶¹⁶ alkalmazásakor hatályban volt) *jogszabályait alkalmazza*, illetve az általános szerződési feltételekkel érintett egyedi szerződések körülményeit figyelembe vegye.” Ezt az álláspontot erősíti a többi bírósági indítvány – mintegy kiegészítve az előbb kifejtett indokolást –, ugyanis álláspontjuk szerint „az igazságszolgáltatás, mint önálló hatalmi ág hatáskörébe tartozó polgári peres eljárás útján védett alanyi jogok fennállásába vetett bizalmat a *jogerő áttörése* olyan mértékben megrendíti, amelyek következtében a Törvény 4. § (2) és (3) bekezdései súlyosan sértik a jogállamiságból eredő *jogbiztonság elvét*, és a jogszabály értelmezésére egyedül hivatott *bíróságok függetlenségét* (Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés).”

d) Az egyik indítvány bírója sérelmesnek ítéli továbbá, hogy az eljárás észszerű határidőn belüli lefolytatásának követelménye az ítélet meghozatalához szükséges eljárési cselekmények teljesíthetőségének elvárását is magában foglalja, így az eljárési határidők keretein belül a jogalkotónak a bizonyításra szoruló tény bizonyításának, valamint a bíró belső meggyőződésére

⁶¹² Vö.: „...Az a tény, hogy a régi Hpt. a bevezetett módosítások nyomán külön nevesítette a szimmetria, a felmondhatóság, az objektivitás, a ténylegesség elvét (melyeket később a PK vélemény és a PJE határozat is átvett az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében...” Megjegyzés: Itt is csak négy elv jelent meg, nem hét.

⁶¹³ 34/2014. AB határozat: PACZOLAY Péter különvéleménye [347].

⁶¹⁴ 34/2014. AB határozat: LÉVAY Miklós különvéleménye [314]: Az egyes ügyekben eljáró bírák számára nem biztosítja a függetlenségük kiteljesítéséhez szükséges eszköztárat.

⁶¹⁵ A probléma lényege, hogy a határozott idejű szabadságvesztés kiszabásakor a büntetési tétel középmértéke irányadó.

⁶¹⁶ Értsd: általános szerződési feltétel vagy egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel.

épülő megalapozott ítélezésének eljárásjogi feltételeit is biztosítani kell(ene).⁶¹⁷ Ennek hiányában a jogalkotás a magánjogi jogviszony elbírálására olyan közvetlen befolyást gyakorol, amely összeegyeztethetetlen a *bírói függetlenség alkotmányos elvével* [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés].

e) Az egyik utolsó aspektus, amit megtekintek: a Törvény kizárja azt, hogy a tisztességtelenség vélelmének megdöntése vagy megállapítása esetén – a Ptk. 209. §-ában⁶¹⁸ és a 2/2012. (XII. 10.) PK Véleményben is kifejezetten rögzített, azaz – a *szerződéskötéskor és azt követően fennállott valamennyi releváns körülményt és tényt*, szempontot figyelembe lehessen venni. Erre semmilyen lehetőséget nem ad a Törvény, így e vonatkozásban is sérül a bírói függetlenség követelménye.

Az Európai Bíróság által előzetes döntéshozatali eljárásban hozott verdiktjéből megállapítható, hogy az árfolyamkockázat viselésére vonatkozó szerződési feltételek tisztességtelensége érdemben vizsgálható, tekintet nélkül az ezt követően megalkotott forintosítási és más devizahiteles törvényekben foglalt rendelkezésekre. Az is egyértelműen következik, hogy az adott ügyben eljáró bíróságnak kell megállapítania *az eset összes körülményének vizsgálatával*: a fogyasztó megfelelő időben és tartalommal kapott-e tájékoztatást az árfolyamkockázat viselésére vonatkozó szerződési feltétel gazdasági következményeiről.⁶¹⁹

f) A 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában az AB kimondta, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik döntően *az ítélezésben ölt testet*. A törvénynek való alávetettség korlátait és határait vizsgálta az AB a 12/2001. (V. 14.) AB határozatában, melyben deklarálta, hogy a bírói függetlenség egyetlen alkotmányos korlátja, azaz a bírák törvényi alávetettsége a jogalkotóra azt a kötelezettséget hárítja, hogy az a törvényeket – így a büntetési rendszerre és a büntetéskiszabás elveire vonatkozó szabályokat is – az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően, *alkotmányos keretek között alkossa meg. Amennyiben ez a követelmény nem sérül*, a bírák e törvények szerint kötelesek eljárni, törvényi alárendeltségük érvényesül”. Az AB határozatában a fent említett határozatot emeli be indokolásába, majd kifejti, hogy „garanciális – a jogállamiság és a jogbiztonság alaptörvényi követelményéből is levezethető – jelentősége van annak, hogy a bíró a jogvitákat a törvények és más jogszabályok alapján döntse el. A bírói ítélezés függetlensége tehát csak ebben a keretben értelmezhető, és az eljáró bíróságok függetlensége nem jelentheti a jogszabályoktól való függetlenséget. Éppen ellenkezőleg: a jogszabályoknak – és kizárólag a jogszabályoknak – való alávetettség éppen a függetlenség biztosítója. A bíró a megállapított tényállás alapján alakítja ki az előtte fekvő ügygel kapcsolatos saját belső meggyőződését, amely lehetővé teszi számára, hogy ezt követően a vonatkozó jogszabályok – jelen esetben a „tisztesség” jogi fogalmának egységes értelmezését⁶²⁰ adó Törvény – alapján meghozza döntését.”⁶²¹

⁶¹⁷ Lásd: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: LÉVAY Miklós különvéleményében [325], [326] bekezdések; „...a bíró rendkívül szűk időkeretek között kénytelen felkészülni, és dönteni [...]”, „... a szűk időkeretben, ami kérdésessé teszi a megalapozott döntés kialakításának lehetőségét.”

⁶¹⁸ (2) A feltétel tisztességtelen voltának megállapításakor vizsgálni kell a szerződéskötéskor fennálló minden olyan körülményt, amely a szerződés megkötésére vezetett, továbbá a kikötött szolgáltatás természetét, az érintett feltételnek a szerződés más feltételeivel vagy más szerződésekkel való kapcsolatát.

⁶¹⁹ https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/a-kuria-is-vizsgálja-a-devizahiteles-iteletet.670180.html

⁶²⁰ Vö.: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [89]A régi Ptk.-hoz fűzött Nagykommentár ekképp folytatódik: „A törvény nem tartalmazza a tisztességtelenség pontos meghatározását, azt ugyanis csak egy rendkívül rugalmatlan szabályozás lenne képes normatív módon szabályozni. [...]”

⁶²¹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [209].

Érdekes módon az AB döntése arra már nem tér ki, hogy a korábbi döntés szerint a törvényi kereteknek is alkotmányosnak kell lenniük, azaz formailag megáll annál az elvárásnál, hogy a bíró törvényhez van kötve. A törvény (jogszabály) alkotmányosságára vonatkozó korábbi elvárást az AB döntése itt „elfelejti” említeni. Így véleményem szerint az AB határozatának ez a mostani megállapítása csonka érvelésnek mondható.

Az AB azonban a bírói függetlenség sérelmére alapított indítványi elemet megalapozatlannak találta és elutasította. Jelzem: a bírói függetlenség sérelme felmerült a 3057/2015. (III. 31.) AB határozatban is, ahol az indítványozók azt (is) kifogásolták, hogy az elszámolási törvény módosítása bizonyos perek felfüggesztését ex lege meghosszabbította. Az AB nem állapította meg a bírói függetlenség és a pártatlan bíróhoz való jog sérelmét. Kiss László alkotmánybíró e vonatkozásban is különvéleményt fogalmazott meg.

10. Jogorvoslathoz való jog [XXVIII. cikk (7) bekezdés]

A szövetkezeti hitelintézetek integrációját megkonstruáló törvény egyes rendelkezései vonatkozásában az alkotmányjogi panasz indítvánnyal élők kifogásolták továbbá, hogy a Törvény nem biztosítja a Takarékbank és az Integrációs Szervezet döntéseivel és határozataival szembeni jogorvoslat lehetőségét, ami az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét jelenti.

Az indítványozók a Tv. 15. § (3)–(4) és (17) bekezdéseivel, továbbá a 18. § (4) bekezdésével, valamint a 20. § (12) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelmét állították, mivel a jogalkotó nem biztosít jogorvoslatot a Takarékbank és az SZHISZ szabályzatai, utasításai, illetve egyéb döntései ellen. A szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvény módosította a Tv. 15. § (3) bekezdését, mely így már rendelkezik arról, hogy a Takarékbank utasításai ellen bírósághoz lehet fordulni. A Tv. 15. §-ába pedig beiktatták a (20)–(21) bekezdéseket, melyek a Takarékbank és az SZHISZ minden egyedi döntése, illetve utasítása ellen általános jelleggel biztosítják a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Az indítványozók ennek ellenére fenntartották kérelmüket *arra hivatkozással, hogy az SZHISZ- és Takarékbank-szabályzatok ellen továbbra sincs jogorvoslati lehetőség.*

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló kérelem előterjesztésére egyik indítványozónak sincs jogosultsága; az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében – az abban írt feltételek fennállása esetében – az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során hivatalból jogosult erre. Erre való tekintettel az Alkotmánybíróság a Tv. 15. § (3)–(4) és (17) bekezdésével, valamint a 20. § (12) bekezdésével összefüggő kérelmeket e vonatkozásban az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította. A Tv. 18. § (4) bekezdését a jogalkotó a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvénnyel hatályon kívül helyezte. Az indítványok e vonatkozásban tehát okafogyottá váltak, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszüntette.

Megjegyezte ugyanakkor: „a Tv. az irányítási jogok eszközeként különböző előírások és döntések (a Tv. szóhasználatával élve: 1. szabályzat, 2. utasítás és 3. egyéb döntés) meghozatalára hatalmazza fel az integráció szerveit, tehát olyan jogkört biztosít számukra, amelynek révén alapvető befolyást tudnak gyakorolni az érintett szövetkezeti hitelintézetek működésére. E jog helytelen gyakorlása vagy a vele való visszaélés az érintettek jogainak súlyos sérelméhez is vezethet. A törvény ennek ellensúlyozására – 2013. november 30. napja óta – biztosítja a szövetkezeti hitelintézeteknek azt a jogot, hogy bírósághoz fordulhassanak”.

Egyrészt a Tv. a Takarékbank utasításaival szemben biztosítja ezt a jogot az utasítás címzettjének. „Utasítás kiadására a jogszabályoknak, valamint az SZHISZ és a Takarékbank által kiadott szabályzatoknak vagy korábbi utasításnak megfelelő működés érdekében kerülhet sor. A bíróság azt vizsgálja, hogy a támadott egyedi aktus a törvénynek, egyéb jogszabályoknak és a Takarékbank, illetve az SZHISZ által kiadott szabályzatoknak megfelel-e”. Másrészt, a Tv. alapján „a szövetkezeti hitelintézet a Takarékbank döntését vagy utasítását a társasági határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint is megtámadhatja a bíróságnál”.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a Takarékbank „döntése” lehet a szövetkezeti hitelintézetekkel szemben a Tv. alapján alkalmazott szankció, de ugyanígy akár az igazgatóság által elfogadott kötelező szabályzat is. Megállapította továbbá, hogy a Tv. az SZHISZ döntéseivel szemben kizárólag annak a szövetkezeti hitelintézetnek biztosítja a bírói utat, mely a döntés címzettje. A bíróság azt vizsgálhatja, hogy a döntés a törvénynek, egyéb jogszabályoknak és az integráció szervei által kiadott szabályzatoknak megfelel-e. Mindezek alapján megállapítható volt, hogy a Takarékbank utasításai ellen a Tv., kötelező szabályzatai ellen pedig a Gt., illetve az azt felváltó új Ptk. biztosítja a bírósághoz fordulás jogát. A testület kimondta azt is, hogy bár az SZHISZ szabályzatait illetően a Tv. nem tartalmaz hasonló – bírósági felülvizsgálatot szabályozó – előírást, az SZHISZ által alkotott szabályzatok egyedi utasításokon vagy egyéb egyedi aktusokon keresztül érvényesülnek. „Amennyiben egy szabályzat esetleg közvetlenül alkalmazandó, ennek be nem tartása akkor jár jogkövetkezménnyel a szövetkezeti hitelintézet számára, ha a Takarékbank a Tv. 15. § (3) bekezdése alapján egyedi intézkedéssel a szabályzat kikényszerítésére tesz lépést (utasítást ad), vagy a Tv. szerinti szankciót alkalmaz. Ezek az egyedi aktusok viszont bíróság előtt megtámadhatók és a bírósági felülvizsgálat során szükségszerűen vizsgálhatók és vizsgálandók az egyedi aktus alapjául szolgáló szabályzatok is”.

A jogorvoslathoz való jogot más összefüggésben is nevesítették az indítványozók. A Takarékbank és a SZHISZ utasításaival és egyéb döntéseivel összefüggésben a jogalkotó 2013. november 30-ai hatállyal kifejezetten megnyitotta a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Az egyik indítványozó a módosított rendelkezésekkel kapcsolatban azt kifogásolta, hogy a bírósági keresetindításnak nincs halasztó hatálya a végrehajtásra, így a jogvédelem nem hatékony.

Az Alkotmánybíróság utalt rá: „az 1074/B/1994. AB határozat felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből az államnak nemcsak az a kötelezettsége folyik, hogy bírói utat biztosítson a személyek polgári jogi jogvitái esetére, hanem az is, hogy a bírósághoz fordulást valóságosan lehetővé tegye (ABH 1996, 452, 453.). A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat pedig arra a követelményre is rámutatott, hogy a fair eljárásnak lehetővé kell tennie a jogszerűség érdemi érvényesülését, a hatékony jogvédelem alkalmazását (ABH 1997, 263, 272.). Az Alaptörvény a bírósághoz fordulás jogát a korábbi Alkotmányban foglaltakkal azonosan szabályozza, így az idézett megállapítások jelen ügyben is alkalmazhatók.” Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a hatékony bírói jogvédelem követelményével összeegyeztethető-e a Tv. 15. § (3), (20) és (21) bekezdésében foglalt korlátozás (a bírósághoz fordulás halasztó hatályának kizártsága, mely a döntések és utasítások azonnali végrehajthatóságát jelenti).

A testület akként foglalt állást, hogy „a Takarékbank és az SZHISZ az integrált szövetkezetek működését elsősorban általános tartalmú szabályzatok útján biztosítja. Utasítások és egyéb döntések kiadására akkor kerül sor, ha valamilyen beavatkozást igénylő körülmény áll fenn vagy ilyen esemény következik be [...]. Adott esetben tehát valamely, gyors intézkedést igénylő

esemény miatt, vagy súlyos – jelentős vagy helyrehozhatatlan – kár megelőzése, elhárítása céljából van szükség a beavatkozásra, így az azonnali végrehajtás az érintett szövetkezeti hitelintézet, s ezáltal tagjai és ügyfelei érdeke is, tulajdonhoz való joguknak – tehát alapjoguknak – megóvását is szolgálja. Emellett a Tv. alapvető célját, az összehangolt, egységes előírások szerinti működést – mint az integráció jellegadó sajátosságát –, illetve a pénzügyi kockázatközösség tagjainak helyzetét veszélyeztethetné, ha a szükséges döntések végrehajtását bizonytalan időre elhalasztanák”. Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel kimondta, hogy az azonnali végrehajthatóság Tv.-ben foglalt szabályozása nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.

A deviza ügyekkel kapcsolatos jogszabályi rendelkezések alapján az indítványozók a jogorvoslathoz való jog sérelmét⁶²² felfedezni vélték a kialakított szabályozási környezetben.

a) Bevezetésként elmondható, hogy „a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban a jogorvoslathoz való jog két szinten jelenik meg: egyrészt az adott nemzetközi dokumentumban garantált jogok és szabadságok megsértése esetén mindenkit megillető jogorvoslat, lényegében, mint *jogérvényesítésről* rendelkeznek, másrészt a bírósági, hatósági döntésekkel szembeni jogorvoslatok, vagyis a *határozatok felülvizsgálatáról* szólnak. Az Alaptörvény XXXVIII. cikk (7) bekezdése azt mondja ki, *hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”⁶²³ E ponton érdekességként megjegyzendő, hogy az EuB 2018. május 31. napján C-483/16. sz. ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás az uniós normákkal, amely az alapeljárásban irányadókhhoz hasonló, különleges eljárási követelményeket állapít meg azokra, akik az árfolyamrésre vonatkozó feltételt és/vagy az egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó feltételt tartalmazó devizában nyilvántartott kölcsönszerződéseket kötöttek; feltéve, hogy az ilyen szerződésben foglalt feltételek tisztességtelen jellegének megállapítása lehetővé teszi azon jogi és ténybeli helyzet helyreállítását, amilyenben a fogyasztó e tisztességtelen feltételek hiányában lett volna.⁶²⁴

b) A magyar alkotmányossági követelmények az AB gyakorlata alapján a következőképpen foglalhatók össze:

- minden ügydöntő határozat ellen biztosítani kell jogorvoslatot;
- a jogorvoslati kérelmet más szervnek vagy azonos szerv magasabb fórumának kell elbírálnia.

A bírósághoz fordulás elvét két szálon vizsgálom: egyrészt az ügydöntő határozat ellen biztosított jogorvoslati eszközt eljárási szempontból (4.1); továbbá, hogy minden szükséges perorvoslati eszközt biztosít-e a jogalkotó a Deviza-törvényben meghatározott speciális peres eljárásban (4.2)?

4.1 Az ügydöntő határozat ellen biztosított jogorvoslati eszköz eljárási szempontból

A beérkezett 4 bírói indítvány közül csak egy előterjesztő gondolja úgy, hogy a jogorvoslathoz való jog sérül. Indokolásában kifogásolja:

⁶²² PETRÉTEI: Magyarország alkotmányjoga I., 93. o.: „A jogbiztonság érvényesülésének egyik feltétele, hogy a jogalkalmazás konzisztens és kiszámítható módon működjön, a jogalkalmazói döntések végrehajthatóak legyenek, valamint a szerzett jogok és a lezárt jogviszonyok védelemben részesüljenek, a *jogorvoslathoz való jogot garantálják*, és a méltányosságot biztosítják.”

⁶²³ RÓTH Erika: A tisztességes eljáráshoz való jog. In. HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003, 718. o.

⁶²⁴ <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-eub-dontes-hozott-a-magyar-deviza-ugyben/> (2018.09.30)

- a) a fellebbezés és felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő lerövidítését;
- b) a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártságát;
- c) a kereseti és fellebbezési illeték eltúlzott mértékét.

Vizsgáljuk meg közelebbről ezeket az indokokat:

a) A fellebbezés és felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő lerövidítése

	Deviza-per	Polgári peres eljárás
Fellebbezési eljárás	8 nap	15 nap
Felülvizsgálati kérelem	8 nap	60 nap/30 nap

Az „átlagos” magánjogi peres eljárásokra az indítvány elbírálásakor a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezései voltak irányadóak. A Pp. 234. § (1) bekezdése a fellebbezés határidejét a határozat közlésétől (219. §) számított *15 napban* határozza meg. Ehhez képest a Deviza-törvény 13. § (1) bekezdése a fellebbezés határidejének a határozat közlésétől számított *8 napot* szab. Ez még nem is olyan szembetűnő különbség, azonban a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitvaálló időintervallum szempontjából a Pp. 272. §(1) bekezdése által meghatározott határidő: miszerint a felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a határozat közlésétől *számított 60 napon belül* kell benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni. (A deviza határidő 13,3 %-a a Pp. idejének). Ezzel szemben a Deviza-törvény 15. § (1) bekezdése a *felülvizsgálati kérelem benyújtásának idejét* akként határozza meg, hogy e kérelmet – a másodfokú határozatot hozó bíróságnál – *határozat közlésétől számított 8 napon belül kell benyújtani* vagy ajánlott küldeményként postára adni kettővel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelve van. Még ha a Pp. különleges eljárásokra vonatkozó határidejét vesszük alapul – például a Pp. 386/I. § szakaszában a kiemelt jelentőségű perekben a 272. § (1) bekezdés alapján benyújtott felülvizsgálati kérelmet – az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál *határozat közlésétől számított 30 napon* belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni kettővel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelve van –, akkor ehhez képest is kirívó a differencia.

Ellentétben az előbb leírtakkal, az AB-határozat többségi felfogása szerint a tisztességes eljárás mércéjét *nem a Pp. általános eljárási szabályai képezik*. (Az AB a tisztességes eljárás elvén belül vizsgálta a jogorvoslathoz való jog sérelmét is.) Kétségtelen tény, hogy a Pp. eljárási szabályai – melyeket számos alkotmánybíróági határozat megvizsgált – általánosságban megfelelnek a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy kizárólag az ilyen vagy ehhez hasonló szabályok által lefolytatott eljárás minősülne tisztességesnek. Az eljárás tisztességességének a kérdése az eljárásokra vonatkozó szabályrendszer egészének a vizsgálata alapján dönthető el.[143]

Ezt követően az AB az alábbiak szerint folytatta le vizsgálatát.

Egy speciális, a választási eljárásban irányadó határidőkkel kapcsolatban az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatában megállapítottakat hozta fel indokául, mely alapján a jogorvoslati jog választási eljárásban való szabályozásának fontos szempontja, hogy az eljárás során *minél hamarabb megszülessenek a végleges döntések*.⁶²⁵ Ezen túlmenően, a különösen rövid

⁶²⁵ Kissé pontatlan megfogalmazásnak tartom a végleges kifejezés használatát, ugyanis a bíróság az elsőfokú eljárás végleges lezárásaként hoz egy határozatot, azonban nem biztos, hogy az jogerőre is emelkedik, és így végrehajthatóvá válik.

határidők egyik lényeges indoka a jogbiztonság, illetve az e szabályok hiányában hosszú ideig fennálló, a fogyasztókat terhelő jogérvényesítési nehézségek kiküszöbölése. [165] Csak utalok a már elmondottakra: nemperes eljárás határideje nehezen hasonlítható össze peres eljárásokban megszabott határidők jellegével és egyúttal alkotmányosságával.

Ellenben Juhász Imre, párhuzamos indokolásában, megjegyzi, hogy kimondottan helytelen precedensnek tartja a peres eljárás során alkalmazandó határidők egy *per definitionem* egyszerűsített szabályok szerint lefolytatandó *nemperes* eljárás szabályaival (választási) történő összehasonlítását. Ezenfelül szükségesnek tartotta volna az *indokolás [165]-[166] bekezdéseiben a választási eljárások vonatkozó szabályaira történő hivatkozás teljes elhagyását*. A választási eljárásokkal kapcsolatos speciális polgári *nemperes* eljárások nemcsak a tárgyakat képező életviszonyok, és az azokból származó jogviszonyok eltérő jellege miatt, hanem az eljárási forma különbözősége miatt sem szolgálhatnak – álláspontom szerint – hivatkozási alapul egy polgári peres eljárás szabályainak alkotmányossági vizsgálata tekintetében. [224]

Az AB többségi álláspontja mégis az, hogy a fellebbezésre és a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére nyitva álló 8 napos törvényi határidő *nem minősül teljesíthetetlennek, nem zárja el a feleket attól, hogy érdemi jogorvoslattal élhessenek a számukra sérelmes döntéssel szemben*.

Tehát ha nem zárja el, csupán nehézkessé válik, akkor a kérdés, hogy ez megnyugtató válasz az alapjogsérelem felvetésére?

b) A kézbesítési vélelem megdöntésének kizártsága

A Deviza-törvény 7. § (5) bekezdése kimondja, hogy *a kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem előterjesztésének nincs helye*. A kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem a szó szoros értelmében nem perorvoslati eszköz, azonban a jogorvoslat fogalma alá vonhatjuk, hiszen arra szolgál, hogy egy vélt mulasztást igazoljon. Az indítványozó bíróval ellentétben az AB nézete szerint a Törvény által szabályozott eset *nem postai típusú* kézbesítést, hanem egy speciális kézbesítési módot tartalmaz. A Törvény 7. § (5) bekezdése kimondja, hogy a perben az idézés és a többi bírósági irat kézbesítését *bírósági alkalmazott végzi*. Ezen túlmenően a szabályozás a kézbesítés részletszabályait is tartalmazza. A bírósági alkalmazott a kézbesítést munkanapon 8 és 18 óra között végzi. A felek kötelesek biztosítani, hogy ebben az időszakban az átvételre jogosult személy részére az idézés és a többi bírósági irat kézbesíthető legyen. A [186] margószám alatt foglaltak szerint a felek kötelesek biztosítani, hogy ebben az időszakban az átvételre jogosult személy részére az idézés és a többi bírósági irat kézbesíthető legyen. Ugyanakkor arra tekintettel, hogy az eljárás résztvevői a kézbesítés speciális módjáról a jogszabály rendelkezései alapján előre tudomással bírtak, nem okoz sem a pénzügyi intézményeknek, sem a Magyar Államnak aránytalan terhet annak megszervezése, hogy megfelelő átvételi jogosultsággal rendelkező személy a hivatalos iratok átvételére

rendelkezésre álljon. Így ezt az indokolást teljes mértékben elfogadhatónak tartom az alkotmányosság megítélésének szempontjából.⁶²⁶

c) A kereseti és fellebbezési illeték eltúlzott mértéke

Deviza-perek	Polgári peres eljárás illeték számítása és mértéke	
8. § (7) Az elsőfokú peres eljárás illetéke 1 500 000 forint.	Itv. differenciál a bírósági fok alapján: 39. § (3) A törvényszék előtt az első fokon indult peres eljárásban 600 000 forint az illeték.	36 000 forint ⁶²⁷
13. § (2) Az ítélet elleni fellebbezés illetéke 2 500 000 forint.	c) az ítélet előtt fellebbezési eljárásban, peres eljárás esetén 600 000 forint.	48 000 forint ⁶²⁸
15. § (2) Az ítélet elleni felülvizsgálat illetéke 3 500 000 forint.	39. § (3) d) felülvizsgálati eljárásban 700 000 forint.	70 000 forint ⁶²⁹

A jogorvoslathoz való jog sérelmét jelentheti az is, hogy a Törvény 8. §-ának (7) bekezdése, 13. §-ának (2) bekezdése és 15. §-ának (2) bekezdése kizárja az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) rendelkezéseinek az alkalmazását, és az Itv. „meg nem határozható”⁶³⁰ pertárgyértékű perekre vonatkozó szabályai helyett nagy összegű, tételes illeték lerovását írja elő a felperes számára a keresetlevelén, valamint a rendes és a rendkívüli jogorvoslati kérelmein. E tételes illetékek összege azért indokolatlanul eltúlzott, mert a Törvény a bíróság eljárását rendkívüli mértékben leegyszerűsíti – a bíróság által vizsgálható tények köre, a tárgyalások száma, az azokon felvehető bizonyítás tekintetében. Tehát az illeték mértéke nem áll arányban a bíróság által elvégzett perbeli cselekményekkel (hiszen a Törvény maga szimplifikálja az eljárást).

Az AB az indítványi elemmel összefüggésben megállapította, hogy a Törvény támadott rendelkezései *sem a jogorvoslathoz való joggal, sem a tisztességes eljáráshoz való joggal nincsenek közvetlen érdemi összefüggésben*. Önmagában az a tény, hogy az illeték mértéke az indítványozó szerint eltúlzott, sem a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét nem zárja ki, sem az eljárás tisztességével nem hozható közvetlen összefüggésbe. [191] Emiatt az AB az indítvány e részét is elutasította.

Arra azonban a testület nem tér ki, hogy miért nincs közvetlen összefüggés a jogorvoslattal való joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal, így érdemben vitathatónak találok ezt az

⁶²⁶ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [189]: A garanciális többlétszabályok biztosítása miatt a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártsága nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.

⁶²⁷ 42. §(1)A 39-41. §-ban meghatározott illetékalap után - ha e törvény másként nem rendelkezik - az illeték mértéke: a) peres eljárásban 6%.

⁶²⁸ Itv. 46. § (1) A 39-41. § szerint megállapított illetékalap után az illeték mértéke ítélet elleni fellebbezés esetében 8%.

⁶²⁹ 50. § (1) A 39-41. § szerint meghatározott illetékalap után az illeték mértéke ítélet elleni felülvizsgálat esetén 10%.

⁶³⁰ 5/2013. PJE 2. b. Ha a Ptk. 239/A. §-a alapján előterjesztett kereset a szerződés részleges érvénytelenségének a megállapítására irányul, a per tárgyának értékét meg nem határozhatónak kell tekinteni.

indokolási technikát. Ugyanis annyit még hozzáfűz a bekezdéshez, hogy a 3160/2013. (VII.24.) AB végzésében az AB hasonlóan foglalt állást, ám ott nagy terjedelmű indokolás olvasható, mielőtt ezt megállapítja – csakhogy nem ezzel az ügygel kapcsolatosan.⁶³¹

4.2 Minden szükséges perorvoslati eszköz biztosítottságának kérdése a Deviza-törvényben meghatározott speciális peres eljárásban

a) A jogorvoslathoz való jog szűk értelemben is a rendes perorvoslati lehetőségeket foglalja magában. Azonban a Deviza-törvény a 7. §-nak (7) bekezdése kimondja, hogy nincs helye csatlakozó fellebbezésnek és csatlakozó felülvizsgálati kérelemnek, a Pp. XXVIII. fejezete alkalmazásának, perújításnak, ha felülvizsgálati kérelem lehetséges. Márpedig lehetséges, mivel „csatlakozó felülvizsgálati kérelemnek nincs helye”, ami pedig előfeltételezi a felülvizsgálati kérelem létét. (Ugyanis a csatlakozó kérelmek a polgári peres eljárásban csakis járulékos jellegűek lehetnek). Ez azt jelenti, hogy alapjában véve a rendkívüli jogorvoslatok nincsenek kizárva a speciális eljárásból; akkor a perújítás, milyen alapon kerül kizárásra. A *perújítás* – az eljárási törvényben szabályozott szigorú keretek között – azt teszi lehetővé, hogy az ítélelhozatal idején nem ismert körülmény utólagos ismertté válása esetén annak fényében felül lehet vizsgálni a jogerős ítéletet, feltéve, ha nem a perújító fél mulasztott.

b) Összegezve a perújítás kérdését: látható, hogy nincs rá lehetőség, azonban ezt a jogalkotó nem az eredeti Deviza-törvényben rögzítette, hanem a már folyamatban lévő peres eljárások alatt léptette életbe.⁶³² Ezzel a Deviza-törvény megsértette a Jat. 2. § (2) bekezdésében rögzített visszamenőleges jogalkotás tilalmát (jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, *valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot*, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé), mivel a jogszabály hatálybalépését *megelőző időre vont el jogot*.

Megjegyzem, hogy a Deviza-határozat a perújítás problémájával nem foglalkozott.

A quaestor károsultak ügyében kialakított jogalkotói konstrukció a kárrendezési törvény rendelkezései relációjában az indítványozók a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állították a kárrendezési tv. 15. § (4) bekezdésével, a 21. § (1) bekezdésével, valamint a 27. §-al összefüggésben tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított bírósághoz való fordulás jogától megfosztja a károsultakat, ugyanis a máshonnan meg nem térülő károkat peres eljárásban nem tudják érvényesíteni. A jogalkotó tehát azzal, hogy a 30 millió forint feletti károk bíróság előtti érvényesítését kizárta, a károsultak bírósághoz való fordulás jogát korlátozta.

Az indítványozók közt akadt, aki a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét is állította, ugyanis érvelése szerint az Alap igazgatósága által a BEVA-tagokkal szemben meghozandó, a BEVA-tagok által teljesítendő fizetési kötelezettségre vonatkozó határozat és szabályzat ellen a Tv. nem biztosít döntés-felülvizsgálatot, az esetleges jogsérelmek kiküszöbölését lehetővé tevő jogorvoslati jogot.

Az Alkotmánybíróság a bírósághoz való fordulás lehetőségének, illetve a jogorvoslatnak a *hiánya* (sic!) vonatkozásában megállapította, hogy a Tv. megalkotása során a jogalkotó sajátos

⁶³¹ A Törvény támadott rendelkezéseit Kiss László és Lévy Miklós alkotmánybírák alaptörvény-ellenesnek találták [305], [309]- [312].

⁶³² A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény módosította a 23. § (2) bekezdésével. 2014. október 15-től alkalmazandók az új szabályok.

intézményrendszert alakított ki az ezzel összefüggésben alanyi jogosultság nélküli érintettek, így az indítványozók számára is. A jogalkotó szabadon határozhatta meg a kártalanítási feltételeket, így azt is, hogy nem teremti meg a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

Álláspontom szerint az Alap igazgatósága által a BEVA-tagokkal szemben meghozandó, a BEVA-tagok által teljesítendő fizetési kötelezettségre vonatkozó határozat és szabályzat elleni bírósági felülvizsgálat hiánya tekintetében adott többségi érvelés nem helytálló. A Testület többsége szerint ugyanis *a jogalkotó szabadon határozhatta meg a kártalanítási feltételeket, így azt is, hogy nem teremti meg a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Ebből következően az indítványozók által támadott rendelkezések, vagyis a Tv. 3. § (1) bekezdése, a 8. § e) pontja, a 9. § d) pontja, a 10. § (2) bekezdés d) pontja, a 11. § (1), (2) és (5) bekezdései, a 15. § (4) bekezdése, a 21. § (1) bekezdése, valamint a 27. §-a nem sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.* Azonban a Kárrendezési Tv. 8. § e) pontja, a 9. § d) pontja, a 10. § (2) bekezdés d) pontja, a 11. § (1), (2) és (5) bekezdései nem az ex gratia jellegű speciális konstrukció alapján kártalanított jogérvényesítési lehetőségeire vonatkoznak, hanem a BEVA-tagoktól történő előlegfizetési igénylés szabályaira; azaz a Testület többségi indokolása során – vélhetően – összemosta ezen indítványi elemeket, ezáltal tulajdonképpen érdemben nem foglalkozott a BEVA-tagok által felvetett indítványi elemekkel.

Vagy amennyiben azt vélelmezzük, hogy a BEVA-tagok által felvetett indítványi elemek vonatkozásában is a fent idézett indokolással utasította el azokat, akkor –álláspontom szerint – a Testület jogalkotói mulasztást állapíthatott volna meg a BEVA-tagok előlegfizetési igénylés előírásáról szóló igazgatósági döntéssel szembeni jogorvoslathoz való jog hiánya miatt, ugyanis *az ex gratia jellegű megoldások alapvető jellemzője, hogy a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében.* Azonban az Alkotmánybíróság a jogalkotó részéről elfogadhatónak találta a „teljesen szabadon” történő meghatározást annak ellenére, hogy az alapjog totális ignorálásáról van szó.

Álláspontom szerint nem engedhető meg az Alkotmánybíróság részéről az az indokolási megoldás, amikor is az ex gratia jellegű megoldások vonatkozásában a jogalkotó széles körű mérlegelési jogkörének így is absztrakt fogalmát még inkább tágítja, azaz szabad meghatározást deklarál annak kimondásával, hogy a bírósághoz fordulás joga hiányzik.

Záró gondolatok

1. A pénznyerő automata és a quaestor ügyek kapcsán megerősítést nyert, hogy az Alaptörvény tükrében a jogi személyek vonatkozásában az emberi méltóság sérelmére való hivatkozás kizárt.

A pénznyerő játékautomatákkal kapcsolatosan továbbá szükséges megjegyezni, hogy az AB a tulajdonhoz való jog körében tett megállapítása, miszerint a hipotetikus, folyamatban levő nemzetbiztonsági vizsgálatot tudomásul veszi kitétel relációjában, hogy amennyiben a jogalkotó hivatkozik valamilyen jogalkotói célra, melyet a közérdek, vagy nemzetbiztonsági kockázat fogalma alá lehet integrálni, akkor az AB mozgástere csupán annak tudomásulvételében merül ki. Ugyanis nincs érdemi lehetősége a Testületnek a közérdek

„valós”, „reális” fennállásának vizsgálatára.⁶³³ E rés az AB gyakorlatában visszaélésekhez vezethet a jogalkotó részéről, melyből kifolyólag az alapjogok, alaptörvényi értékek revideált kezeléshez új utakat nyithat meg. „Egyáltalán – a tulajdonjog alapjogi korlátozásának megítélésében – bármilyen törvény-cél elfogadható közérdekűnek, ha valamilyen ésszerű indok felhozható mellette. A közérdekűség (mint szükségesség) enyhe mércéje azonban annál szigorúbb arányossági mérce alkalmazását kívánja. A tulajdonkorlátozás alkotmányossága gyakorlatilag az arányossági vizsgálat eredményétől függ. Arányosságon a korlátozás célja és terjedelme viszonyát értjük.”⁶³⁴ Utalnék továbbá arra az álláspontra is, miszerint a jogalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása⁶³⁵.

Ugyanezen tárgykörben született döntésben szintén a tulajdonhoz való jog kapcsán fogalmazódott meg az AB többségi álláspontot képviselőkben a korlátozás arányossága körében, miszerint *önmagában véve az állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznyerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne*, azaz egyértelműen az AB által elismerten lenne enyhébb eszköz a jogkorlátozásra, azonban mégis alaptörvénykonformnak minősítették a tulajdonhoz való jog súlyos megterhelését, kártalanítás nélkül.

2. A Deviza-törvénnyel kapcsolatos alkotmányossági kifogások mellett számos esetben felmerül a hitelt igénybe vevők felelőssége is („nem voltak kötelesek hitelt felvenni”; „miért terjeszkedtek túl lehetőségeiken”), ugyanakkor a másik oldalon egy speciális, rendkívüli helyzet megjelenése áll, amire a hitelfelvevők sem számíthattak (gazdasági válság és következményei). Bár a fogyasztói felelősség alapvetően nem feltétlenül jogi kategória, három felvetést szeretnék megfogalmazni.

- A lakosság pénzügyi kultúrájának szintjét indokolt lenne már a kötelező oktatás során fejleszteni. Ugyanis az élet minden területén, továbbá számos jogágban is – például a büntetőjogban – a prevenció (megelőzés) hatékonyabb megoldásnak bizonyul, mint a „megtorlás”. Az ilyen, Deviza-törvény általi megoldások, bár az adott probléma társadalmi kezelésére talán alkalmasak lehetnek⁶³⁶, mégis rossz üzenetet hordoz(hat)nak. A polgár felelősségtudata, tudatos döntéshozatala ezt követően kevésbé várható el („úgyis megment az állam”-felfogás, lágy paternalista szemlélet; lásd például a Quaestor-ügyet is), másrészt rossz üzenetet hordoz magában a lehetőségeiket komolyan számbavevő és a hitellelhetőséggel csak korlátozottan, megfontoltan élők számára is. A pénzügyi tudatosság növelése érdekében a Kormány megtette az első lépést, és cselekvési tervet készített, melyben hét fő célt tűztek ki, amelyek elérésére 2023. évet határozták meg, továbbá az első két év (2018-2019) cselekvési tervét is bemutatták.⁶³⁷

Ezzel kapcsolatban még megjegyzendő, hogy ez a megoldás a pénzügyi intézmények számára is egy tanulságokkal teli üzenet. Számára irreleváns a Deviza-törvény alkotmányossága⁶³⁸, ez csak egy mozaikdarab a képben, azonban a szemléletet megjegyzi, és nem felejt; tegnap még minden szabályos volt, ma már nem. Ennek viszont már hosszú távú következményei lehetnek a magyar gazdaságra nézve is.

⁶³³ Vö. Indokolás: [138] A törvényjavaslat előterjesztője „fölmerült” nemzetbiztonsági kockázatokkal is megindokolta a pénznyerő automaták üzemeltetésének a betiltását, a kockázatokat „valóságok”-nak, „reálisak”-nak minősítette.

⁶³⁴ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat: BRAGYOVA András különvéleménye [336]-[337]

⁶³⁵ Lásd 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, valamint a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat

⁶³⁶ DH1. Tv. általi megoldás, továbbá azóta a NET tv. és a Are. tv. általi családi csődvédelem intézménye

⁶³⁷ http://www.kormany.hu/download/f/9f/61000/EI%C5%91terjeszt%C3%A9s-CselekvésiTerv-2018_.pdf (2020.10.11.)

⁶³⁸ Természetesen a hitelszerződésai érvénytelenségének szempontjából nem, vissza kell fizetnie a fogyasztóknak jelentős összegeket.

- A fogyasztók, bár részben (a válság miatt) önhibájukon kívül kerültek ilyen helyzetbe, mégis felelősek sorsukért. Ellenkező esetben nem kellene komolyan venni az Alaptörvény *O) cikkében* foglaltakat: „Mindenki felelős önmagáért [...]”. Figyelemre méltóak a cikk indokolásában található gondolatok: „Az állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni, nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására. Az Alaptörvény ezt a viszonyt határozza meg azzal a deklarációjával, hogy mindenki – aki belátási képességének birtokában van – felelős önmagáért [...]”. Vélelmezhető, hogy a hitelfelvevők belátási képességük birtokában, viszont feltételezhetően nem kellő körültekintéssel jártak el a hitelfelvételkor⁶³⁹.

- Mindezek mellett a jogalkotó felelősségét sem lehet elfeledni, mert neki is fel kellett volna ismernie a közlő veszélyt az ajánlások, jelentések folytán, és a megfelelő jogalkotási szabályozással élve megelőzni a kialakult helyzetet⁶⁴⁰ (amit a jogszabályok módosításával igyekezett is megteremteni 2010 után). Azonban már késő volt. A megelőzés van a súlypont, ugyanis fontos hangsúlyozni, hogy minél inkább részletező a jogszabály (Hpt.), értelemszerűen annál kevésbé keretjellegű, elnagyolt, melyből nem adódott volna a pénzügyi intézmény számára ilyen tág mozgástér a fogyasztóval szemben.

A deviza-üggyel kapcsolatosan a kellő felkészülési idő tekintetében megjelent egy új kategória, amelyet rendkívül veszélyes iránynak tartok, miszerint annak (azaz a kellő felkészülési idő létének számítási) kezdetét „legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált”, valamint „legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor”, „nemcsak a pénzügyi intézmények számára volt nyilvánvaló, hogy viszonylag rövid időn belül jogszabály születik ebben a kérdésben, hanem a teljes társadalom, sőt a nemzetközi szakmai közvélemény is számos alkalommal értesülhetett az írott és elektronikus médián keresztül a kormány ezirányú törekvéseiről”⁶⁴¹ kategóriákhoz társította a testület.

Összegzésként elmondható, hogy a Deviza-törvény szabályrendszere alkotmányossági szempontból – véleményem szerint – számos vonatkozásban kifogásolható volt. Az anyag részben vizsgált alaptörvényi elvek alapján is lehetséges lett volna a kifogásolt szabályok megsemmisítése, főként arra figyelemmel, hogy a jogalkotónak lehetősége lett volna ezt a jelentős társadalmi problémát, a jogállami garanciákat is betartva, megnyugtatóan kezelni.

3. A trafik törvénnyel kapcsolatosan rá kell világítani arra a jelenségre, melyre alkotmánybírák is felhívják a figyelmet az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjával összefüggésben hozott 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában megállapítottak vonatkozásában⁶⁴²: ugyanis a fenti vizsgált határozat többségi álláspontjával ellentétben többen

⁶³⁹ Lásd: GÁRDOS István–NAGY András: A devizahitel jogi alapkérdései. In. Hitelintézeti szemle, Tizenkettedik évfolyam 5. szám, 2013. 386.: A devizehitelek problémája alapvetően nem jogi természetű, nem a szerződések hibájából és nem is a bankok állítólagos szerződésszegő magatartásából fakad.

⁶⁴⁰ https://index.hu/gazdasag/2018/01/19/semmissse_nyilvanitottak_egy_svajci_frak_alapu_jelzaloghitelt_szlove_niaban/ (2020.11.10.) Rendszerszintű megoldás kell a problémára, amelyet a bankok kapzsisága és a szabályozó szervezetek csődje okozott."- fejtette ki közleményében a Szlovén svájcifrank-hitelek egyesülete.

⁶⁴¹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [156]

⁶⁴² „A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálható alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése”.

rögzítették, hogy az Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági gyakorlat felhasználhatóságával kapcsolatos elvi megállapítások nem kellően következetes alkalmazása (ilyen) ellentmondásokat okozhat az Alaptörvény értelmezésekor (Juhász Imre párhuzamos indokolás [36]). Más szerint az Indokolásban⁶⁴³ található az Alaptörvénnyel szembenálló fejtegetések, mely megítélés szerint (mindkét jog esetében) szembe megy az Alaptörvényben megfogalmazott rendelkezéssel (Pokol Béla párhuzamos indokolása [38]).

Pokol Béla továbbment, és kifejtette, miszerint (jelen esetben) a többségi indokolás összefogja a „foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot”, (ezzel az egyiket visszametszve, a másiknak tágabb értelmezést nyújtva) de még e kettős torzításnál fontosabbnak tartja – mely állásponttal magam is egyetértek –, hogy így nem lehet e jogok védelmének eltérő terjedelmét az Alaptörvény teljes kontextusában tisztázni. A többségi indokolás tekintetében további homályosságra is felhívta az alkotmánybíró a figyelmet, mely – véleményem szerint – ugyancsak annak ékes bizonyítéka, hogy az alapjog-korlátozást megvalósító jogalkotói szándékot akként fogadja el alkotmányosnak (az Alaptörvény tükrében), hogy maga a Testület többségi részének sincs egységes, adekvát álláspontja az Alaptörvény egyes rendelkezései vonatkozásában (ez alapján pedig nem várható el az indítványozóktól sem, hogy pontosan meg tudják jelölni az egyes alapjogok korlátozására alapított egzakt sérelmüket). Rögzíthető, hogy az elmúlt évek során meghozott jelentős Ab-határozatokban a Testületnek az alapoktól indulva kellett volna építkezni az Alaptörvény által új szabályozási rendszerbe helyezett alapjogok, alapelvek tekintetében, ahelyett amilyen gyakorlatot jelenleg folytat.

A fentiekre figyelemmel felmerül a kérdés e jelenséggel kapcsolatban, hogy vajon az Alkotmánybíróóság kezében ez egy új célravezető eszköz az ellenőrizhetetlen törvénycélok alaptörvénykonform minőségének konstatálásához?

Mindazonáltal e fejezetben elemzett határozatok esetén konstatálható, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróóság alapjogokhoz, alkotmányos alapelvekhez és az állami beavatkozás határaihoz való viszonya érezhetően átalakul(t): mindez e B) részben bemutatott határozatokban világosan nyomon követhető.

E fejezet lezárásaként hangsúlyozandó, hogy a fentiekben elemzett alkotmánybíróági határozatok alapján – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróóság túlzottan megengedően bánik a „közérdek”, „nemzetgazdasági érdek”, „össztársadalmi érdek” és „egy potenciális, ám tudományosan nem igazolt kockázat léte” kategóriák alkalmazásával nagyon súlyos alapjog-korlátozások elfogadásánál. Nem feltétlenül optimális a gazdasági szektor stabilitásának relációjában, hogyha a gazdasági szereplők olyan helyzetre tekintenek, ahol a jogalkotó az állami helytállás helyett a pénzügyi szektor egyéb gazdasági résztvevőivel szemben lehetővé teheti pénzügyi forrásaiknak időleges igénybe vételét a károsultak kárrendezése és közvetve a pénzügyi szektor stabilitásához való hozzájárulás, az ügyfeleknek a szektor megbízható működésébe vetett bizalmának a helyreállítása érdekében azzal, hogy az voltaképpen kölcsönnek tekinthető, ami ténylegesen a tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül, de közérdekből történik, és adott esetben a korlátozást az Alkotmánybíróóság emellett arányosnak is találja.

⁶⁴³ IV. részének 4. pontjában [26]–[31] bekezdéseiben

C) AZ ÁLLAM VESZÉLYHELYZET IDEJÉN TÖRTÉNŐ GAZDASÁGI SZEREPVÁLLALÁSÁNAK JELLEMZŐI

Adott állam esetében, bármely történelmi időszakban bizonyítható azon nemzeti – vagy nemzeti és szövetségi, nemzetközi együttműködési alapokon elhelyezkedő – védelmi rendszer megléte, amely a normál állami működéshez és az általános békeidőszaki jogszabályi környezethez képest többlet-felhatalmazást biztosít a kijelölt (rendszerint kormányzati) szervek részére a normál időszakokhoz képest jelentkező veszélyek (az állam életének rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát külső vagy belső társadalmi, illetve természeti veszély fenyegetésének⁶⁴⁴) elhárítása érdekében⁶⁴⁵. A különös, minősített időszaki helyzetek alkotmányos szabályozási rendszere elemzésének elsődleges külső kerete a nemzetközi közjogi intézményrendszer⁶⁴⁶; a kiterjesztett nemzetközi közjogi kapcsolatrendszer szempontjából a nemzetközi hadijog, az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, az Észak-atlanti Szerződés, az ENSZ 1966-os ikeregyleményei [Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya], az Emberi Jogok Európai Egyezménye és kiegészítései, valamint az Európai Unió Alapszerződés⁶⁴⁷. Azonban léteznek olyan nemzetközi jogi kötelezettségek is, melyek megkerülésére – elméletileg – nincs lehetőség, ilyen például a PPJNE-ban kifejezetten akceptált tétel, miszerint léteznek olyan válsághelyzetek, melyek igazolják a PPJNE által biztosított jogoktól való eltérést, ellentétben azokkal a nemzetközi jogi alapelvekkel, amelyekről az eltérés semmilyen esetben nem engedik meg, ez esetben az állam nem hivatkozhat az alkotmányára, alkotmányos rendjére és belső törvényeire sem.⁶⁴⁸ Az International Commission of Jurists (továbbiakban: ICJ) 1983-ban kelt ajánlása szerint az alkotmányoknak pontosítaniuk kell azokat a válsághelyzet idején bevezethető intézkedéseket, amelyek nem érinthetik nemzetközi jogban is elismert jogokat. Az ICJ rögzíti azt is, hogy az alkotmányoknak meg kell határozni azokat a válsághelyzeteket, amelyek igazolják a rendes jogrendtől való eltérést, és létrehozni egy eljárást a különleges jogrend kihirdetésére, amely elsődleges felelősséget ad a jogalkotónak, pontosan meghatározza a válsághelyzet időtartamát, és időszakosan felülvizsgálja a válsághelyzet meghosszabbításának indokát⁶⁴⁹. A minősített helyzetek szabályozásának külső kerete a nemzetközi közjogi intézményrendszer, ugyanakkor a szabályozás lehetőségének és a korlátozások szigorú értelemben vett visszaigazolási igényén túl a nemzetközi jog a(z) (különböző országok tekintetében) alkotmányos tárgykört nem determinálja egyértelműen, heterogén képet mutatnak⁶⁵⁰. Ez sincs máshogy Magyarország tekintetében, mind a korábban hatályban volt Alkotmány, mind az Alaptörvény ismer és elismer bizonyos minősített helyzeteket, amikor is különleges szabályozási rend érvényesül.

⁶⁴⁴ Mógor Judit - Horváth László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. *Bolyai Szemle* 2009. 3. sz. 37.

⁶⁴⁵ Lakatos László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. *MTA Law Working Papers*, 2014/49. sz. 1.

⁶⁴⁶ Vö. Ósze Áron: Analízis a magyar különleges jogrendi szabályozás hatékonyságáról. *Diskurzus*. 2018/2. sz. 35.

⁶⁴⁷ Lásd erről bővebben: TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare* 2017. 4. sz. 55–75.

⁶⁴⁸ Dominic Mcgoldrick: The interface between public emergency powers and international law. *Oxford University Press and New York University School of Law*. 2004. Volume 2, Number 2, 385-386.

⁶⁴⁹ Linda Camp – Steven Poe: Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration. In: *Human Rights Quarterly* 2004. 1073-1074.

⁶⁵⁰ Till: i.m. [6]

I. Különleges jogrend magyar szabályozása

A minősített időszak helyzetek, a különleges jogrend Alaptörvényben való szabályozásának indoka az, hogy *e rendelkezések magától az Alaptörvénytől engednek eltérést*⁶⁵¹, azaz a különleges jogrendben felfüggeszthetők vagy korlátozhatóak az alkotmányos „klasszikus” alapelvek, s ilyen időszakokban akár a békeidőszaki szabályoktól eltérő mértékben is korlátozható vagy felfüggeszthető az alapvető jogok gyakorlása [ugyanakkor egyes alapvető jogok (például az élet vagy az emberi méltóság) ezekben az esetekben is érinthetetlenek⁶⁵²], a nyilvánosság, illetve eltérést enged az államszervezet működésének szabályaitól, a hatalommegosztás elvétől (különleges hatáskörök konstituálása által⁶⁵³) és békében nem alkalmazott többletkötelezettségek bevezetésére is sor kerülhet. A különleges jogrendi szabályok alkalmazásának nélkülözhetetlen feltétele, hogy a „jelenség”, „válsághelyzet” valamilyen védett értéket, célt (élet, vagyon, állam, alkotmányos rend stb.) sért vagy veszélyeztet, azaz szükséges az állami beavatkozás⁶⁵⁴, ugyanakkor lényeges specialitása a különleges jogrendnek az ultima ratio jellege; ugyanis alkalmazására elméletileg – utolsó eszközként – akkor kerülhet sor, ha a hagyományos, békeidőbeli intézkedések és korlátozási lehetőségek már nem elégségesek.⁶⁵⁵ A különleges helyzetek – a demokratikus intézményrendszer alkotmány általi meghatározottságát⁶⁵⁶ – veszélyeztethetik az alkotmányos demokráciának.⁶⁵⁷ Ezért szükségessé válhat olyan szabályok létrehozása, illetve alkalmazása, amelyek a hatékonyság érdekében lazítanak az alkotmányos kötöttségeken, egyúttal védelmet is nyújtanak a hatalommal való visszaélésekkel szemben.⁶⁵⁸

Az Alaptörvényben rögzített elvektől, a demokrácia legfontosabb intézményeitől való eltérést, annak fundamentálisnak számító részletszabályait és alapvető garanciáit az Alaptörvényen kívül más jogszabály nem rendezheti⁶⁵⁹, hiszen az Alaptörvény a jogforrasi hierarchia csúcsa, így a hierarchia elvére tekintettel az abban foglaltak „korlátozását”, egyes szabályai alkalmazhatóságának felfüggesztését is csak önmagában, általa lehet elvégezni, ugyanakkor ez nem zárja ki azt, hogy az Alaptörvény maga felhatalmazást adjon az általa lefektetett keretek részletszabályainak más jogforrásban történő konkretizálására⁶⁶⁰. Az alkotmányozó célja, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat áttekinthetően és egységesen határozza meg, az Alaptörvényben való szabályozást a lehetőségekhez képest lényegre törően, tömören (noha

⁶⁵¹ <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> 63. (2021. 11. 28.)

⁶⁵² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 54. cikk (1) bekezdésében foglalt kivétel szabály

⁶⁵³ Értsd ezalatt demokrácia deficit paradoxona: hatalommegosztás elve csorbát szenved különleges jogrend idején: azaz lényegében a törvényhozás tekintetében a fő szerep a Kormányra hárul, a különleges jogrendi kormányrendeleti eredeti jogalkotói hatáskörével, amelyek tulajdonképpen quasi törvényi szintű jogforrás. Vö. 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat, párhuzamos indokolások [70].

⁶⁵⁴ Csink Lóránt: MIKOR LEGYEN A JOGREND KÜLÖNLEGES? *Iustum Aequum Salutare* 2017. 16-17. sz. 3.

⁶⁵⁵ Mészáros Gábor: Alapjogi bíraskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga. *Pro Futuro*, 2016/2. 208. és lásd erről bővebben: Mészáros Gábor: INDOKOLT-E KÜLÖNLEGES JOGREND KORONAVÍRUS IDEJÉN? - AVAGY A 40/2020. (III. 11.) KORM. RENDELETTEL ÖSSZEFÜGGŐ ALKOTMÁNYJOGI KÉRDÉSEKRŐL. *Fundamentum*. 2019. 63-72.: Mészáros Gábor szerint az elrendelt intézkedések jelentős alapjogkorlátozás veszélye nélkül is elrendelhetők lettek volna a rendes jogrend egészségügyi válsághelyzetre és a járványügyi intézkedésekre vonatkozó szabályok alapján.

⁶⁵⁶ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 13–18.

⁶⁵⁷ Jakab András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjogi irodalom tükrében – Érvélsi minták a terrorizmus elleni küzdelem jogi problematikájának megoldásához. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/1. sz. 40.

⁶⁵⁸ Friedrich KOJA: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In: *Államtan - Írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (szerk. Takács Péter). Budapest, Szent István Társulat, 2003. 797–817.

⁶⁵⁹ Alaptörvény részletes indokolása

⁶⁶⁰ Lásd erről Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 54. cikk (4) A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

érdekessége és egyben hátránya, hogy rendelkezései igen konkrétak és részletesek, nem áll az absztrakció magas fokán), ugyanakkor az alkotmányosság minimumát biztosítva állapítsa meg⁶⁶¹. Az Alaptörvény alapján – a korábbi Alkotmánytól eltérően – valamennyi különleges jogrend azonos módon korlátozhatja az alapvető jogokat, azaz különleges jogrend idején hozott döntések felfüggeszthetik egyes törvények alkalmazását, illetve eltérhetnek a törvényi rendelkezésektől⁶⁶², azonban ezen intézkedéseknek is van két korlátja: egyrészt, hogy a sarkalatos törvényben foglalt keretek között lehet intézkedést tenni, illetve jogszabályt alkotni, másrészt az alkotmányosság minimumának ekkor is érvényesülnie kell⁶⁶³. A különleges jogrend tehát az alkotmányos szabályozás speciális, különös része, a békétől, az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga⁶⁶⁴.

A különleges jogrendre vonatkozó szabályokat szerkezetileg az alkotmányozó hatalom elkülönített részben rendelte – mint sajátos egység⁶⁶⁵ – összegezni (a korábbi Alkotmányhoz képest az egységes, egy szerkezeti egységbe rendezett különleges jogrendi szabályok lényegesebb változtatások nélkül kerültek elhelyezésre) az Alaptörvény „A KÜLÖNLEGES JOGREND” megnevezésű részében, amely 48-54. cikkben tartalmaz különféle részletszabályokat: hatféle különleges helyzetet jelöl ki a jogalkotó⁶⁶⁶, s vannak közös minimum szabályai is e különleges jogrendeknek [48. cikk, 54. cikk]. A különleges helyzetekből adódóan a jogrend típusa más és más: rendkívüli állapot [49. cikk], szükségállapot [50. cikk], megelőző védelmi helyzet [51. cikk], terrorveszélyhelyzet⁶⁶⁷ [51/A. cikk], váratlan támadás [52. cikk], veszélyhelyzet [53. cikk]. E főbb szabályozáshoz ugyanakkor az Alaptörvény más részeiben is találunk kiegészítő rendelkezéseket *T) cikk (1)(2) bekezdéseiben*⁶⁶⁸, *1. cikk (2) bekezdés i) pontjában*⁶⁶⁹, *9. cikk (3) f) pontjában*⁶⁷⁰ és a *36. cikk*

⁶⁶¹ <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> 63. (2021. 11. 28.)

⁶⁶² Árva Zsuzsanna: Nagykomentár Magyarország Alaptörvényéhez. Budapest, Wolters Kluwer, oldalszám nélkül tekintettel arra, hogy a forrás: www.ujnetjogtar.hu

⁶⁶³ Árva Zsuzsanna: i.m. oldalszám nélkül tekintettel arra, hogy a forrás: www.ujnetjogtar.hu

⁶⁶⁴ Till Szabolcs: Különleges jogrend. In: Jakab András-Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2018. 07. 08. o.n. [2021.11.30.], <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>

⁶⁶⁵ Szilvássy György Péter: Jogforrások, a magyar jogforrási rendszer. In: Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek. (szerk. Tóth J. Zoltán) Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 112.

⁶⁶⁶ Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása előtt, azaz 2016. július 01. napja előtt öt féle különleges jogrendi tipizálást ismertünk.

⁶⁶⁷ Az Alaptörvény hatodik módosítása bővítette a különleges jogrendeket a terrorveszélyhelyzettel. V.ö. Till Szabolcs: Különleges jogrend. In: Jakab András-Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2018. 07. 08. o.n. [2021.11.30.], <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>: Az módosítás előkészítése során legtöbbet hangoztatott egyik ellenérv, a hadsereg bevetettségének vitatása mindenestre szemben áll az elmúlt évek francia és olasz gyakorlatával, ráadásul az Európai Uniónak a hibrid fenyegetések bizonytalanságaiból adódó feladatszabásával is. Lásd erről még: KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete európai uniós válasz_ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=HU> (2021.12.13.)

⁶⁶⁸ (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

⁶⁶⁹ 1. cikk (2) i) pont Az Országgyűlés i) különleges jogrendet érintő, valamint katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket hoz;

⁶⁷⁰ (3) A köztársasági elnök f) különleges jogrendet érintő döntéseket hoz;

(6) bekezdésében⁶⁷¹, amely hatáskört delegálnak egyes szervekhez (Országgyűlés és Köztársasági elnök), valamint jogalkotással összefüggő szabályozást rendez, illetve a közpénzügyekkel kapcsolatosan ad mentességet a főszabály alól. A szabályozás egységes jellege és a különleges jogrend, mint fogalom jogdogmatikai bevezetésével kapcsolatban a szakirodalom kiemeli, hogy a különleges jogrend az Alaptörvény által bevezetett nívum, ugyanakkor az, mint a minősített esetek összefoglalása terminológiai oldalról alkotmányosan nincs determinálva, ám a különleges jogrend egyes elemei korábban is jelen voltak, illetve nemzetközi jogi dokumentumokban is megjelennek⁶⁷².

Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása - a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható [54. cikk (1) bekezdés]. Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható [54. cikk (2)]. A különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn [54. cikk (3)]. A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg [54. cikk (4)]

Összefoglalóan a minősített időszak helyzeteket többféleképpen lehet csoportosítani (kiváltó okok jellemzője; jellege, iránya szerint; hatalmi centruma alapján; felszámolásáért felelős védelmi szervek jellege szerinti kategorizálás), melyekből a különleges jogrend alkalmazását kiváltó okok, jellegük szerinti és a kiváltó ok iránya alapján történő csoportosítást tekintem át: a) kiváltó ok *jellege szerint* léteznek katasztrófatípusú veszélyek által kiváltott minősített helyzetek (a veszélyhelyzet különleges jogrend kihirdetésére alkalmas katasztrófák, illetve azok bekövetkezésének veszélye); vagy társadalmi típusú veszélyek által kiváltott minősített időszak állapotok (rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás) b) a kiváltó okok *irányára* pedig külső veszély által kiváltott különleges jogrend (rendkívüli állapot, váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, egyes esetekben a veszélyhelyzet); a belső veszély által kiváltott különleges jogrend (szükségállapot, terrorveszélyhelyzet, veszélyhelyzet).⁶⁷³

Az Alaptörvény valamennyi minősített esetkörben egységes szabályozási elvet követve a) meghatározza a különleges jogrend bevezetésének esetköreit, b) determinálja a különleges jogrend bevezetésre jogosult szervet, a döntéshozatal (ezen belül a „helyettesítés”) rendjét, c) meghatározza azokat a szabályokat, amelyeket – tekintettel arra, hogy a rögzített alapvető szabályoktól, garanciális rendelkezésektől térnek el – sarkalatos törvényben nem lehet rendezni (például Honvédelmi Tanács működése esetén a köztársasági elnök jogköreit nem gyakorolja, a köztársasági elnök feladat- és hatáskörében a Honvédelmi Tanács jár el)⁶⁷⁴, d) rögzíti azokat a lehetőségeket, amely az államszervezet – különösen a központi kormányzati szervek – hathatós cselekvését segíti elő (például a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésének lehetősége, törvények felfüggesztésének a lehetősége, új jogalkotási hatáskör telepítése stb.), e) megállapítja a különleges jogrend tekintetében a

⁶⁷¹ 36. cikk (6) A (4) és (5) bekezdésben foglaltaktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.

⁶⁷² Till Szabolcs: Különleges jogrend. In: Jakab András-Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2018. 07. 08., 1. [1] <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> [2021.11.30.]

⁶⁷³ Lakatos László: A különleges jogrend egyes időszakainak tipizálása. In: A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 50.

⁶⁷⁴ <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> 63. (2021. 11. 28.)

garanciális korlátokat. A garanciák közül kiemelendő, hogy az Alaptörvény alkalmazása a különleges jogrendben sem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. Így az alapvető jogok kapcsán például nem alkalmazható az általánosan bevett szükségességi-arányossági teszt, hiszen az alapvető jogok teljessége csak békeidőben érvényesül. A különleges jogrend megszüntetéséről kifejezetten rendelkeznie kell a bevezetésére jogosult szervnek. A különleges jogrend akkor szüntethető meg, ha nem állnak már fenn azok a feltételek, amelyek a bevezetését indokolhatják.

A különleges jogrendben alkalmazható szabályokat sarkalatos törvény határozza meg [54. cikk (4) bek.], azaz a konkrét szabályozás a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (továbbiakban: Hvt.), annak is Harmadik részében található meg, amely ugyanúgy tartalmazza a terrorveszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet, a rendkívüli állapot, a szükségállapot és a váratlan támadás idején alkalmazható szabályokat. A Hvt. külön előírja, hogy a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök és a Kormány milyen intézkedéseket alkalmazhat a honvédelmi igazgatás, a közigazgatás, a közrend és a közbiztonság, az igazságszolgáltatás körében, milyen gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség és rendszabályok írhatók elő. Míg a veszélyhelyzettel kapcsolatos szabályokat – az Alaptörvény 53. cikke alapján – a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény rendezi. Ezen szabályozási körben a fenti sarkalatos törvények szabályozzák azokat a rendkívüli intézkedéseket, amelyeket szükségállapot idején a köztársasági elnök, rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, megelőző védelmi helyzet, veszélyhelyzet vagy váratlan támadás idején a Kormány rendeleti úton bevezethet.⁶⁷⁵

1. Különleges jogrendben alkalmazott követelmények, kontroll

A legfontosabb követelmény, hogy nem függeszthető fel az Alaptörvény hatálya, valamint az Alkotmánybíróság működése sem, egyébiránt pedig az alapvető jogok tekintetében konstruál elemi követelményeket (fel nem függeszthető, nem korlátozható abszolút alapjogok kategóriája). Az Alaptörvény egészének, illetve egyes részeinek, rendelkezései hatályával kapcsolatosan lásd az I. pontban leírtakat, az Alkotmánybíróság vonatkozásában pedig megállapítható, hogy a *minősített helyzetekben* is jogosult a meghozott normák alkotmányosságát vizsgálni, ugyanakkor ez esetben *nem az általános szabályok szerint jár el mérlegelése során, hanem a különleges időszakra vonatkozó különös rendelkezések képezik a mérce alapját*. Az Alkotmánybíróság működése egyrészt megtestesíti az alkotmányosság iránti igényt, másrészt a hatalomkoncentráció megakadályozásának eszköze (kontroll funkció), mivel vizsgálhatja, ezáltal ellensúlyozhatja a hatalmat gyakorló szerv aktusait.⁶⁷⁶

Az Alaptörvényben rögzített különleges jogrendek bevezetése több vonatkozásában gyakorolhat hatást az alapjogok védelmére (lásd I. pontban), ugyanis az Alaptörvény által kijelölt egyes alapjogok gyakorlásának lehetősége korlátozás alá eshet különleges jogrendben, s teleologikus módon az Alaptörvény tételesen is rögzíti, hogy az abszolút védelmet élvező jogok (a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok) kivételével az egyes alapjogok gyakorlása felfüggeszthető. Ennek megfelelően, a különleges jogrendben hozott jogszabályi rendelkezések időszakosan, a különleges jogrend időtartamára korlátozhatják meghatározott alapjogok gyakorlását, ugyanakkor a korlátozásnak

⁶⁷⁵ Lakatos: i.m. 5.

⁶⁷⁶ Mindazonáltal nem kizárólag az Alkotmánybíróság révén érvényesül a kontrollmechanizmus, hanem egyes típusoktól függően más-más állami szervek működése is kontrollt jelenthet, így például a megelőző védelmi helyzet vagy szükségállapot esetében az Országgyűlés működése, illetve a veszélyhelyzet idején a Kormány, illetve az Országgyűlés.

is ki kell állnia az arányosság próbáját: olyan alapjog korlátozás tehát, amely nincs összefüggésben a különleges jogrend elrendelésének alapjául szolgáló legitím célkitűzéssel, a védett értékkel, nem bizonyulhat alkotmányosnak⁶⁷⁷.

Az Alaptörvény tehát deklarálja azokat a jogokat – az alkotmányosság minimumaként –, amelyeknek még különleges jogrend esetében is maradéktalanul érvényesülniük kell: az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a kínzás, kegyetlen, megalázó és embertelen bánásmód tilalma, valamint a szolgaság, illetőleg az emberkereskedelem tilalma, továbbá tisztességes eljáráshoz való joghoz fűződő jogok közül az ártatlanság védelme, a védelemhez való jog, a jogorvoslathoz való jog⁶⁷⁸, a nullum crimen sine lege és nulla poena sine lege elvei tartoznak e csoportba. A korábbi Alkotmánnyal összehasonlítva az Alaptörvény jelentősen megváltoztatta azon jogok körét, amelyek nem függeszthetők fel különleges jogrend idején sem, így az Alaptörvény nem sorolja már ide a szabadsághoz, a személyi biztonsághoz, a jogképességhez, a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsághoz, a férfiak és nők egyenjogúságához való jogot, illetve az anyák és nők védelmét, a gyermekek jogait, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait, az állampolgársághoz való jogot és a szociális biztonság jogát⁶⁷⁹. Megállapítható az is, hogy a korábbi Alkotmány a nemzetközi dokumentumokban foglaltaknál jóval szélesebb körben biztosított felfüggeszthetetlen jogokat, a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel és minimumokkal az Alaptörvény rendelkezései⁶⁸⁰ összhangban állnak⁶⁸¹.

Az Alaptörvény előírásai szerint különleges jogrendben az igazolt, alkotmányosan elfogadható alapjog-korlátozás mértéke is változhat, amely szerint különleges jogrendben az I. cikk (3) bekezdésben foglalt mértéken túl is lehetséges az alapvető jogok korlátozása, vagyis az Alaptörvény felhatalmazást ad olyan korlátozásra is (!), amely nem különleges jogrendi időszakban egyébként az arányossági teszt alkalmazásával túlzónak, vagy aránytalanak bizonyulna. Egyébiránt ezzel összefüggésben azonban muszáj rámutatni egyúttal arra is, hogy az alkotmányozó hatalom ezzel a rendelkezéssel nem adott korlátok nélküli felhatalmazást az alapjog-korlátozásokra. A különleges jogrendben bevezetett túlzó (ami egyébként nem áll neki a szükségesség próbáját), vagy aránytalan (ami az arányossági vizsgálati lépcsőben nem bizonyulna megfelelőnek) korlátozásnak is közvetlen összefüggésben kell lennie a korlátozás (különleges jogrend elrendelésével összhangban lévő) legitím céljával, és nem érintheti az alapjog lényeges tartalmát, azaz az alaptörvényi rendelkezés arra szólít fel, hogy az arányossági tesztet különleges jogrendben annak kontextusában kell értelmezni⁶⁸².

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez idáig is több esetben felmerült az a vizsgálni kívánt kérdés, hogy a különleges jogrendben felfüggeszthetetlen alapjogok kiemelt helyet foglalnak-e el általánosságban az alapjogi hierarchiában, rendszerben. A döntések alapján⁶⁸³ az rajzolódik

⁶⁷⁷ Csink, Erdős, Gulyás, Kecő, Kovács, Kurunczi, Pozsár-Szentmiklósy, Sulyok, Török, Varga: Alapjogi Kommentár az alkotmánybírói gyakorlat alapján. Budapest, Novissima Kiadó, 2021. 15.

⁶⁷⁸ Biztosított a jogorvoslathoz való jogot, amely a korábbi Alkotmányban nem szerepelt.

⁶⁷⁹ Árva Zsuzsanna: i.m. u.o.

⁶⁸⁰ V.ö.: Till Szabolcs: i.m. [14]: mindazonáltal hiába a nemzetközi minimum standard a különleges jogrendi szabályozás mélysége és differenciáltsága vonatkozásában nincs nyugat-európai jogállami irányadó norma: a spektrum a tárgykör teljes mellőzésétől az általános kormányzati felhatalmazástól a differenciált szabályozásig széles.

⁶⁸¹ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény szerinti nemzetközi standardnak való megfelelés

⁶⁸² Csink és tsai: i.m. 15.

⁶⁸³ 4/1993. (II. 12.) AB határozat

ki, hogy önmagában abból a tényből, hogy az alkotmányos szabályok alapján e jogok még különleges jogrend idején sem függeszthetők fel, nem vonható le konzekvens következtetés, ugyanakkor az elvitathatatlan, hogy ezen alapjogok békeidőben is kiemelt szereppel bírnak az alapjogi rendszerben. Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban arra is rámutatott – a vallásszabadság kapcsán –, hogy nincsen összefüggés a között sem, hogy melyek a minősített többséggel szabályozandó jogok, ugyanis a kétharmados többség előírása miatt az alkotmányos alapjogok között többféle, egymást nem fedő fontossági rend is megállapítható. Nem szerepel a minősített törvények között a legfontosabb alapjogok szabályozása: sem az élethez és az emberi méltósághoz való jog, sem a jogképesség, sem a személyes szabadság és biztonság - köztük a szabadságtól való megfosztás - alapvető garanciái. Hiányzik közülük a bírósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog, ugyanígy hiányoznak az elemi büntetőjogi biztosítékok: az ártatlanság védelme, a védelem joga, a nullum crimen és nulla poena sine lege elve is, továbbá nem tartozik közéjük a tulajdonjog sem. Mindezek a jogok tehát egyszerű többséggel szabályozhatók. Az Alkotmánybíróság a 15/2021. (V. 13.) AB határozat Indokolás [34]-[35] részében a közérdekű adatok igénylését módosító 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet szerinti szabályozás⁶⁸⁴ vizsgálata során az Alaptörvény VI. cikkével, valamint a Nemzeti hitvallás és a történeti alkotmány szabályaival is összevetve hangsúlyozta, hogy „...az Alaptörvény teleologikus értelmezéséből az következik, hogy bár a rendkívüli helyzet rendkívüli intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, de az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy *a veszély leküzdésével össze nem függő alapjogkorlátozást vezessen be*, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is. Az Alaptörvényből tehát nem következik, hogy veszélyhelyzet idején akár az összes alapjog automatikusan felfüggeszthető lenne, az emberi élet és méltósághoz való jog, a kínzás tilalma és a büntetőjogi garanciák kivételével.” A szabályozással kapcsolatos garanciális szabály, hogy a Kormány által hozott veszélyhelyzeti intézkedéseket erre irányuló indítvány esetén az Alkotmánybíróság köteles felülvizsgálni. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzeti jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során kialakított gyakorlata alapján a rendes jogrendi mértéken túl korlátozható alapjogokkal kapcsolatban azt vizsgálja, hogy az alkotmánybírósági indítványban kifogásolt intézkedéssel

- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
- az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja, és a legitim cél a különleges jogrendet kiváltó esemény vagy ezek következményei megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához kapcsolódik-e,
- az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére,
- az alapjogkorlátozás arányossága megállapítható-e, ennek keretében pedig azt is, hogy - az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel - a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.

Mindez odavezet, hogy a különleges jogrend idején az operativitás jegyében⁶⁸⁵ *korlátozottabban működnek a demokrácia klasszikus intézményei, illetve egyes alapvető jogok érvényesülése*, vagy az alkotmányosság egyes elvei, mint a hatalommegosztás elve vagy a nyilvánosság⁶⁸⁶: a hatalommegosztás elve módosultan érvényesül, mivel a hatalomgyakorlás

⁶⁸⁴ Az adatigénylés határidejét 15 napról 45 napra módosította, illetve lehetővé tette annak meghosszabbítását is további 45 nappal.

⁶⁸⁵ Szilvássy: i.m. 112.

⁶⁸⁶

https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_6_kulonleges_jogrend+%281%29.pdf/f7c3e7e1-9b7d-cb32-3bf2-174e8d25b56c?t=1585507104211 (2021.11.12.)

általános szabályaihoz képest új, komplex hatalmi centrum (Honvédelmi Tanács) is létrejöhet (nem mindegyik típus esetében), a béke időszakára szóló hatáskörök pedig módosulnak azzal, hogy a törvényhozási funkció egyes elemeinek a végrehajtó hatalom felé (kormány, köztársasági elnök) tolódását eredményezi⁶⁸⁷.

2. Veszélyhelyzet

A disszertáció témakörének aspektusából a veszélyhelyzet bővebb tárgyalásának indoka, hogy a Kormány jogkörébe tartozó veszélyhelyzet kihirdetése több alkalommal is alkalmazást nyert, annak ellenére, hogy a korábban hatályban volt Alkotmány korábbi feltételrendszerének szigorú olvasata szerint a vörösiszap-katasztrófa például szükségállapotú esetkör lett volna, valamint ezidáig nem került alkalmazásra a rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás és a terrorveszélyhelyzet, valamint a nem alkotmányos szinten rögzített honvédelmi veszélyhelyzet sem.

A veszélyhelyzet tényállásának megállapítása⁶⁸⁸, így a veszélyhelyzet kihirdetésére a Kormány jogosult⁶⁸⁹ továbbá a szükséges intézkedések meghozatala, a rendkívüli intézkedések bevezetésének és végrehajtásának irányítása egyaránt a Kormány hatáskörébe tartozik, ennek keretében a Kormány e tekintetben is rendeleti úton térhet el a törvényi szabályoktól⁶⁹⁰, s a veszélyhelyzeti időszakot továbbra is azok az elemi csapások vagy ipari szerencsétlenségek alapoznak meg, amelyek az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztetik. A konkrét területeket és a Kormánynak adott felhatalmazás kereteit szintén a Kat. határozza meg: a veszélyhelyzetet előidéző jelenségeket a Kat. 44. §-ában részletezi: az elemi csapások körében az árvíz, a belvíz, a hóesés, a földtani veszélyforrások és más szélsőséges időjárási körülmények válhatnak ki veszélyhelyzeti időszakot, míg az ipari szerencsétlenséget a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyagok és a radioaktív anyagok okozhatnak, amelyek veszélyeztethetik az emberi életet, egészséget, ezen felül az egyéb eredetű veszélyek közé a különféle járványok, az ivóvíz szennyeződése, a légszennyezettség, valamint a kritikus infrastruktúrák működési zavara tartozhat.

A szomszédban dúló orosz-ukrán háború humanitárius és gazdasági tapasztalatai szükségessé tették az alkotmányozó számára, hogy az Alaptörvény tizedik módosításával kibővítse a veszélyhelyzet kihirdethetőségének lehetőségét a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetkörével, amennyiben annak Magyarországra is kiható súlyos következményei vannak. Ennek indoka, hogy az orosz-ukrán háború a második világháború óta nem tapasztalt humanitárius helyzetet eredményezett, és megváltoztatta az európai gazdasági helyzetet is. A humanitárius katasztrófa kezeléséhez és az átrendeződő, nemzetközi, gazdasági változások következményeinek kivédéséhez Hazánknak biztosítani kell a hatékony, gyors nemzeti válaszok kialakításának lehetőségét. Magyarország felelőssége a háború elől menekülők ellátása, a háború miatti gazdasági károk minimalizálása,

⁶⁸⁷ Lásd e témáról bővebben: Mészáros: i.m. 4-6.

⁶⁸⁸ Ellentétben a többi különleges jogrendi időszakkal.

⁶⁸⁹ E szabályokat a korábbi Alkotmány a Kormányt szabályozó fejeztében tartalmazta.

⁶⁹⁰ Elméleti kérdéseiről lásd még például: Hajas Barnabás: A minősített időszakok. In: Kilényi Géza-Hajas Barnabás (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből - a magyar államszervezet. Budapest, Szent István Társulat. 2010. 299-300.; Jakab András - Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László-Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. 2016. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 485-492.; Cserny Ákos - Téglási András: A törvény erejével bíró rendeletek. In: A jogforrási rendszer elemei, közjogi szervezetszabályozó eszközök. Budapest, NKE, 2014, 7-10.

valamint az, hogy a magyar embereket a lehető legteljesebb mértékben megvédje a gazdasági téren jelentkező káros hatásoktól⁶⁹¹.

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása 2022. május 24. napjától bevezette [Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésben] a *háborús veszélyhelyzet* terminológiáját, pontosabban „a Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” kitételt, s emiatt a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt is módosítani kellett⁶⁹², ugyanis jelen új veszélyhelyzeti esetkörben a különleges jogrendet kiváltó esemény magyarországi hatásainak megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához kap a Kormány rendkívüli intézkedési jogosultságot. Hasonlóan a hatályos veszélyhelyzeti szabályokhoz, a Kormány jogi és politikai felelősségébe tartozó kérdés, hogy mely rendkívüli intézkedéseket vezeti be. Ezek bevezetése során a Kormánynak mindig esetről-esetre kell vizsgálnia a beavatkozás szükségességét, annak halaszthatatlanságát, a rendes jogrendi eszközökkel való szabályozás lehetetlenségét vagy korlátozottságát, továbbá a ténylegesen alkalmazandó rendkívüli intézkedések előírásának jogpolitikai szegmenseit: a szabályozás ezen legitim céljai minden esetben a különleges jogrendet kiváltó esemény és annak magyarországi hatásai ismeretében ítélték meg⁶⁹³.

A Kormány rendeletben eltérhet az államháztartásra vonatkozó szabályoktól, illetve a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény szabályaitól (Ákr.), továbbá szerződéskötési kötelezettség írható elő. A veszélyhelyzet eszkalálódása esetén pedig bizonyos gazdálkodó szervezetek működése akár a Magyar Állam felügyelete alá vonható (Kat. 47-48. §§), egyébiránt a polgári védelem mozgósítható, amelyben a nagykorú magyar állampolgárok kötelesek részt venni, ezenkívül a Kormány rendeletben történő felhatalmazása alapján más rendkívüli intézkedéseket is bevezethet. Ezen válsághelyzet specialitása, hogy nem kizárólag az ország egészén, hanem valamely részén is elrendelhető. Az Alaptörvény a veszélyhelyzetben alkotott kormányrendeletek hatályát rövid időtartamban határozza meg: az így alkotott rendeletek kizárólag 15 napig maradnak hatályban, kivéve ha az Országgyűlés felhatalmazást ad arra, hogy a Kormány meghosszabbítsa a rendelet(ek) hatályát. A koronavírus által okozott megbetegedések miatt elrendelt veszélyhelyzetben a Kormány rendelete hatályának a meghosszabbítására több esetben is sor került, így 2020. tavaszán is a 2020. évi XII. törvény által⁶⁹⁴, majd 2020 őszén (2020. évi CIX. törvény) és az azt követő időszakban is. A Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei kifejezett hatályon kívül helyezésére nincsen szükség, ugyanis maga az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével egyidejűleg ezek a rendeletek is hatályukat veszítik mintegy automatikusan.

A Kormány a rendszerváltás óta több ízben hirdetett már veszélyhelyzetet, főként az árvizekkel⁶⁹⁵, illetve például a kolontári vörösiszap-szerencsétlenséggel összefüggésben is, továbbá először az egész országra kiterjedő veszélyhelyzetet 2020. március 11-én a koronavírus

⁶⁹¹ Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása végső előterjesztői indokolása - (2022. május 24.)

⁶⁹² a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény módosításáról szóló 2022. évi III. törvény

⁶⁹³ 2022. évi III. törvény végső előterjesztői indokolása - a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény módosításáról 1-2. §§

⁶⁹⁴ Bár a törvényt csak 2020. március 30-án hirdették ki, így 2020. március 27-30. közötti időszakban már megtörtént egyes rendeletek hatályvesztése.

⁶⁹⁵ A veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről, valamint a veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről szóló 177/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 191/2013. (VI. 10.) Korm. rendelettel Pest, Fejér, Bács-Kiskun, Tolna és Baranya megye területére veszélyhelyzet került elrendelésre az árvízi veszély miatt.

(COVID-19) által okozott megbetegedések miatt hirdetett a Kormány (40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel, [amely 2020. június 18-ig maradt hatályban, majd 2020. november 4-től ismét veszélyhelyzetet hirdettek a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel] és utána több ízben is a koronavírus által okozott megbetegedések miatt. A köztes időszakban 2020-ban járványügyi készültség érvényesült, amely azonban még nem érte el az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrenddé minősítés kategóriáját. Ugyanakkor érdekes helyzetet teremtett a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről szóló 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet⁶⁹⁶, amely 2021. március 08. és 2021. április 5-e közötti időszakot *szigorított védekezési* időszaknak minősítette úgy, hogy mindeközben a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel 2021. február 08. napjától ismét veszélyhelyzet került kihirdetésre, amelyet, azaz a veszélyhelyzet kihirdetését a jogalkotó a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvénnyel jóváhagyott, azaz a szigorított védekezés időszaka alatt is különleges jogrendi veszélyhelyzeti időszak alatt egy speciális szigorított védekezési időszakot is elrendelt a jogalkotó. Mindez alapján pedig megállapítható, hogy a jogalkotó akár egy azon időszak alatt több minősített helyzeti kategóriát (veszélyhelyzet közben szigorított védekezést⁶⁹⁷) is fenntart a békeidőtől eltérő helyzetekben.

3. Alkotmányos szintet el nem érő speciális válsághelyzeti szabályok

3.1. A veszélyhelyzetet előidéző okok bekövetkezése lehet folyamatjellegű is, amikor az előidéző esemény nem történt meg, de bekövetkezése várható, ezért ilyen esetben a veszélyhelyzet bekövetkezésére való felkészülés érdekében a katasztrófavédelmi törvény – a különleges jogrend alkalmazása nélkül (!) – a katasztrófaveszély⁶⁹⁸ körébe tartozó, az alapvető jogokat, az államszervezeti jog- és hatásköröket nem érintő szigorító intézkedések meghozatalát teszi lehetővé.

3.2. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet beiktató jogszabály részletes indokolása szerint⁶⁹⁹ a 2010-es évek idusán jelentős változások történtek a biztonsági környezetben, ezért a felmerült új típusú biztonsági kihívások egyértelműen szükségessé tették az államok védelmi szabályozásának újragondolását, s ezzel elmosódnak a határok a békeidő és különleges jogrendi szabályok között, melynek első példája a honvédelmet is érintően a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet bevezetése, mint jogintézmény.

A 2015. évi CXL. törvény 16. §-a 2015. szeptember 15. napjától a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A-80/K. §§-aiba iktatta a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogintézményét, amely fogalom a különleges jogrendi esetkör érintése nélküli, azaz béke időszaki rendészeti feladatként épült be a jogrendszerbe, annak a honvédségi feladatrendszerre gyakorolt sarkalatos törvényi szintű kiegészítéseivel együtt⁷⁰⁰. Ezt a kvázi különleges jogrendet abban az esetben lehet elrendelni, ha a Magyarországra érkező elismerést kérők száma bizonyos mértéket meghalad [80/A. § a) pont], ha a tranzitónában tartózkodók száma bizonyos átlagot

⁶⁹⁶ A Kormány 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről 1. §

⁶⁹⁷ Hasonló esetkör a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet bevezetése 2015 tavaszán, amely napjainkban is fennáll, folyamatosan meghosszabbításra kerülő időszaki helyzet. A témában lásd erről bővebben: Prohászka Petra: Magyarország védelmi rendszerének elemzése a migrációs helyzet szemszögéből. Nemzetbiztonsági Szemle. 2016./3. sz. 82-98.

⁶⁹⁸ Kat. 43. §-a rendelkezik a katasztrófaveszély jogintézményéről, a 20. §-a tartalmazza annak módosítását, amelyet a 2016. évi XXXII. törvény 28. §-a iktatott be 2016. VII. 1-jétől.

⁶⁹⁹ 2018. évi CX. törvény indokolása - egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról: 17. §-ához

⁷⁰⁰ Till Szabolcs: i.m. 1. [11] rész_ https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend#_ftn9 (2021.12.12.)

megalad [80/A. § b) pont], vagy az a) és b) pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely közvetlenül veszélyezteti magyarországi határvonal védelmét. A doktori értekezésnek ugyanakkor nem feladata állást foglalni a tekintetben, hogy indokolt-e egyáltalán ilyen esetekben különleges jogrendi szabályokat alkalmazni, azonban kihangsúlyozandó, hogy a védelem céljára kizárólag a c) pont hivatkozik, az a) és a b) pontok nem, pusztán a jelenséget írják le. A különleges jogrend vonatkozásában írt [I.1.-ben írt védett cél legitimálja a különleges jogrend bevezetését] okfejtés alapján az a következtetés vonható le, hogy egy jelenségről alkotott deskriptív jellegű szabály nem feltétlenül legitimálhatja a speciális szabályokat, kizárólag a védett cél.

A Kormány a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelettel 2016. március 9-ei hatálybalépéssel elrendelte Magyarország egész területére a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, ami az ország teljes területére érvényes, azóta pedig rendre meghosszabbították, jelenleg is érvényben lévő a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 70/2022. (III. 2.) Korm. rendelettel 2022. szeptember 7. napjáig. A fenti körülmények figyelembevételével, a menedékjogról szóló törvény 80/A. § (1) bekezdés c) pontja alapján Magyarország államhatárának védelme továbbra is szükségessé teszi a kizárólag válsághelyzet idején irányadó jogszabályi rendelkezések alkalmazását és a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fenntartását.

3.3. Honvédelmi veszélyhelyzet

A honvédelmi veszélyhelyzetet létrehozó jogszabály Indokolása szerint 2015. évtől olyan új jelenségek jelentek meg, mint például a hibrid hadviselés⁷⁰¹, amely kihasználja az államok védelmi szabályozásának gyengeségeit⁷⁰², illetve a korábbi biztonsági környezethez igazított kötöttségeit. Erre figyelemmel a jogalkotó szükségesnek tartotta, hogy Magyarország önálló és nemzeti szintű védelme, mint az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében vállalt szövetségi kötelezettségeink hatékonyabb teljesíthetősége érdekében felkészüljön az új típusú „szürke zónás” kihívások effektív kezelésére a szabályozás terén is⁷⁰³. Ezt a célt szolgálja a honvédelmi veszélyhelyzetre vonatkozó módosítás, amely egy béke idejű, szélesebb körű, illetve az új típusú kihívásokhoz alkalmazkodó rugalmasabb felhatalmazást kíván biztosítani a Kormány számára a válságok kezelésére való felkészülés, illetve az eszkaláció elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében.

A honvédelmi veszélyhelyzet kihirdetésének célja a felkészülési feladatokkal összefüggésben az országvédelemre, vagy szükség esetén a különleges jogrend kihirdetésére való hatékony

⁷⁰¹ A nemzetközi szakirodalomban nincs teljes konszenzus arról, hogy létezik-e a hibrid hadviselés, mint új stratégiai paradigma, illetve, hogy annak mi is a pontos tartalma. Lásd erről bővebben: Somodi Zoltán őrnagy – Kiss Álmos Péter: A HIBRID HADVISELÉS FOGALMÁNAK ÉRTELMEZÉSE A NEMZETKÖZI SZAKIRODALOMBAN. DOI: 10.35926/HSZ.2019.6. sz. 22. http://real.mtak.hu/105176/1/Somodi-Zolt%C3%A1n-C591rnagy-E28093-Kiss-C381lmos-PC3A9ter_A-hibrid-hadvisel%C3%A9s-fogalmC3A1nak-C3A9rtelmezC3A9se-a-nemzetkC3B6zi-szakirodalomban.pdf (2021.12.12.)

⁷⁰² KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete európai uniós válasz_ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=HU> (2021.12.13.)

⁷⁰³ 2018. évi CX. törvény indokolása - egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról: 17. §-ához

felkészülés biztosítása és ennek érdekében a szükséges intézkedések bevezetésének lehetővé tétele a különleges jogrend kihirdetését nem indokoló fenyegetésekkel összefüggésben.⁷⁰⁴

A 2018. évi CX. törvény 17. §-a beiktatta a Hvt. 21/A. §-át, amely 2019. január 01. napjától hatályos, ezzel létrehozva békeidőben a honvédelmi veszélyhelyzet fogalmát, amely egy szélesebb körű, továbbá az új típusú kihívásokhoz alkalmazkodó rugalmasabb felhatalmazást biztosít a Kormány számára a válságok kezelésére való felkészülés, valamint az eszkaláció elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében. Ez a különös honvédelmi veszélyhelyzet nem volt még bevezetve. A Kormány a honvédelemért felelős miniszter javaslatára a) Magyarországgal szomszédos államban kialakult és katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető veszélyhelyzet magyarországi hatásaira, vagy b) az Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével összefüggő kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében honvédelmi veszélyhelyzetet hirdethet ki.

Ezzel az Alaptörvény és az egyéb e rész alatt tárgyalt speciális, nem alaptörvényi szabályok egyébiránt – a különböző szituációk eszkalálódásának lehetőségére tekintettel – egy fokozatosabb átjárási lehetőséget biztosított az egyes különleges jogrendi időszakok irányába.

A különleges jogrendi szabályozás központi gondolatát (erős hatáskörökhöz arányosan erős kontroll) stabilan fenn kell tartani, a részletszabályokat pedig az aktuális körülményekhez kell igazítani, ugyanakkor az esetleges visszaéléssel szembeni garancia nem a részletes szabályozásban, hanem a hatékony politikai és jogi kontrollmechanizmusok kialakításában keresendő, s ezért alkotmányi szinten csupán rövid felhatalmazás szükséges a különleges jogrend bevezetésére és a hatásköröket gyakorló szerv kijelölésére, e szervnek csak kereteket kell előírni a megtehető intézkedésekre, viszont ki kell építeni azt a hatékony politikai és független jogi kontrollmechanizmust, amely ellenőrizni tudja (mind menet közben, mind utólagosan) a kivételes hatalomgyakorlást.⁷⁰⁵

4. A különleges jogrend kritikája és annak szimplifikálása

A különleges jogrendre okot adó jelenségek sokszínűsége és változékonysága nem teszi lehetővé olyan szabályozás kialakítását, amely egyszerre részletes és stabil, ugyanis ha a szabályozás részletes, a következő esetben valószínűleg változtatni kell azon, ezáltal viszont nem lesz stabil. Megfordítva e tételt pedig: csak az a szabályozás maradhat stabil, amelyik nem részletes, hanem a normatartalom az absztrakció magasabb fokán áll⁷⁰⁶. A stabilitás kontra részletesség kérdésében a döntést az alapján kell meghozni, hogy melyik szolgálja leginkább a különleges jogrendi szabályok céljait: a veszély, fenyegetés elhárítását és a visszaéléssel szembeni védelmet⁷⁰⁷.

Az alkotmányozó hatalom a szakirodalom által kiforralt kritikai észrevételek alapján az Alaptörvény kilencedik módosításával⁷⁰⁸ a különleges jogrendre vonatkozó szabályok alapjaiban történő szimplifikálását végzi el: a különleges jogrend (48.-56. cikkek) gyűjtőfogalma alá a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet került. Az eredeti menetrend szerint 2023. júliusában lépett volna hatályba ez a modifikáció, azonban az orosz-ukrán háborúra tekintettel az alkotmányozó úgy határozott az Alaptörvény tizedik módosításakor, hogy előrébb hozza annak hatálybalépését 2022. november 1-jére.

⁷⁰⁴ 2018. évi CX. törvény indokolása - egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról

⁷⁰⁵ Csink Lóránt: MIKOR LEGYEN A JOGREND KÜLÖNLEGES? Iustum Aequum Salutare 2017. 4. sz. 7–16.

⁷⁰⁶ Csink: i.m. 15.

⁷⁰⁷ Csink: i.m. 15.

⁷⁰⁸ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása - (2020. december 22.) 11. cikk

Az Alaptörvény kilencedik módosításával megvalósul a különleges jogrend alkotmányos szabályozásának átfogó reformja, ennek keretében pontosításra kerülnek a védelemmel és biztonsággal összefüggő alkotmányos kötelezettségek, a különleges jogrendi helyzetek változása révén az Országgyűlés kapcsolódó jogai, az országos népszavazási tárgykörök, a Magyar Honvédségre vonatkozó alkotmányos szabályozás, továbbá a katonai műveletekkel kapcsolatos döntéshozatal. A módosítás nyomán a hatályos hat helyett három esetkörre – a *hadiállapotra, a szükségállapotra és a veszélyhelyzetre* – szűkül a különleges jogrendi minősített időszakos rendszere, amely egy, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó (rugalmas) és az elmúlt évek válságkezeléseinek tapasztalataira építő, hatékony rendszer jövőbeni kialakítását szolgálja. A módosítás a korszerűsítés és a rendszerszintű megújítás mellett számos helyen többletgaranciákat épít be a védelmi és biztonsági funkciók ellátásának szervezeti, működési és szabályozási keretei vonatkozásában is⁷⁰⁹.

A reformkoncepció egyik fő iránya az volt, hogy a különleges jogrendi rendeletalkotás címzettjévé minden esetkörben a Kormányt teszi, melynek oka, hogy a különleges jogrend kihirdetését követően a gyors, operatív és mind politikai, mind jogi értelemben felelős döntéshozatal biztosítása, amelyre a Javaslatot előterjesztő álláspontja szerint a magyar alkotmányos rendszerben a Kormány mutatkozik alkalmasnak⁷¹⁰.

Az Alaptörvény, a módosítás hatályba lépését követően, 48. cikke a különleges jogrendi rész megnyitásával egyértelműen meghatározza, hogy melyek a különleges jogrend esetkörei: *a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet. Az új szabályok szintén elkülönülve helyezkednek el az Alaptörvényben, annak is 48.-56. cikkében.* A disszertációban nem kívánok kitérni részletesen a reform minden aspektusára, kizárólag a lényegi pontokat mutatom be az alábbiakban:

1. Az összes különleges jogrendi esetkörre vonatkozóan az Alaptörvény tervezett 52. cikke *továbbra is fenntartja az alapjogkorlátozásra vonatkozó hatályos szabályozást és az Alaptörvény alkalmazásának felfüggeszthetlenségét.* A szabályozás egyúttal megerősíti az Alkotmánybíróság különleges jogrendi szerepét és működésének garanciális biztosítását azáltal, hogy a Kormány kötelezettségévé teszi az Alkotmánybíróság folyamatos működéséhez szükséges intézkedések megtételét. Egyébiránt az is rögzítésre kerül, hogy a Kormány különleges jogrendben köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés folyamatos működését biztosítja. A módosítás fenntartja azt a követelményt, hogy a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályozást az Országgyűlésnek sarkalatos törvényben kell meghatároznia.

2. Az Alaptörvény tervezett 53. cikkének egyik fő iránya: a különleges jogrendi rendeletalkotás címzettjévé minden esetkörben a Kormányt teszi, ugyanis a rendeletalkotási jog Kormányra telepítése egyértelműen a Kormányra telepíti a felhatalmazással járó felelősséget is, valamint a felhatalmazás gyakorlását beilleszti a Kormány törvényhozásnak való felelősségi rendszerébe.

3. Az Alaptörvény tervezett 55. cikke a változó különleges jogrendi szabályozáshoz igazodó pontosításokkal fenntartja az Országgyűlés felosztatására és a felosztott vagy felosztott Országgyűlésre vonatkozó sajátos szabályozást. E tekintetben a módosítás pontosításai a különleges jogrend megváltozott rendszerével való koherenciát és a garanciális jelleg erősítését szolgálják.

⁷⁰⁹ Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. Végző előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához. INDOKOLÁSOK TÁRA, 2020. évi 161. szám, 1894.

⁷¹⁰ INDOKOLÁSOK TÁRA, 2020. évi 161. szám, 1894.

4. Az Alaptörvény tervezett 56. cikke az Országgyűlésre és a köztársasági elnökre vonatkozó különleges jogrenddel összefüggő szabályokat foglalja magában. A hatályos alaptörvényi szabályokhoz képest eltérés, hogy a köztársasági elnök nem nyilváníthatja ki a háborús helyzetet. A változtatás indoka, hogy a köztársasági elnök szerepe - az állam működése és a körülmények kezelése szempontjából - a különleges jogrend bevezetésével, meghosszabbításával kapcsolatos hatáskörgyakorlás során lehet jogilag nélkülözhetetlen az Országgyűlés akadályoztatása esetén, a háborús helyzet kinyilvánításával kapcsolatos hatáskörgyakorlást ugyanakkor indokolt minden körülménytől függetlenül az Országgyűlés kizárólagos hatáskörében megtartani, annak ugyanis nincs közvetlen kapcsolata a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmények kezelésével.⁷¹¹

II. A koronavírus járvány okozta állami szerepvállalás

A koronavírus (továbbiakban: COVID-19) okozta járványügyi veszélyhelyzet olyan korábban nem tapasztalt, világméretű sokkot okozott, amelynek (rövid és hosszútávú) következményei, társadalmi és gazdasági hatásaival együtt, beláthatatlanok. E doktori értekezésben tehát a bemutatott állami szerepvállalás – gyakorlati – hátteréül a 2020 márciusában, Magyarországot elérő, COVID-19 járvány szolgál⁷¹², amelynek következtében a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján 2020. március 11-én⁷¹³ veszélyhelyzet kihirdetéséről rendelkezett, ezzel megalapozva azt, hogy számos kérdésben rendeleti úton hoz(ott) törvényi rendelkezésektől eltérő szabályokat⁷¹⁴. A Kormány számos azonnali közegészségügyi, biztonsági intézkedést hozott 2020. márciusában a tömeges járvány elkerülése érdekében, amelyet áprilisban a túlzott gazdasági visszaesés elkerülése érdekében a költségvetés jelentős átalakításával és háromlépcsős Gazdaságvédelmi Akcióterv meghirdetésével folytatott⁷¹⁵.

Következésképpen a válságot három szinten kellett kezelni: a lakosság, a vállalkozói szféra és makrogazdasági szinten. A lakosság szintjén növelni kellett az elérhető erőforrásokat az egészségügyi szektor szempontjából; átmeneti jelleggel, készpénz juttatásokkal kiegészíteni a bajba jutott háztartásokat⁷¹⁶, illetve bővíteni a rövidtávú és rugalmas munkavégzési lehetőségeket. A vállalkozói szektor szintjén csökkenteni volt szükséges a vírus által legjobban érintett szektorok esetében a késedelmi díjakat, kamatokat, növelni a cégek számára elérhető likviditási- és hitelkereteket; és csökkenteni a cégek közszféra irányába fennálló hátralékait, míg makrogazdasági politika aspektusából növelni kellett a bankok likviditását, s összhangba

⁷¹¹ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása - (2020. december 22.) általános és részletes indokolása

⁷¹² Ez alatt azt értem, hogy a későbbiekben említett 2010. években történt kolontári vörösiszap katasztrófa, illetőleg különböző árvizek idején hirdetett veszélyhelyzet idején [ugyanakkor érdekes reláció, hogy veszélyhelyzet nem került kihirdetésre a délszláv háború idején, a 2006-os tömegtüntetésekkor vagy a 2008-as világgazdasági válság kapcsán sem] történt állami intézkedések tekintetében azok elemzésével jelen disszertáció keretében nem foglalkozom.

⁷¹³ A 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben

⁷¹⁴ Ezt követően – az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében foglalt 15 napos határidő elteltét – az Országgyűlés a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvénnyel (a továbbiakban: felhatalmazási törvény) a veszélyhelyzetet és a veszélyhelyzetben alkotott rendeletek hatályát határozatlan időre meghosszabbította.

⁷¹⁵ MAGYARORSZÁG 2021. ÉVI NEMZETI REFORM PROGRAMJA: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-european-semester-national-reform-programme-hungary_hu.pdf

⁷¹⁶ Ez inkább önkormányzati szinten valósult meg különböző segélyek osztásával: <https://www.penzcentrum.hu/egeszseg/20200423/120-ezres-gyorssegelyt-is-kaphatnak-a-magyar-csaladok-itt-kerheted-1093672> (2021.10.23.)

hozni a monetáris politikát az extrém helyzet adta kihívásokkal és támogatni a gazdaságot automatikusan stabilizáló erőket és növelni a kormányzati beruházásokat.⁷¹⁷

A járvány háttérében kibontakozó gazdasági válság enyhítése és kezelése érdekében a Kormány tehát két akciótervet készített és hajtott végre: a *gazdaságvédelmi és gazdaság-újraindítási akciótervet*. A gazdaságvédelmi akcióterv 2020 márciusában indult, amely 2021. január 1-jéig tartott, míg a gazdaság-újraindítási akcióterv három ütemben valósult meg; az első ütem január 1-jén indult, és április 1-ig tartott, a második ütem április 1-től indult, július 1-ig tartott, és az akcióterv harmadik üteme 2021. július elején indult, és nagyjából 2021 októberéig tartott⁷¹⁸.

A Kormány 2020. március 18-án jelentette be a háromlépcsős Gazdaságvédelmi Akcióterv első ütemét: a társadalombiztosítási-járulék- és adócsökkentéseket, az egyéni vállalkozóknak nyújtott segítséget, valamint a hitel-, kölcsön- és lízingszerződésekkel kapcsolatos fizetési moratóriumot, amely nagyjából ötvenezer kis- és középvállalkozónak, valamint számos magyar háztartásnak (egymillió fő fölötti háztartásnak) nyújtott segítséget. 2020. április 7-én a Kormány meghirdette a Gazdaságvédelmi Akcióterv második ütemét: felállításra került a Járvány Elleni Védekezési Alap és a Gazdaságvédelmi Alap, valamint meghirdetésre került öt program, a munkahelymegőrzés és -teremtés, vállalkozások finanszírozása⁷¹⁹, családok és nyugdíjasok védelme, valamint az Akcióterv harmadik ütemében végrehajtandó kiemelt ágazati programok.

A munkahelymegőrzés programjában bértámogatást is bevezetett a Kormány a bajba jutott ágazatok vonatkozásában, mint például az állam átvállalta a bérek felét, és elengedte a szociális hozzájárulási adót, valamint felére csökkentette az iparüzési adót⁷²⁰. Beruházási támogatás adása is történt, amely 1 434 (darab) magyarországi vállalkozásnak segített, hogy megtartsák a munkahelyeket (ezáltal kb. 280 ezer munkahely megtartásához járult hozzá a Kormány, és több tízezer létrehozásán dolgozott.) Fontos lépésként értékelt a KAVOSZ Zrt. által kezelt Széchenyi-kártyaprogram rugalmassá tétele, amelyek mögé támogatások is kerültek, és a Széchenyi-kártyán keresztül sok munkaadónak nyújtott segítséget⁷²¹. Mindezekon kívül „olcsó” hitel konstrukciók piac részére történt nyújtásával is igyekezett az állam mentőövet biztosítani, amely alapján azok tekintélyes részét a vállalkozások igénybe is vették.

A gazdaság újraindítási akcióterv első szakaszának részeként 2021. februárjában kifizetésre került a fokozatosan visszaépülő 13. havi nyugdíj első negyedrésze, igényelhetővé vált 10 millió forint kamatmentes hitel 10 éves futamidővel és 3 év fizetési türelmi idővel a kkv-szektor részére, továbbá a Magyar Falu Programon keresztül további támogatások lettek elérhetőek a 2 ezer fő alatti falvak vállalkozás-fejlesztéseire. A második lépcsőben (2021. április 1-jén indult a második üteme) a felsőoktatás megreformálására nyújtott 1500 milliárd forint támogatást a Kormány, harmadik lépcsőben (2021. július 1-jétől kezdődött meg a harmadik ütem) pedig

⁷¹⁷ HEPA: Gazdaságvédelmi intézkedések a koronavírus hatásainak mérséklésére a HEPA partnerirodák által lefedett országokban. 2020.04.09.

<https://csmkik.hu/storage/news/Gazdas%C3%A1gv%C3%A9delmi%20int%C3%A9zked%C3%A9sek%20a%20koronav%C3%ADrus%20hat%C3%A1sainak%20m%C3%A9rs%C3%A9kl%C3%A9s%C3%A9re%202020....pdf> (2022. március 15.)

⁷¹⁸ Orbán Viktor miniszterelnök beszéde a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évnnyitó rendezvényén 2021. február 4. Budapesten.

⁷¹⁹ A KORONAVÍRUSJÁRVÁNY HATÁSA A MAGYAR VÁLLALKOZÁSRA. Mathias Corvinus Collegium – Vállalkozáskutató Műhely. 2021. <https://ifka.hu/medias/970/akoronavirus-jarvanyhatasaamagyarvallalkozasokra.pdf> (2022. 03. 13.)

⁷²⁰ Ezzel mintegy az önkormányzatok jogos bevételeitől való elesést okozva.

⁷²¹ A Széchenyi Kártya Program négy új, alacsony kamatozású hiteltermékkal segíti a vállalkozásokat a terv szerint 2021 végéig. A kríziskonstrukciók részeként 2020-ban 435 milliárd forint értékben 16 ezer hitelügyletet kötöttek meg.

alapvetően zöldenergia, körforgásos gazdaság felépítése, és a magyar gazdaság teljes digitalizálása volt a cél, amelyre több ezer milliárd forintnyi forrást biztosított az állam⁷²².

A Gazdaságvédelmi Alapról szóló kormányrendeletben a védekezés költségeinek fedezetére és átlátható elszámolására a kormány összesen három Alapot hozott létre, ennek megfelelően módosította az adott tárgyevi költségvetését is. A Járvány Elleni Védekezési Alap 663 milliárd forintos kezdő pénzügyi kerettel jött létre, amelyet nagyrészt a kormány biztosított, másrészt kölcsönös teherviselést várt el a pártoktól, a „multiktól”, a bankoktól és *az önkormányzatoktól is*. A Gazdaságvédelmi Alapot 1346 milliárd forinttal töltötte fel a kormány, mely összeget a magyar munkahelyek, a magyar gazdaság védelmére és újraindítására, vagyis a gazdaságvédelmi akcióterv végrehajtására fordították. Az Alap nagy részét (923 milliárd forintot) kormányzati megtakarításokból és a minisztériumoktól való elvonásból, átcsoportosításokból állította elő a kormány, másrészt a nemzeti Foglalkoztatási Alap bevételeiből (423 milliárd forint)⁷²³.

A kölcsönös teherviselés jegyében egyszeri adóval járult hozzá a bankszektor a védekezéshez, ugyanis a magyar bankrendszer szilárd, működése stabil, 2019 pedig az egyik legsikeresebb éve volt a Magyarországon működő pénzintézeteknek. Ez pedig megfelelő alapot teremtett ahhoz, hogy a mostani veszélyhelyzetben a bankszektor is részt vállaljon a rendkívüli terhekből *a Gazdaságvédelmi Akcióterv végrehajtása érdekében a Járványügyi Alap feltöltését szolgáló, hitelintézetek járványügyi helyzettel összefüggő különadójáról szóló 108/2020. (IV. 14.) Korm. rendelettel*, azonban a bankrendszer a következő öt évben egyenlő mértékben levonva a „bankadóból” ezt az összeget visszakapja, tehát egyszeri előrehozott adóbefizetésről van szó.⁷²⁴

E banki különadó tekintetében két megjegyzést kell tenni: egyfelől lényegében kölcsön nyújtására kötelezi az érintett hitelintézeteket azzal, hogy a minősített időszak jogalkotó adóból történő levonást irányoz elő a jövőre nézve külön jogszabály alapján⁷²⁵, azonban annak garanciáit az eredeti, *108/2020. (IV. 14.) Korm. rendelet még* nem tartalmazta, azt az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény módosítása útján, annak 4/A. §-ába építette a jogalkotó. Másfelől ez a jogalkotói megoldás még „visszafizetés, mint adó jóváírás” esetében is tulajdonkorlátozást eredményez⁷²⁶, ugyanakkor egy alkotmányossági vizsgálaton valószínűsíthetően – az alkotmánybíróság gyakorlata alapján⁷²⁷ – az alapjog-korlátozást a védekezésben való pénzügyi hozzájárulás, mint közérdek indokolná, az arányosság vonatkozásában pedig az adóból történő levonás miatt az arányban is a jogkorlátozás arányban is állna a köz érdekével.

Egyébiránt a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) Monetáris Tanácsa összesen 3000 milliárd forint új forrást biztosított a pénzügyi rendszer védelmére, 3000 milliárd forintból 1000 milliárd új forrást biztosítottak az újrainduló növekedési hitelprogramhoz, 250 milliárd forint

⁷²² Vö. A Kormány 512/2020. (XI. 21.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet idején a parkolást könnyítő intézkedésekről, A Kormány 1839/2020. (XI. 21.) Korm. határozata a veszélyhelyzet idején a parkolás könnyítése érdekében szükséges intézkedésekről

⁷²³ Orbán Viktor miniszterelnök beszéde a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évnnyitó rendezvényén 2021. február 4. Budapesten

⁷²⁴ <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/egyszeri-adoval-jarul-hozza-bankszektor-vedekezeshez> (2021.10.23.)

⁷²⁵ Egyes adózási tárgyú törvényeknek a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges módosításáról szóló 2020. évi XLVI. törvény

⁷²⁶ Amennyiben az elmarad például egy újabb jogszabály módosítás útján, az már tulajdonelvonásnak minősülne.

⁷²⁷ Lásd erről quaestor-ügy.

az MNB által befizetett osztalék, szintén 250 milliárd többletet jelentett, hogy a jegybank nullára csökkentette a bankok kötelező tartalékrátáját.⁷²⁸

Ezen intézkedési programok keretében a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) és (3) bekezdései, valamint a felhatalmazási törvény rendelkezései alapján több a járvány elleni védekezés szükséges elemeiként megalkotta a következő rendeleteket:

- a várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendeletet;
- a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV.6.) Korm. rendeletet (GR.);
- a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: R1.);
- a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: R2.)⁷²⁹;
- a nemzetgazdaság működőképességének megőrzése céljából a nyersanyag-ellátás veszélyhelyzet időszaka alatt történő megfelelő biztosítása érdekében a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény és kapcsolódó kormányrendeletek;
- a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló 78/2021. (II. 19.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet);
- és a gödi minta alapján a Duna-mente - Fejér megye különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 362/2021. (VI. 28.) Korm. rendeletet (továbbiakban: DmR.).

Ezek után a veszélyhelyzeti jogalkotó a koronavírus járvánnyal összefüggésben az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 624/2021. (XI. 11.) Korm. rendelettel⁷³⁰ (a továbbiakban: Árrendelet), valamint annak részletszabályait rendező az üzemanyagok hatósági áras forgalmazására vonatkozó részletes szabályokról szóló 626/2021. (XI. 13.) Korm. rendelete (a továbbiakban: Árrendelet2) 2021. november 15. napjától elrendelte, hogy a motorbenzin és dízelgázolaj⁷³¹ legmagasabb kiskereskedelmi bruttó ára 480 forint literenként, amely hatósági árat attól kezdve előreláthatólag 2022. október 01. napjáig (folyamatos meghosszabbításokkal) fenntart⁷³². Mindezt teszi a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvénnyel, amely 2022. január 01. napjától tartotta fent az üzemanyag hatósági árat,

⁷²⁸ Lásd erről még: <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/matolcsy-gyorgy-3000-milliardos-uj-forras-penzugyi-rendszer-vedelme> (2022.01.14.)

⁷²⁹ „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárásfajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bírói) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg.” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]; 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [28]}

⁷³⁰ 3. § (1) A Kormány e rendelet hatályát a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztéséig meghosszabbítja, azaz 2022. június 01. napjáig.

⁷³¹a) az MSZ-EN 228 jelű szabványban meghatározott ESZ-95-ös minőségi fokozatú motorbenzin, amely nem teljesíti az ESZ-98-as fokozat minőségi követelményi szintjét, b) az MSZ-EN 590 jelű szabványban meghatározott 2710 20 11 KN-kódú dízelgázolaj

⁷³² Lásd legutóbbi hosszabbítás a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló Kormány 186/2022. (V. 26.) Korm. rendeletben 2022. október 01. napjáig.

azt követően a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 39/2022. (II. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet1) – a veszélyhelyzeti felhatalmazáson keresztül – 2022. május 15-ig meghosszabbította, majd a hatósági üzemanyagárral kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 57/2022. (II. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet2) hatályát⁷³³ a 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet fenntartotta⁷³⁴, majd annak hatályát a 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendelet 1. § (1) 20. pontja 2022. október 1-jéig meghosszabbította azzal a feltétellel, hogy bizonyos nem magyar rendszámú gépkocsi esetén a hatósági ár nem alkalmazható⁷³⁵.

Míg az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló Kormány 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelete szerint hat élelmiszeripari termékre vonatkozó hatósági ár 2022. február 15. és 2022. május 1. közötti időszakban volt érvényben, illetőleg ezen rögzített ár is 2022. október 01. napjáig meghosszabbításra került, amely esetben a hatósági árat akként határozta meg a jogalkotó, hogy 2021. október 15. napján alkalmazott bruttó kiskereskedelmi árnál – a hét termék rögzített ára – nem lehet magasabb. A különféle hatósági árakat 2021. őszétől kezdve vezették be, amely intézkedések által igyekezett – vélhetően – a kormány küzdeni az egyre magasabb inflációval, de az ellen mindenképp, hogy a fogyasztók az áremelkedéseket elviselhetetlenül nagynak érezzék.

E ponton meg kell jegyezni, hogy az 1990. évi LXXXVII. törvény javaslata maga elemzi és idézi fel, hogy „a törvény célja nem teszi lehetővé, hogy a Kormány az inflációt az árhatósági jogkör alapján próbálja megfékezni. Ilyen lehetőség óhatatlanul az adminisztratív megoldások irányába terelné a gazdaságirányítást és a vállalkozók körében is jogbizonytalansághoz vezetne. Ha – rendkívüli gazdasági körülmények következtében – ilyen intézkedés szükségessége felmerül, arra a Kormánynak az Országgyűléstől külön törvényi felhatalmazást lehet kérni. Ezt a megoldást az is indokolja, hogy ilyen helyzetben nem kizárólag árkérdésről van szó, hanem a gazdaság egészét érintő problémáról, amit teljes összefüggésben kell rendezni”.⁷³⁶

Egyébiránt 2022. május 25. napjával háborús veszélyhelyzet került kihirdetésre az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel⁷³⁷.

Mindegyik minősített időszakos rendeleti (2021. évben törvény által áttemelt ezzel hosszú távra törvényi) úton hozott intézkedés az állam gazdasági szerepvállalását tükrözi, azonban azok címzettjei nem minden esetben kérték az Alkotmánybíróságtól azok alkotmányos

⁷³³ 2022. július 01. napjával hatályát veszítette volna.

⁷³⁴ A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról

⁷³⁵ A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 186/2022. (V. 26.) Korm. rendelete „(1a) Az üzemanyag nem hatósági áras termék, ha azt külföldi rendszámú jármű töltésének céljából értékesítik. (1b) Az (1a) bekezdéstől eltérően hatósági áras üzemanyaggal tölthető a külföldi rendszámú gépjármű, ha a külföldi rendszámú gépjármű államjelzése szerinti országban az üzemanyag hatósági áras termék, és a külpolitikáért felelős miniszter rendeletben megállapítja, hogy ezen országban a magyar rendszámú gépjármű – a hatósági ár mértékét ide nem értve – legfeljebb a magyar szabályozás szerinti korlátozásokkal, hatósági áras üzemanyaggal tölthető.

⁷³⁶ 1990. évi LXXXVII. törvény általános indokolása - az árak megállapításáról szóló törvényhez

⁷³⁷ Hatályának fenntartása a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvénnyel történt.

aggályaikkal összefüggő alaptörvényi felülvizsgálatát. Így jelen doktori értekezés keretében azokat a főbb intézkedéseket mutatom be részletesen, melyekkel összefüggésben a címzettek, illetőleg az arra jogosultak éltek jogukkal és a Testülethez fordultak a különleges jogrendbeli alkotmányossági kontroll érdekében, így tehát a disszertációban érintőlegesen értekezem azon rendelkezések tekintetében, amelyek alkotmányossági kontrollja nem történt meg, ugyanakkor a témakör komplex áttekintéséhez azok említése, elkerülhetetlen.

Mielőtt az egyes normák elemzésére térnék szólni kell egy-két gondolat erejéig a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozatról és a 1109/2020. (III. 18.) Korm. határozatról⁷³⁸, ugyanis az említett kormányhatározat(ok)al a koronavírus elleni védekezés keretében tíz akciócsoport állt fel, melyek egyike a létfontosságú vállalatokért felelős akciócsoport volt, s amelyet a honvédelemért felelős miniszter vezetett annak érdekében, hogy azokat a szolgáltató- és gyártókapacitásokat, közlekedési, energetikai, gyógyszeripari cégek munkáját koordinálja⁷³⁹, amiknek a működése rendkívüli járványhelyzetben kiemelten fontos Magyarország számára⁷⁴⁰. Etekintetben rá kívánok mutatni arra, hogy a Magyar Állam (rendkívüli jogalkotó: Kormány) számára a Kat. 48. §-a rendkívüli intézkedésként biztosítja azt, hogy a veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén – illetve annak megelőzése céljából – gazdálkodó szervezetek működését rendeleti úton a Magyar Állam felügyelete alá vonja. Azonban ilyen esetben az államháztartásért felelős miniszter vagy kormánybiztos [ennek keretében áttekinti a gazdálkodó szervezet vagyoni helyzetét, jóváhagyja, ellenjegyzzi a gazdálkodó szervezet vagyoni jellegű kötelezettségvállalásait, valamint – a rendkívüli intézkedés bevezetését előidéző helyzet közvetlen elhárításával, illetve következményeinek enyhítésével összefüggésben – dönt a gazdálkodó szervezet legfőbb döntéshozó szerve hatáskörébe tartozó ügyekben⁷⁴¹] járhat el⁷⁴² azzal, hogy a Magyar Államnak kártalanítási kötelezettsége áll fenn a felhatalmazott személy által a feladatkörébe tartozó döntéssel okozott kárért⁷⁴³. Az akciócsoporton belül működő Irányító Csoport feladata pedig az volt, hogy megtervezze és megszervezze a feladatok végrehajtását az ország folyamatos működéséhez elengedhetetlen, létfontosságú magyar vállalatok biztonságos tevékenység és zavartalan működés – a Honvédelmi Igazgatási Törzseken keresztül – segítségnyújtás érdekében⁷⁴⁴. A járvány idején összesen száznegyven, majd száznyolcvannegy⁷⁴⁵, az ország működése szempontjából létfontosságú céget azonosítottak, azonban közülük végül százöt vállalatot vezényeltek ki katonákat, ilyen intézmény volt például az MVM, a Mol, a Mátrai Erőmű, a HungaroControl,

⁷³⁸ Ezzel összefüggésben meg kívánom jegyezni, hogy a 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 7. §-ában elrendelte a Magyar Honvédség közreműködési kötelezettségét a rendvédelmi intézkedések végrehajtásában azzal, hogy támogassa a rendőrséget és a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek szakfeladataik ellátásában is. A jogalkotó döntésével kapcsolatosan rá kívánok mutatni arra a kuriózumra, hogy a veszélyhelyzet az egyetlen különleges jogrendi alakzat, amelynek részletes szabályait sarkalatos törvényként a Kat. tartalmazza és a Kat. nem ad felhatalmazást a kormánynak arra, hogy a Magyar Honvédségre és annak állománya tekintetében rendkívüli rendelkezéseket alkosson. Ugyanakkor a jogelméleti polémia nem dönthető el tekintettel arra, hogy a tárgykörben alkotmányossági kontroll nem történt.

⁷³⁹ <https://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszerium/hirek/benko-tibor-csutortok-reggel-jellenek-meg-az-erintett-vallalatoknal-a-honvedelmi-iranyito-csoportok> (2021.11.30.)

⁷⁴⁰ További törvényi keretét a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény szolgál, a létfontosságú magyar vállalatok körét e törvény alapján határozták meg.

⁷⁴¹ Kat. 48. § (3) bekezdés a), b), c) pontja.

⁷⁴² Kat. 48. § (1) bekezdése

⁷⁴³ Kat. 48. § (5) bekezdés

⁷⁴⁴ <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/honvedelmi-iranyito-csoportok-biztositjak-hazai-letfontossagu-vallalatok-mukodeset> (2022.03.16.)

⁷⁴⁵ <https://www.napi.hu/magyar-vallalatok/letfontossagu-magyar-vallalat-koronavirus-jarvany-honvedelem.703638.html> (2022.03.17.)

a MÁV, a GYSEV, a Volánbusz, a Magyar Közút, a Magyar Posta, több vízszolgáltató, a Fővárosi Csatornázási Művek, a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató, az Antenna Hungária, az Auchan, a Hungaro-pharma, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő, valamint a Honvédelmi Minisztérium több háttérintézménye, a Globus konzervgyár és a Pápai Hús is. A kiadott közleményekben megjegyezték, hogy a katonák a vállalatok működését biztosítják, segítséget nyújthatnak viszont szállítási, ellátási és őrzési feladatokban, ám szakmai döntéseket nem hoznak⁷⁴⁶. E vonatkozásban ugyanakkor muszáj rögzíteni azt, hogy a kormányhatározat alapján létrehozott akciócsoporthoz, majd a delegált „törzsek” kivezénylése az érintett vállalatokhoz nem tekinthető a Kat. szerinti állami felügyelet alá vételének, az nem történt meg, ezáltal a „katonai segítség” pusztán annak előszobájaként említhető, viszont például a veszélyhelyzet során teendő intézkedések keretében gazdálkodó szervezet működésének a magyar állam felügyelete alá vonásáról szóló 198/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet (2) bekezdése alapján már az történt, mely szerint *a magyar állam nevében [(1) bekezdés alapján a földgázellátási veszélyhelyzet esetén - elrendelte az FGSZ Földgázszállító Zártkörűen Működő Részvénytársaság magyar állam felügyelete alá vonását] a Társaság magyar állam felügyelete alá vonása során az energiapolitikáért felelős miniszter ... jár el.*

Az előbbieken bemutatott rendelkezések alapján egyrészt felmerül a kérdés, hogy a honvédelmi miniszter, illetve a Magyar Honvédség milyen alkotmányos felhatalmazással rendelkezett, és a katonai erők ily módon történő alkalmazása megmaradt-e az Alaptörvény, valamint a Kat.⁷⁴⁷ keretén belül. Másrészt a veszélyhelyzeti jogalkotó döntésével kapcsolatosan rá kívánok mutatni arra is, hogy a veszélyhelyzet [lásd erről a C) Fejezet I.2. részét] az egyetlen különleges jogrendi alakzat, amelynek részletes szabályait sarkalatos törvényként a katasztrófavédelemről szóló törvény tartalmazza és a Kat. nem adott felhatalmazást a kormánynak arra, hogy a Magyar Honvédségre és annak állománya tekintetében rendkívüli rendelkezéseket alkosson⁷⁴⁸. Továbbá két megjegyzést szükséges tenni: a honvédelmi irányító törzs tagjai munkájának relációjában nem volt kifejezett definiált állami intézkedés (értve ezalatt veszélyhelyzeti kormányrendeleti szabályozás hiányát), továbbá az előbbieken leírtak alapján a normatív alapok hézagosságok voltak, s azt pótolni szándékozták utólag (sic!) a honvédelemről és a katasztrófavédelemről szóló törvények módosításával 2020. június 18. napjától alkalmazhatóan⁷⁴⁹. Mindazonáltal egy veszélyhelyzeti kormányrendeletben elhelyezett döntés esetleges vizsgálat során a legitím cél: a létfontosságú állami, illetve nem állami gazdasági társaságok zavartalan működésének akár állami felügyelet mentén való fenntartása elfogadható cél, ám a bevezetett intézkedés vezethetne adott, nem állami gazdasági társaság a vállalkozáshoz való jog, vállalkozás szabad gyakorlásának sérelméhez (gazdasági, üzleti titkokhoz való hozzáférés lehetősége, mechanizmusok kontrollja stb.) és a diszkrimináció tilalmába ütközőnek is. Mindazonáltal a jogelméleti polémia ’res iudicataként’ nem dönthető el tekintettel arra, hogy a tárgykörben alkotmányossági kontroll, mint Alkotmánybíróság általi

⁷⁴⁶https://hvg.hu/kkv/20200629_katonak_magyar_honvedseg_honvedelmi_iranyitocsoport_koronavirus_jarvany_magyar_cegek (2022.03.13.)

⁷⁴⁷ Ugyanakkor a Kat. Általános rendelkezései között annak is 2. §-ban egy nagyon tág szabály található arról, hogy a Magyar Honvédség katasztrófa (3. § 5. pont) esetén a védekezésbe és a következmények felszámolásába bevonható. Ám összhangban az akkor hatályos jogszabályi környezettel, a Magyar Honvédség első hullámbeli bevetésével kapcsolatosan kétely támad, s ezt a jogalkotó is érzékelte, mivel mind a Kat., mind a Htv. rendelkezéseibe kiegészítő, felhatalmazó szabályokat [Kat. 51/A. §, Htv. 36. § (1) bekezdés k) pont] iktatott be 2020. június 18. napjától és a 2012. évi CLXVI. törvénybe is 13/A. § 2020. július 01. napjától.

⁷⁴⁸ Lásd erről Kat. 48.-51. §§-okat, illetve vö.: Mészáros: i.m. 7.

⁷⁴⁹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 36. § (1) k) pontját a 2020. évi LVIII. törvény 348. §-a módosította, amely 2020. VI. 18-tól hatályos.

felülvizsgálat nem történt. Ezeken felül az energiapolitikáért felelős miniszter⁷⁵⁰ 198/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet szerinti eljárása továbbra sem értelmezhető alkotmányos keretek közötti szinten, mivel az Alaptörvény felhatalmazása alapján a Kat. 48. §-a vagy kormánybiztosra, vagy az államháztartásért felelős miniszterre mutat, nem pedig az energiapolitikáért felelős miniszterre. A gondolatmenetet megerősítő a Kormány Statútum rendelete⁷⁵¹ alapján az energiapolitikáért nem az államháztartásért felelős miniszter felel, hanem a technológiai és ipari miniszter.

E néhány bevezető jellegű gondolat után következnek a Kormány rendkívüli időszakban alkotott kormányrendeleteinek áttekintése.

A 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendelettel a veszélyhelyzeti jogalkotó a veszélyhelyzet idejére felfüggesztette a várakozási díj fizetési kötelezettséget a helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat és az állam tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt közterületek várakozási területein, amely tulajdonképpen visszavágja – esetenként akár fél milliárd forinttal⁷⁵² – a várakozási díjat bevezető önkormányzatok bevételeit 2020. április 6. napjától. Ezen jogalkotói megoldás felvetheti a kellő felkészülési idő, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmét, mint „jogos váromány” elvonását, amellyel az önkormányzatok a költségvetésükben terveztek, azonban ezen intézkedéssel szemben a címzettek nem kértek alkotmányossági kontroll eljárást⁷⁵³, tehát a polémia nem dönthető el.

A veszélyhelyzeti intézkedések egy másik ikonikus mozzanata, amikor is a Gr. 4. §-ában foglalt rendelkezéssel a költségvetési törvények 2013. óta – a rendelkezés 2020. április 7.-ei hatályba lépése előtt – fennállt szabályait, melyek a gépjárműadónak a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok közötti 60-40%-os megosztását írták elő, írták felül úgy, hogy a települési önkormányzatokat a 2020. évben beszedett gépjárműadó a Gr.-nél fogva már nem illette meg, az a központi költségvetés bevételeit képezi. E rendeleti szabályozás kapcsán felmerült, hogy az az önkormányzatok tulajdonhoz való alapvető jogát a különleges jogrendben alaptörvényellenesen korlátozza, ugyanis az önkormányzatok számoltak az általuk beszedett gépjárműadó 40%-ával a tárgyévi költségvetésük elfogadásakor, így kötelezettségvállalásaik mértékét a gépjárműadóból származó bevételt, mint jogos várományt határozták meg. Rá lehet mutatni arra a körülményre is, hogy a tulajdonjog (mint megszerzett javak) határozatlan idejű és később sem visszatérítendő elvonása (kompenzáció hiánya) az arányosság mércéjének sem feltétlenül feleltethető meg figyelemmel a kormány rendeleteiben az önkormányzatok számára, a koronavírus járványhelyzet kezelésével összefüggésben meghatározott többletfeladatok előírására. E vitatható intézkedéssel szemben az országgyűlési képviselők egynegyede utólagos normakontroll eljárás⁷⁵⁴ keretében kérték az alkotmányosan aggályosnak vélt rendelkezések megsemmisítését.

Mintegy ezen intézkedéssel párhuzamosan a Kormány elfogadta az R1. és R2.-ben foglalt szabályozást, ezzel a(z) R2. – a(z) R1. alapján⁷⁵⁵ – Göd város közigazgatási területén, a tulajdonában álló meghatározott ingatlanokon különleges gazdasági övezet került kijelölésre: s

⁷⁵⁰ Ugyanakkor lásd pl.: KARTONPACK Doboziipari Nyilvánosan Működő Részvénytársaság esetén a 128/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletben a kormányzati feladatok összehangolásáért felelős kormánybiztos került kijelölésre.

⁷⁵¹ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 160. §-a a technológiai és ipari miniszter feladat- és hatáskörébe sorolja az energiapolitikát.

⁷⁵² <https://infostart.hu/belfold/2020/04/06/igy-tervezik-at-az-onkormanyzatok-a-koltsegveteseiket> (2022.02.15.)

⁷⁵³ Jelen tanulmány megírásakor már nem is lehet tekintettel a 180 napos jogvesztő határidőre.

⁷⁵⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése, valamint 32. § (1) és (2) bekezdése szerinti eljárás.

⁷⁵⁵ Az R1.-ben a Kormány a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 53. § (3) bekezdésben foglalt eredeti jogalkotói hatáskörében eljárva rendelkezik.

így a kormányrendeletben kijelölt különleges gazdasági övezetbe tartozó ingatlan tulajdonjoga („ex lege”) a megyei önkormányzatra szállt át – azzal, hogy olyan rendelkezést a rendeletek nem tartalmaztak, amelyekkel az eredeti állapotnak a veszélyhelyzet elmúltát követő helyreállítására, az ingatlanoknak az önkormányzat részére történő visszaadására irányult volna –, arra vonatkozóan pedig a helyi adók kivetésére és beszedésére a megyei önkormányzat jogosult⁷⁵⁶. Egyébiránt e rendelkezés mellékága, hogy az R1. és R2. által érintett, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: helyi adókról szóló tv.) által szabályozott helyi iparüzési adó alapja – az állandó vagy ideiglenes jelleggel folytatott vállalkozási tevékenység – az önkormányzat illetékességi területén volt, ugyanakkor, mivel az R2.-ben felsorolt ingatlanok tulajdonjoga a megyei önkormányzathoz került, az illetékességi terület is a megyei önkormányzathoz tartozik. Mellőzve a részletes jogszabályi környezet ismertetését, összegezve tehát arról van szó, hogy a helyi iparüzési adó mellett a telekadó és az építményadó, mint forrásokból származó adóbevétele Göd Város Önkormányzatának jelentősen leszűkült, a rendkívüli szabályozás prognosztizálhatóan több milliárd forint bevételkiesést okozott⁷⁵⁷, ugyanis a helyi iparüzési adó alapja – csökkentve a helyi adó törvényben meghatározott tételekkel – a nettó árbevétel, Göd Város Önkormányzata esetében az adó mértéke pedig az adóalap 2%-a⁷⁵⁸. Az éves adózók esetében az adóelőlegfizetési határidő a tárgyév szeptember 15. és tárgyévét követő év március 15. napja, az éves adóbevallási kötelezettség határideje a tárgyévét követő év május 31-e, valamint ez idő tájt szükséges korrigálni a bevallásban az adóelőlegfizetéshez kapcsolódó eltérést is. A rendeletekből, valamint a helyi adókról szóló törvénnyel történő együttes értelmezésből következően az érintett önkormányzatnak a 2019. évi adóbevételeket követően már semmilyen további bevétele nem keletkezik ebből a forrásból.⁷⁵⁹ Másrészt ezzel a jogalkotói megoldással a veszélyhelyzeti szabályozás átmeneti jellege nem realizálódik, mivel a(z) R1. és az R2. hiába veszti hatályát a veszélyhelyzet megszűnésével, az nem a veszélyhelyzet előtti állapot visszaállítását fogja eredményezni, hanem az érintett ingatlanok tulajdonjoga – erre vonatkozó szabályozás hiányában – a megyei önkormányzatnál marad.

Egyébiránt e fenti minta alapján Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzata tekintetében annak tulajdonában álló, az ingatlan-nyilvántartás szerinti, Rácalmás külterület 053/2 és 053/8 helyrajzi számú ingatlanokat ingyenesen, 100 évre Rácalmás Város Önkormányzata vagyonkezelésébe adták⁷⁶⁰ és a DmR. alapján⁷⁶¹ 2021. július 1-i hatállyal Ivánca község és Rácalmás város közigazgatási területén Duna-mente - Fejér megye elnevezéssel különleges gazdasági övezet került kijelölésre, melynek keretében Ivánca község közigazgatási területén

⁷⁵⁶ Az R1. a különleges gazdasági övezetté nyilvánítás keretében kifejezetten arról rendelkezett, hogy ilyen esetben az övezetbe tartozó ingatlanok tulajdonjoga a megyei önkormányzatra száll át, arra vonatkozóan a helyi adók kivetésére és beszedésére, valamint egyéb önkormányzati hatáskörök gyakorlására a továbbiakban a megyei önkormányzat jogosult. Továbbá, amennyiben a rendelet hatálybalépését követő időszakra már a települési önkormányzat felé történt a különleges gazdasági övezettel érintett adóalanyok részéről befizetés, ennek is a megyei önkormányzat részére történő átcsoportosítását követeli meg.

⁷⁵⁷ [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/\\$FILE/IV_839_0_2020_indit_vany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/$FILE/IV_839_0_2020_indit_vany_anonim.pdf) 6. (2022.03.30.)

⁷⁵⁸ 2015. január 1-jétől

⁷⁵⁹ A helyi iparüzési adó esetében a helyi adókról szóló tv. engedélyezi az előrehozott adó megfizetését. Ilyen esetben az adófizetésre kötelezett adóbevallás egyidejű benyújtásával az esedékességnél előbb is befizetheti az adót, ezért az R1. 8. §-a külön kitért ilyen esetekre is, miszerint még az előrehozott fizetés keretében befizetett adókra sem jogosult az önkormányzat az érintett ingatlanok után. Az R1. a visszaigénylésre a túlfizetés szabályait rendelte alkalmazni külön határidő nélkül, így a hatálybalépés napján, 2020. április 18-án meg is kezdődhetnek a visszaigénylések.

⁷⁶⁰ Az egyes vagyongazdálkodási kérdésekről, illetve egyes törvényeknek a jogrendszer koherenciájának erősítése érdekében történő módosításáról szóló 2021. évi CI. törvény 5. § (1) bekezdése alapján.

⁷⁶¹ A Duna-mente - Fejér megye különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 362/2021. (VI. 28.) Korm. rendelet alapján került kialakításra különleges gazdasági övezet.

létrejövő, a különleges gazdasági övezetben található, egyes önkormányzati tulajdonban álló, forgalomképtelen törzsvagyona tartozó közterület tulajdonjogát a Fejér Megyei Önkormányzatnak juttatta azzal az indokolással, miszerint az érintett helyi közösség szempontjait figyelembe vevő közérdek az, hogy a közfeladat-ellátást és az közösségi célokat szolgáló kezelési jog azon önkormányzatot illesse meg, amelynek közigazgatás területén az érintett ingatlanok találhatóak.

A kormányrendeletek (R1., R2., R3.) tehát felvetik az érintett önkormányzat tulajdonhoz való alapjogának szükségtelen és aránytalan korlátozását azzal, hogy a veszélyhelyzettel való szoros relációja megkérdőjelezhető, mely vonatkozásában az Alaptörvény XV. cikke szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközhet, továbbá a kellő felkészülési idő biztosításának hiánya, valamint a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközésük folytán (is) ellentétesek lehetnek volna az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a jogbiztonság követelményével. Emellett az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában foglalt önkormányzati hatáskörgyakorláshoz való jog sérelme is felmerülhet, valamint, hogy a - tartalmuk szerint egyedi döntésnek minősülő - sérelmezett jogszabályok a jogorvoslathoz való jogát elvonták [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog)], valamint az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésével (Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztésére vonatkozó tilalom). Mindezzel összefüggésben a legitim cél hiányának megalapozása körében a kormányrendeletek túlterjeszkedhetnek az Alaptörvény különleges jogrendben alkalmazandó, jogkorlátozásra adott felhatalmazásán is. Míg a DmR. alapján az érintett ingatlanokon létrehozott különleges gazdasági övezet egy másik önkormányzat általi ingyenesen szerzett vagyonkezelői jog, illetve tulajdonjog⁷⁶² alkotmányjogi értelemben ellentételezés nélküli kisajátításnak minősülhet, amely elvezethet az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) és f) pontja szerinti (önkormányzati autonómia) kiüresítéséhez is, ugyanis a jogszabályok folytán kieső adóbevételek⁷⁶³ kompenzálására nem került sor, míg a tulajdonjog átruházásával érintett másik települési önkormányzat, Rácalmás számára a Fejér Megyei Önkormányzat a kieső adóbevételekkel [vö. Rácalmás Város Önkormányzata ténylegesen nem vesztette el adóvételeit] összemérhető működési és fejlesztési célú támogatást nyújt⁷⁶⁴. Ezen támogatási szisztéma pedig az Alaptörvény XIII. cikkével (jogos váromány) és XV. cikk (2) bekezdésével is ellentétes lehet. Az érintett 2021. évi CI. törvény és a DmR. emellett a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközhet, mivel köztudomású tény⁷⁶⁵, hogy Hankook Tire beruházás évekkorábban már megkezdődött, 3 egysége felépült. A különleges gazdasági övezet kijelölését konstituáló jogszabály⁷⁶⁶ miatt Göd Város Önkormányzata

⁷⁶² Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésére is tekintettel.

⁷⁶³ Az állami beavatkozás úgy történt: elvont jelentős mennyiségű forrást jelentő területet, illetve azok használatát Dunaújváros Önkormányzatától, ezzel megfosztva a megyei jogú várost a területen folytatott gazdasági tevékenység után beszedhető bevételektől is.

⁷⁶⁴ Lásd erről a Fejér Megyei Önkormányzat Közgyűlésének 214/2021. (IX.30.) határozata alapján „A Közgyűlés a Fejér Megyei Önkormányzat által nyújtott támogatásokról szóló 73/2027. (X. 7.) önkormányzati rendelet hatályba lépésével egyidejűleg egyedi kérelmei alapján összességében 898 192 652 Ft támogatást nyújt Rácalmás Város Önkormányzatának a különleges gazdasági övezet legközvetlenebbül érintett településeinek településfejlesztési és -működési alapjából, melyből 740.264.370,-Ft működési, 757.928.282,-Ft pedig fejlesztési célú támogatás.”

⁷⁶⁵ A 526/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet címétől is függetlenül: a Hankook Tire Magyarország Kft. Rácalmáson megvalósuló beruházásával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről.

⁷⁶⁶ Mindeközben 2020. június 17. napján kihirdetésre került a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény, mely alapján az Országgyűlés felhívta a Kormányt, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetet (a továbbiakban: veszélyhelyzet) az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése szerint szüntesse meg. Az önkormányzat indítványa által sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket tartalmazó R2. az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletben meghatározott időponttól, azaz 2020. június 18-tól hatályát veszítette, míg az R1.-et a különleges

alkotmányjogi panasz eljárás keretében⁷⁶⁷ az Alkotmánybíróságtól annak alaptörvény-ellenes minőségének megállapítását és ezért a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérte.

Az indítványozó Önkormányzat előadása szerint a vizsgált ügy azt az alapvető alkotmányjogi kérdést is felveti, hogy veszélyhelyzet idején – de általánosságban is – lehetséges-e önkormányzati tulajdont azonnali, feltétlen, kompenzáció nélküli diszkriminatív módon elvonni azzal, hogy arra felkészülési időt nem biztosított a jogalkotó, az önkormányzati adóbevételek elvonása kapcsán pedig arra visszamenőleges hatállyal került sor⁷⁶⁸. Korábban az egész országot érintő különleges jogrend, veszélyhelyzet kihirdetésére nem került sor, így az a kérdés is eldöntésre várt, hogy *tulajdonképpen mi tekinthető alkotmányosan a veszélyhelyzetre vonatkozó felhatalmazás körébe tartozó szabályozási kérdésnek*. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint az Alaptörvény XIII. cikke által védett tulajdonhoz való jog megsértésére legitim cél nélkül került sor, hiszen ezen szabályok semmilyen értelmezhető, járványügyi védekezéssel összefüggő célt nem szolgáltak: értelmezhető járványügyi közérdek hiányában a jogkorlátozás szükségessége és arányossága már fel sem vehető, ami ehelyett marad, az pusztán általános gazdasági cél. Bár a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok körében az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése lehetőséget ad az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére is, vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túli korlátozásra, ugyanakkor az semmiképpen nem vezethet ahhoz az értelmezéshez, hogy mérlegelés nélkül teljesen kiüresíthető egy alapjog, a veszélyhelyzeten túlmutató módon.

A jogorvoslathoz való jog sérelme körében az indítványozó emlékeztetett arra, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata értelmében a normatív döntésben rejtőzködő egyedi határozatok alkotmányellenesek. Az indítványozó véleménye szerint rá vonatkozóan normatív alcában – veszélyhelyzeti kormányrendelettel – valójában egyedi döntést hoztak, amikor az R2.-vel tulajdonát tőle elvonták. Ez ellen az egyedi határozat ellen semmilyen jogorvoslati út nem áll rendelkezésére, ezért az R2. ezen okból is alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését.

Az indítványozó előadta érveit az önkormányzatiság és népképviselő elvének sérelmével kapcsolatban is [az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjának sérelme], melyek szerint alapvető, az önkormányzati autonómia és gazdálkodás alapját képező, Alaptörvényben biztosított tulajdonának olyan fokú elvonása történt, amely már a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását, és az önkormányzati közhatalom gyakorlásához szükséges anyagi feltételek biztosítását lehetetlenné teszi.

Mindezen intézkedéseken felül a jogalkotó – az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott, veszélyhelyzeti eredeti jogalkotó hatáskörében kiadott – 78/2021. (II. 19.) Korm. rendeletben a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 10. § (1) bekezdésének alkalmazását függeszti fel, s állapít meg⁷⁶⁹ eltérő rendelkezést akként, miszerint a bányászatról

gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény 28. §-a helyezte hatályon kívül, amely 2020. június 18-án, szintén az indítvány benyújtását, illetve befogadását követően lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság hivatalból észlelte, hogy a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R3.) 6. § (1) bekezdése értelmében e rendelet hatálybalépése az R2.-vel kijelölt, a 2. § szerinti gazdasági övezetté kijelölést és az az alapján a rendelet hatálybalépését megelőzően létrejött jogviszonyokat nem érinti, így azokat folyamatosnak kell tekinteni, a 2020. évi LIX. törvény (továbbiakban: Módtv.) 9. § (1) bekezdése pedig az R1. vonatkozásában ugyanígy rendelkezik.

⁷⁶⁷ Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti eljárás.

⁷⁶⁸ [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/\\$FILE/IV_839_0_2020_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/$FILE/IV_839_0_2020_inditvany_anonim.pdf)

⁷⁶⁹ 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése

szóló törvény alapján a bányászati tevékenység gyakorlása vonatkozásában megköthető koncessziós szerződés megkötésére nyilvános pályázat kiírása útján kerül sor, a 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet⁷⁷⁰ rendelkezései alapján pedig zártkörű pályázat kiírása által lehetséges a szerződéskötés (a bányászati jogok hasznosításának átengedésére 20 évre és annak 10 évre történő meghosszabbítása lehetséges) azzal a feltétellel, ha az adott ügylet megvalósítása a társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti cél megvalósítása érdekében kiemelten indokolt, és arról a Kormány erre figyelemmel határozatban döntött. Mindez azt jelenti, hogy egyes bányavállalkozók az ismertett rendelkezés folytán adott bányatelkek tekintetében eleshet a koncessziós szerződés elnyerésére irányuló pályázaton való indulástól. Mindezen szabályozás felvetheti, hogy e tárgykörben a veszélyhelyzeti jogalkotói hatáskört túllépve – az „egyéb szempontok szerinti cél” tartalmában korlátlan, amely túlnyúlik a Kat. 51/A. §-a szerinti, tételesen meghatározott célok körén – 78/2021. (II. 19.) Korm. rendeletet, ugyanis nem bizonyos a járványhelyzettel való szoros összefüggése, a zártkörű pályázatadás vonatkozásában felmerülhet a vállalkozáshoz való alapvető jog (Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés) sérelme, mivel egyes vállalkozások esetében tulajdonképpen a piacra lépés lehetőségét zárja ki a zárt pályázatadással, valamint a zárt pályázat kiírásával a piaci szereplők közötti különbségtétel pedig a XV. cikk (1) és (2) bekezdésében foglaltakkal lehet ellentétes.

Ezt követően, a 6/2022. (I.14.) Korm. rendelettel⁷⁷¹ bevezetett hét termékcsoport árát maximalizáló jogszabályi rendelkezésekkel szemben az érintett élelmiszer-kereskedők egy csoportja az Alkotmánybírósághoz fordult, ugyanis az indítványozók szerint a szabályozás rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a jogbiztonság elvéből következő kellő felkészülési idő követelményével, valamint a jogalkotó visszaélt a veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján őt megillető jogalkotói hatalommal. Hivatkoznak arra is, hogy az intézkedések alaptörvény-ellenesen korlátozzák az M) cikk (1) bekezdésből levezetett szerződési szabadságot. A kereskedőket terhelő kötelezettségek sértik az indítványozók tulajdonhoz való jogát, emellett a támadott jogszabályokkal összefüggésben a tisztességes hatósági eljáráshoz való joguk és – a tisztességes bírósági eljárás részét képező – bírósághoz forduláshoz való joguk megsértését, valamint az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével együttesen értelmezett vállalkozáshoz való joguk aránytalan korlátozását is állítják⁷⁷².

Egyes alaptörvényi elvek, alapjogok megjelenése a minősített időszaki veszélyhelyzettel kapcsolatos szabályozás alkotmánybírósági megítélésében

E részben a minősített időszakokkal kapcsolatos döntések tükrében mutatom be az alkotmánybírósági gyakorlatot, mely láthatóvá teszi az egyes alaptörvényi elvek és alapjogok korlátozhatóságának mértékét különleges jogrend idején. A gyakorlat bemutatását a gépjárműadó elvonása, majd a Göd Önkormányzat közigazgatási területén kijelölt különleges gazdasági övezettel és a bányahasznosítással összefüggő döntések elemzésével végzem el az egyes jogelvekre fűzve. Ugyanakkor e részben helyeztem el bevezető jellegű gondolatként a gépjárműadó elvonása vonatkozásában a 3234/2020. (VII. 1.) AB határozattal kapcsolatosan

⁷⁷⁰ A veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény, melynek 79. alcíme (174–181. §-ai) számos ponton módosította a Bányatv.-t úgy, hogy a törvény 176. §-a a Bányatv. rendelkezéseit egy új, „A bányászati jog hasznosításba adása” alcímmel (28/A–28/E. §-ok) egészítette ki, mely rendelkezések 2021. december 1. napjától hatályosak és lényegében a különleges jogrendben megalkotott 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet szabályait ülteti át a normál jogrendi szabályozási környezetbe.

⁷⁷¹ Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I.14.) Korm. rendelet 2022. február 1-jén lépett hatályba.

⁷⁷² [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/c903717128121df9c125889f005b0176/\\$FILE/IV_1782_0_2022_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/c903717128121df9c125889f005b0176/$FILE/IV_1782_0_2022_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (2022.08.03.)

született döntés tárgyalását, mivel ez esetben nem érdemi, hanem visszautasító döntés született. Ezt követően – a jogelvekre felfűzve térek át már külön alcímekben kifejtve – a Göd Város Önkormányzata területén különleges gazdasági terület létrehozása tárgyában a 8/2021. (III. 2.) AB határozat⁷⁷³, a bányahasznosítás tárgyában alkotott 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet tekintetében pedig a 3152/2022. (IV. 12.) AB határozatra, melyek vonatkozásában a támadott aktusok elemeinek alkotmányellenességére és azok megsemmisítésére irányuló indítványok, elutasítására, került sor.

A 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat a Gr. 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság hatásköri hiányra⁷⁷⁴ hivatkozva a hatáskörét korlátozó, Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére (továbbiakban: államadósság-klauszula) miatt utasította vissza, mivel az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg, jelen esetben pedig az indítványozó a költségvetési törvény szabályozási tárgykörében megalkotott, ahhoz szorosan kapcsolódó gépjárműadó, mint központi adónem vonatkozásában „a 2020. évi központi költségvetés bevételi oldalát érintő jogszabályi rendelkezést támadott, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben nem szereplő alaptörvényi rendelkezések alapján”⁷⁷⁵.

Mindazonáltal e döntéssel összefüggésben kiemelendő, hogy a többségi döntés a támadott rendelkezések vonatkozásában annak jogszabályi „minőségéről” kifejezetten hallgat, ugyanakkor a Testület korábbi gyakorlatában az államadósság-klauszula tekintetében többször is hangsúlyozta annak megszorító értelmezését és átmeneti jellegét⁷⁷⁶: amelyből következik – például a 2/2016. (II. 8.) AB határozatban külön kiemelésre került egy *jogegységi határozat* vonatkozásában, miszerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezése során a hatáskör-korlátozás megszorító értelmezése alapján arra a következtetésre kell jutni, hogy *az érdemi vizsgálatnak nincs akadálya, mert: „Az Alaptörvény e rendelkezése a törvényeket (törvényi rendelkezéseket) veszi ki az alkotmányossági vizsgálat alól”*⁷⁷⁷ –, hogy a visszautasító határozatot nem tartom kellően részletes indokoltságúnak, mivel a jelzett jogszabály minőségbeli tisztázása és a testület általi determinálása hiányzik⁷⁷⁸, ezáltal pedig a törvényi jogforrási szint, mint a 37. cikk (4) bekezdésében megkövetelt kitétel, nem valósult meg. Sőt annak elvi tételként történő kimondása sem történt meg⁷⁷⁹ – a Testület az államadósság-klauszula hatálya alá vonásának vizsgálata körében pusztán megállapította annak fennállását a támadott aktus vonatkozásában, azonban a megszorító értelmezés aspektusából nem indokolta meg részletesen, mire alapozza e megállapítását –, hogy a különleges jogrend idején

⁷⁷³ A DmR. vonatkozásában az Alkotmánybíróság határozatot, jelen tanulmány elkészítéséig, nem hozott.

⁷⁷⁴ Ugyanis az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében a hatásköri korlátozás az absztrakt utólagos normakontroll-indítványok esetében is fennáll az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint.

⁷⁷⁵ Indokolás [26]

⁷⁷⁶ Lásd a megszorító és átmeneti jelleggel kapcsolatosan: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; lásd még: 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [29]; 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40], 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [35]; 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [17]

⁷⁷⁷ Indokolás [25]

⁷⁷⁸ E defektust egyebekben

⁷⁷⁹ Vö. A döntés pusztán annyit deklarált, hogy a konkrét kormányrendelet az államadósság-klauszula alá esik: [38] Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján veszélyhelyzetben a folyó évi költségvetésről szóló törvény tárgykörében megalkotott, annak szabályozásához szorosan kapcsolódó, és a 37. § (1) bekezdés a) pontjától való eltérést előíró Korm. r. 4. §-a az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alá tartozik. A Korm. r. támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság csak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések alapján vizsgálhatja.

a hatásköri korlátozást a törvényalkotási tárgykörben megalkotott kormányrendeletekre is alkalmazni kell, a contrario Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében szereplő törvényi (sic!) rendelkezésével⁷⁸⁰.

A 8/2021. (III. 2.) AB határozatban a testület – normál jogrendben a Módtv. felhatalmazása alapján megalkotott és annak keretei között szabályozó, valamint annak végrehajtását szolgáló R3. továbbra is hordozza a támadott aktusok rendelkezéseit, amely vonatkozásában is – teljes egészében elutasította az indítványt, ugyanakkor például a bányahasznosítási ügy kapcsán már a testület – hiába, hogy hivatalból észlelte a támadott aktus normál jogrendi átültetését⁷⁸¹ – a normál jogrendbe implementált, a támadott jogszabállyal azonos normatartalmat viselő törvényi rendelkezéseket vizsgálati eljárásból kirekesztette, hivatkozva a kérelemhez kötöttség elvére, így kizárólag az eredeti különleges jogrendi kormányrendelet felülvizsgálatára került sor, amelyben foglalt kérelmeket szintén elutasított.

1. Jobbiztonság, avagy a kellő felkészülési idő és a visszaható hatályú jogalkotás tilalma - különleges jogrend idején

Normál jogrend esetében az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálatakor minden esetben az adott körülmények figyelembevételével dönt: azaz a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellegének korrelációja alapján stb., az alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva⁷⁸². A kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, azonban a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik.⁷⁸³

Az Alkotmánybíróság a különleges gazdasági övezet, az érintett gödi önkormányzat területén történt kialakítása kapcsán kiemeli, hogy *„veszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni, ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog)követésére”*⁷⁸⁴. Ugyanakkor *„a veszélyhelyzet megszűntét követően is fennmaradnak a veszélyhelyzet negatív társadalmi és gazdasági hatásai, ezért a Módtv. és az R3. által megtartott szabályozások, amelyek már „normál jogrendben” születtek tartalmuknál fogva – mivel megtartják a korábbi szabályozást – szintén nem teszik értelmezhetővé a kellő idő követelményét”*, indokolva ezen okfejtést azzal, hogy a *„megtartott veszélyhelyzeti szabályozás már korábbról ismert, ráadásul nagyrészt már teljességbe is ment (pl. közterek, közparkok, közutak tulajdonjogának átkerülése a megyei önkormányzatokhoz), így ezek alkalmazására már nem kell, illetve nem lehet felkészülni”*⁷⁸⁵.

⁷⁸⁰ Lásd a témában erről még: Ildikó Kovács: The new economic role of the state in terms of the Fundamental Law. Jura. 2019. 1. sz. 330-343.

⁷⁸¹ Indokolás [36] „8. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság vizsgálata körében végezettül arra is utal, hogy a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény 79. alcíme (174–181. §-ai) számos ponton módosította a Bányatv.-t. A törvény 176. §-a a Bányatv. rendelkezéseit egy új, „A bányászati jog hasznosításba adása” alcímmel (28/A–28/E. §-ok) egészítette ki, mely rendelkezések 2021. december 1. napjától hatályosak. A Bányatv. 2021. december 1. napjától hatályos 28/B. § (2) bekezdése megegyezik az R. indítványozó által támadott 2. § (5) bekezdésével.”

⁷⁸² 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]

⁷⁸³ 6/2013. (III. 1.) AB határozat Indokolás [233]-[236], mely tételt később megerősített: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat Indokolás [26]-[27]; {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}, 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22]-[23]

⁷⁸⁴ Indokolás [104]

⁷⁸⁵ Indokolás [104]

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is rámutatott arra, hogy a kellő felkészülési idő követelménye a *jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át*, ezért az indítványozó a támadott szabályozás okán a költségvetését érintő negatív gazdasági következmények a kellő felkészülési idő védelmi körében nem értékelhetők. A kifogásolt szabályozás pedig nem esik a visszaható hatályú jogalkotás tilalmi zónájába, mivel a hatálybalépését követő időszakra rendeli el egyrészt a helyi iparüzési adó, illetve az éves fix összegű, ingatlanalapú helyi adók (építmény- és telekadó) második félévi részének a megyei önkormányzathoz való befizetését, másrészt a 2021. évi helyi adók első félévi adóelőlegei is csak 2021-ben, azaz a kifogásolt szabályozás hatálybalépését követően lesznek esedékesek – jegyezte meg a döntésében a testület, így mindezek alapján a vizsgált esetben nem volt megállapítható az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének (kellő felkészülési idő, tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás) indítványozó által állított sérelme. A Duna-mente különleges gazdasági övezet kijelölése kapcsán Dunaújváros, mint indítványozó is felvetette a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát hivatkozással a 526/2013. (XII. 30.) Kormányrendeletre, miszerint már a Hankook Tire (gumiabroncsgyár) beruházás évekkorábban megkezdődött, már három egysége fel is épült. E tekintetben az alkotmányossági normakontroll eljárás nem zárult le, az IV/04441/2021 számon jelen értekezés kéziratának lezárásáig folyamatban van. Ugyanakkor a gyakorlat habár szűk körben, de (el)ismer bizonyos esetben visszaható hatályú jogalkotást: kivételesen akkor, ha ugyan más személy (jogalany) helyzete terhesebbé válik, azonban a visszaható hatályú jogalkotással elérhető előnyök lényegesen felülmúlják a hátrányokat⁷⁸⁶.

E vonatkozásban a IV/01118/2022 ügyszámon eljárást indítottak az üzemanyag-kiskereskedéssel foglalkozó vállalkozások, mely vállalkozások szerint a támadott jogszabályok⁷⁸⁷ ésszerű indok nélkül elvonták a vételár megállapításához való jogukat, s ezáltal az üzemanyag-kiskereskedelmi piacon a gazdasági verseny kibontakozásának lehetőségét megszüntették, mégpedig – a sérelmezett szabályozás alkalmazásának több lépcsőben való meghosszabbítására, illetve annak módjára is tekintettel – kellő felkészülési idő nélkül, a jogbiztonság követelményének megsértésével.

Habár az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben kialakított gyakorlata értelmében, miszerint a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt csak a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén lehet alapítani, tehát a *benzinkutasok elvi síkon hivatkozhatnak rá indítványukban*, mindazonáltal valószínűsíthető – e részben korábban bemutatott döntés alapján –, hogy a testület el fogja utasítani a kellő felkészülési időre hivatkozó indítványi elemet, ugyanis ahogyan már megállapította minősített időszakban rendkívüli intézkedések szükségesek és így azokra nem is lehet felkészülni. Feltéve, ám nem megengedve megjegyzem, hogy feltételezhetően a testület többsége arra is rá fog világítani, hogy az indítványozók tulajdonképpen az intézkedésről már 2021. novembere óta tudomással bírnak, ezáltal értelmezhetetlenné válik az azt követően a meghosszabbító jogszabályok tekintetében a kellő felkészülési idő hiánya.

⁷⁸⁶ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [90]-ben az AB megmagyarázta a devizahiteles ügyek kapcsán, hogy alkotmányos megoldás volt az egyes hitelintézetek helyzetének terhesebbé válása a tömegesen érintett, szerződést kötött magánszemélyekkel kapcsolatos jogviszonyokban. Lásd erről bővebben: doktori értekezés B) fejezet.

⁷⁸⁷ 624/2021. (XI. 11.) Korm. rendelet; 626/2021. (XI. 13.) Korm. rendelet; 2021. évi CXXX. törvény 41-47. §; 39/2022. (II. 13.) Korm. rendelet; 57/2022. (II. 28.) Korm. rendelet; 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet; 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról

2. Közjogi érvénytelenség (jogalkotási teszt)

A közjogi érvénytelenség tulajdonképpen – jogalkotási tesztként – a norma formai alaptörvényellenességének egyik változata, ugyanis „[a]z alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntéseknek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.”⁷⁸⁸ A jogállamiság elve alapján az Alkotmánybíróság nem csak akkor állapítja meg az alkotmányellenességet, ha valamilyen jogszabály tartalma sérti az Alkotmány valamelyik rendelkezését, hanem akkor is, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével.⁷⁸⁹ Következésképpen a jogalkotással szemben támasztott, az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető követelmények megsértése esetén, amely utima ratio az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmeként értékelhető⁷⁹⁰.

Az idézett megközelítést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is irányadónak tekintette eddigi gyakorlata során⁷⁹¹, így a közjogi érvénytelenséget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére lehet alapozni akkor, ha az indítványozó olyan okból állítja a támadott jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségét, amely az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető, ugyanakkor kifejezetten egy olyan jogalkotási követelmény sérelmére való hivatkozás történik, mint például az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésére, ugyanakkor annak önmagában való hivatkozása még nem elegendő, ahhoz az indítványozónak alkotmányjogi értelemben közvetlenül is össze kell(ett) kapcsolnia a támadott jogszabályi rendelkezés formai és tartalmi alaptörvény-ellenességét.

A testület a Kat. 51/A. § (1) bekezdésére hivatkozással, miszerint a Kormány veszélyhelyzeti rendeletalkotási jogát „az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében” gyakorolhatja, megállapította, hogy a támadott norma megalkotásához rendelkezett a Kormány felhatalmazással, ugyanis a 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet (bányahasznosítási jog) *„megalkotásának célja, annak címéből és szabályozási tárgyából is következően, a nemzetgazdaság működőképességének megőrzése céljából a nyersanyagellátás veszélyhelyzet időszaka alatt történő megfelelő biztosítása volt,”*⁷⁹² mely vonatkozásában a 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet támadott rendelkezése és a nemzetgazdaság stabilitásának kérdése tekintetében közvetlen összefüggést talált, mivel a támadott aktus a magyar állam javára megszerzett bányászati jog hasznosításával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz, ekként a szabályozás tárgya a Kat. 51/A. § (1) bekezdésére visszavezethető.

A gödi ügyben hozott határozatban az Alkotmánybíróság az indítványozó által, közjogi érvénytelenségre vonatkozó hivatkozását, nem vizsgálhatta mert az annyira általánosan került előadásra, valamint össze sem kapcsolta okszerűen a tulajdonhoz való jogának korlátozásával⁷⁹³.

⁷⁸⁸ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647

⁷⁸⁹ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 345

⁷⁹⁰ A korábban hatályban volt Alkotmány 2. cikk (1) bekezdésére hasonló 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 103.

⁷⁹¹ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [92]-[95]; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [63]-[72]; 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [24]; 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [23]-[26]

⁷⁹² Indokolás [44]

⁷⁹³ [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/\\$FILE/IV_839_0_2020_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/$FILE/IV_839_0_2020_inditvany_anonim.pdf) (2022.03.16.) 7.o.

A hatósági áras üzemanyaggal kapcsolatosan az indítványozók szintén sérelmezték a támadott Árrendeletek és a Veszélyhelyzeti kormányrendeletek tekintetében, hogy a támadott aktusok nem állnak összefüggésben a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárításával, így azok meghozatalával túlterjeszkednek a Kormányt rendkívüli jogrendben megillető felhatalmazáson, ezáltal a támadott aktusok a (veszélyhelyzeti) jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmába is ütköznek.

A fent bemutatott gyakorlat alapján ha az üzemanyag kereskedelmével foglalkozó indítványozók nem kapcsolják össze érdemben (márpedig jelen indítványi formában nem történt meg⁷⁹⁴) a támadott jogszabályi rendelkezés formai és tartalmi alaptörvény-ellenességét, akkor ezen indítványi elem is elutasításra kerül.

3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma

A normál jogrendi gyakorlat szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján ha jogszabály vagy az eljáró bíróság alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között, akkor a megkülönböztetés alaptörvény-ellenessége megállapítható, alkotmányjogi szempontból a különbségtétel akkor alkotmányellenes, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes⁷⁹⁵.

Az R2. helyébe lépő R3., mint a Módtv. felhatalmazása alapján megalkotott, annak végrehajtását szolgáló kormányrendeleti szabályozás nem tartalmaz tiltott hátrányos megkülönböztetést – állapította meg az Alkotmánybíróság, ugyanis annak következtében – érvelt a többség –, hogy a Módtv.-ben⁷⁹⁶ kapott felhatalmazás alapján és annak keretei között jelölte ki az indítványozó önkormányzatot (azaz a szabályozással érintett önkormányzatok között a felhatalmazó jogszabály nem tesz különbséget), illetve annak egyes területeit/ingatlanait különleges gazdasági övezeti területeként, a felhatalmazás alapján megalkotott kormányrendelet (R3.) tekintetében nem értelmezhető sem a homogén csoport⁷⁹⁷, ezáltal pedig – az egyenlőségi klauzula egyik alapfeltétele hiányában – a hátrányos különbségtétel sem⁷⁹⁸. Mindezen okfejtés alapján az Alkotmánybíróság kirekesztette azt a tényt a vizsgálati szempontjai közül, hogy a jogalkotói aktus rendkívüli jogrend idején⁷⁹⁹ (a döntés megszületéséig) kizárólag Göd város Önkormányzatának közigazgatási területét érintette az ország települési önkormányzatai közül. [Később pedig a Dunajvárosi Megyei Jogú Város Önkormányzata területét érinti a különleges gazdasági övezet kijelölés, amely szempontjából a DmR. az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti politikai és egyéb helyzet szerinti indokolatlan különbségtételt vetheti fel az anyagi források rendkívül jelentős mennyiségű elvonására figyelemmel (amely az önkormányzat éves bevételének ~8-10%-át teszi ki⁸⁰⁰) úgy,

⁷⁹⁴ [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b1e4c40c0056e90bc125884f00360f50/\\$FILE/TV_1118_0_2022_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b1e4c40c0056e90bc125884f00360f50/$FILE/TV_1118_0_2022_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (2022.05.25.) 19.o.

⁷⁹⁵ Példa erre: 3468/2021. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [29]

⁷⁹⁶ Annak 7. § (1) bekezdésében.

⁷⁹⁷ Az ún. csoportképzés - annak megállapítása, hogy kik vannak a szabályozás tekintetében jelentős tulajdonságuk aspektusából összehasonlítható helyzetben - esetről esetre történő tartalmi mérlegelést jelent, adott csoport nem egy állandó konstrukció, és alapvetően nem is egy adott jogszabály személyi határáról függ.

Csink és mtsai: i.m. 191.

⁷⁹⁸ E sorba illik: 3021/2017. (II.17.) AB határozat [71]-[72], 3172/2017. (VII.14.) AB határozat, Indokolás [28], 3222/2017. (IX.25.) Ab határozat [20], 3313/2018. (X.16.) AB határozat,

⁷⁹⁹ Nem értve ez alatt a háborús veszélyhelyzettel összefüggő 2022. május 25. napjától hirdetett veszélyhelyzeti minősített állapotot.

⁸⁰⁰ A beszédet iparüzési adó, mint várható bevétel tartozik az idézett üggyel azonos megítélés alá, különös tekintettel arra, hogy a fennálló szerződéses viszonyt 10 éven keresztül a jogalkotó jogszerű, elfogadható állapotnak tekintette.

hogy az önkormányzat számára nem tesznek lehetővé normatív módon lehívható olyan többletforrásokat, amelyek a kiesett bevételeket pótolják és a feladatainak számát sem csökkentették úgy, hogy például Rácalmás kapott támogatást⁸⁰¹, s ezáltal az önkormányzati (horizontális) síkon vizsgálandó a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme.]

Míg az Alkotmánybíróság a bányahasznosítási ügygel kapcsolatos döntésében arra a következtetésre jutott, hogy az 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése ténylegesen a gyors és hatékony kormányzati beavatkozás lehetőségét teremtette meg – figyelemmel a nemzeti vagyon kezelésével kapcsolatos alaptörvényi rendelkezésekre⁸⁰², továbbá a zártkörű pályázat alkalmazására a bányászati jogok hasznosításával összefüggésben csak olyan célok esetén biztosított lehetőséget, amely célok az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvényben már egyébként is szerepeltek – azáltal, hogy egy, a magyar jogban (az állami vagyon hasznosítására vonatkozóan) már egyébként is létezett jogintézmény alkalmazhatóságát tette lehetővé a bányászati jogok hasznosítására vonatkozóan, a támadott normának volt észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, azaz nem volt önkényesnek tekinthető⁸⁰³. E körben az ágazatért felelős miniszter amicus curiae beadványa kifejtette, hogy a szabályozás célja „a koronavírus világjárvány hatására az építőanyagok piacán bekövetkező zavar megszüntetésére irányuló gyors és hatékony kormányzati beavatkozás lehetőségének megteremtése” volt, „a zárt pályázat biztosította ugyanis a pályázat gyors előkészítését, a pályázati idő lerövidítését, illetve azt, hogy arra olyan bányavállalkozók kerültek meghívásra, melyek esetében a kitermelés mielőbbi megkezdéséhez szükséges feltételek (pl. szabad és nagy hatékonyságot -biztosító kapacitás) rendelkezésre áll, továbbá a bányakapitányságok tapasztalatai alapján a leginkább jogkövető magatartás volt előrevetíthető a hasznosítás időtartama alatt”⁸⁰⁴. Az indítvány e tekintetben sem volt megalapozott. A 21/1994. AB határozatból kitűnik, hogy elsődleges szempont a személyek versenyszabadsága, amelyet ugyan az állam korlátozhat, de ahhoz két indok szolgálhat (piacot önmagától kell védeni, vagy valamely alapjog, alkotmányos érdek miatt kell korlátozni) alapul, ugyanakkor e konkrét bányahasznosítási esetben az Alkotmánybíróság akaratlanul is a versenyjog egyik legnehezebb kérdésében, az érintett piac meghatározásában foglalt állást, mivel általában csak az egy piachoz tartozó, egymással valóban versengő vállalkozások megkülönböztetése képes versenykorlátozó hatással járnai, ez esetben pedig a veszélyhelyzeti jogalkotó élt is a versenykorlátozással mégpedig a zárt pályázattal megvalósításával, ám ez nem minősült alkotmányellenesnek.

4. A jogorvoslathoz való jog

Az Alkotmánybíróság következetesen rámutat arra, hogy az alkotmánybíróági eljárás nem helyettesítheti a (rendes) bírósági eljárást, ugyanis nem annak a rendszernek a része, azonban ahogy több határozatában is rögzítette már a jogorvoslathoz való alapjog biztosítása azt jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/c22cb30bc93f7719c12587c000425a68/\\$FILE/IV_4441_0_2021_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/c22cb30bc93f7719c12587c000425a68/$FILE/IV_4441_0_2021_inditvany_anonim.pdf) (2022.04.12.)

⁸⁰¹ 214/2021. (IX.30.) határozata: „A Közgyűlés a Fejér Megyei Önkormányzat által nyújtott támogatásokról szóló 73/2021. (X. 7.) önkormányzati rendelet hatályba lépésével egyidejűleg egyedi kérelmei alapján összességében 898 792 652 Ft támogatást nyújt Rácalmás Város Önkormányzatának a különleges gazdasági övezet legközvetlenebbül érintett településeinek településfejlesztési és -működési alapjából, melyből 740.264.370,-Ft működési, 7 57.928.282,-Ft pedig fejlesztési célú támogatás.”

⁸⁰² Magyarország Alaptörvénye 38. cikk (1) bekezdésének második fordulata „...kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata”

⁸⁰³ 3152/2022. (IV. 12.) AB határozat Indokolás [68]

⁸⁰⁴ [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5af1a8ad2cf82dd6c12587640033ce1d/\\$FILE/IV_3261_3_2021_ITM_%C3%81II%C3%A1sfoglal%C3%A1s_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5af1a8ad2cf82dd6c12587640033ce1d/$FILE/IV_3261_3_2021_ITM_%C3%81II%C3%A1sfoglal%C3%A1s_anonim.pdf) (2022.04.30.)

szervtől különböző szerv bírálja el,⁸⁰⁵ a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására⁸⁰⁶. Minden jogorvoslat lényegi eleme, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem tulajdonképpeni „orvosolhatóságát”⁸⁰⁷, mindazonáltal ez nem jelenti egyúttal azt, hogy az Alaptörvényből levezethető lenne az ilyen [rendes bírósági] jogorvoslat biztosításának kötelezettsége⁸⁰⁸. Az Alkotmánybíróság eddigi értelmezései során az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog nemcsak a jogorvoslat a priori létezését, hanem a tényleges és a hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását is megköveteli, így nemcsak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták⁸⁰⁹, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni⁸¹⁰.

Az Alkotmánybíróság, figyelemmel a bemutatott gyakorlatára, a vizsgált (R1., R2., R3.) ügyben megállapította, hogy semminemű alkotmányos kapcsolat az indítvány által támadott szabályozás és a jogorvoslathoz való alapjog alkotmányos védelmi köre között nincs, ugyanis a támadott jogi normák jogszabályok, amelyekkel szemben nincs rendes jogorvoslatra lehetőség, csak alkotmányos jogorvoslatra, amellyel az indítványozó élhetett és élt is⁸¹¹.

5. A tulajdonhoz való jog különleges jogrendben

Egyes szerzők álláspontja szerint az Alaptörvény általi, tulajdonhoz való jog szabályozása már önmagában csökkentette ezen alapjog védelmi hatókörét, s ezáltal a hatókör viszonylagos [korábban hatályban volt Alkotmány alapján származtatott alkotmányvédelmi] szinten tartása az az Alkotmánybíróság, jövőbeni értelmezési gyakorlatán keresztül, feladata lesz⁸¹². Ez az elméleti megközelítés fokozottan hatványozódik egy minősített időszaki helyzetben, mivel már normál jogrendben is megfigyelhető ezen alapjog tekintetében, hogy a jogalkotói beavatkozások száma, illetve minősége gyakori és mély (akár egész szektort átalakító) jelzőkkel illelhető⁸¹³, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak⁸¹⁴. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is, s a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. Ezért az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak⁸¹⁵, ugyancsak nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága, vagy szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése⁸¹⁶ és

⁸⁰⁵ 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30]; 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [74]

⁸⁰⁶ 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]; 14/2015. (V.26.) AB határozat, Indokolás [43]; 3020/2018. (I.26.) AB határozat, Indokolás [14]; 3303/2020. (VII.24.) AB határozat, Indokolás [81]-[88]

⁸⁰⁷ 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]; megerősítette: 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [74]

⁸⁰⁸ Csink és mtsai: i.m. 356.

⁸⁰⁹ Lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]

⁸¹⁰ Így például, ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák, ezáltal kiüresítik, illetve formálissá teszik a jogorvoslathoz való jogot: 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31]; megerősítette: 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [75]

⁸¹¹ Indokolás [122]

⁸¹² Drinóczi: i.m. 21.

⁸¹³ Lásd erről: Ildikó Kovács: Constitutionality issues of the Tobacco Shop Act in the light of the Fundamental Law of Hungary. Jura. 2019. 2. sz. 332-344.

⁸¹⁴ Megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében.

⁸¹⁵ 3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]-[44]

⁸¹⁶ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]

nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem. Sőt önmagában a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem sem jelenti egyúttal, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető⁸¹⁷.

A kisajátítás körében jelen állása szerint „alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabb tevő, a tulajdonos számára tényleges pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó biztosítani köteles az érték garanciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítás köteles előírni”⁸¹⁸. A kisajátításról elmondható, hogy alkotmányjogi értelemben nem azonos a szakjogági definiálással⁸¹⁹, ugyanis a kisajátítás polgárjogi fogalma kifejezetten az ingatlan tulajdonjogának elvonásához kapcsolódik, még az Alaptörvény egyrészt a tulajdonhoz való jog védelme körébe tartozó jogok szélesebb tárházát öleli fel, másrészt nemcsak tényleges és teljes tulajdonelvonás, hanem *a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más eseteiben is az érték garancia biztosítását követeli meg*⁸²⁰.

Ezért a gödi önkormányzat indítványa alapján megválaszolandó alkotmányossági kérdés elsődlegesen az volt, hogy tekinthető-e a megyei önkormányzat kifogásolt, jogszabályon alapuló ingyenes ingatlantulajdon-szerzése alkotmányjogi értelemben vett kisajátításnak. Az előzőekben leírtak alapján a válasz elementárisnak tűnhet, azonban az Alkotmánybíróság a döntésében az alábbiakat emelte ki:

Az Alaptörvény (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az önkormányzatok tulajdonát, ekként az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó: az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése szerint pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. A testület differenciál a beavatkozás szempontjából vertikális síkon aközött, hogy felfelé (állam-önkormányzat), avagy lefelé vertikális (önkormányzat-harmadik személy tekintetében történik) az elvonás, amelyből arra a következtetésre jutott: amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak – kizárólag a XIII. cikk rendelkezéseinek – megfelelően kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ezt a megközelítést összhangban állónak találja továbbá a XIII. cikk (1) bekezdésének második fordulatával is, miszerint „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár”. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezésének konzekvenciája, hogy valamely „korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak

⁸¹⁷ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [19] és [24]

⁸¹⁸ 23/2017. (X.10.) AB határozat indokolás [16]-[17]

⁸¹⁹ A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény szerinti

⁸²⁰ 5/2021. (II. 9.) AB határozat, amellyel az Alkotmánybíróság meghaladta a 2013-ban hozott határozataiban írtakat – egyes szerzők szerint lásd például Csink és mtsai: i.m. 156.

annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.”⁸²¹

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában – jegyezte meg a testület – *a kisajátítás minden esetben az ingatlan tulajdonosának a személyében bekövetkező változásnak kell történjen*, amelynek következtében a korábbi tulajdonos helyébe az állam vagy annak valamely szerve lép, ugyanakkor a vizsgált esetben nem az állam, hanem a megyei önkormányzat lépett a korábbi tulajdonos települési önkormányzat helyébe⁸²². A támadott jogszabályokban meghatározott, és a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő ingatlanok a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) értelmében a nemzeti vagyon részét képező, az önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonába tartozó közutak, közterek, közparkok, amelyeket a tulajdonos települési önkormányzat kizárólag az állam vagy más önkormányzat számára idegenítheti el. Az elidegenítés/tulajdonba adás ingyenes, azaz a forgalomképtelen törzsvagyonba tartozó említett ingatlanok ellenérték nélkül kerülnek az állam, illetve egy másik önkormányzat tulajdonába, az ingyenes tulajdon átadás pedig közfeladatok ellátása érdekében történhet meg⁸²³. „Alapvető különbség van tehát abban, hogy az állam mint közhatalmi szervezet egy magánszemély tulajdonát sajátítja-e ki, vagy közfeladat ellátása érdekében a forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó egyes közutakat, köztereket, illetve közparkokat jogszabály útján (*ex lege*) egy másik önkormányzat, a megyei önkormányzat tulajdonába adja, ingyenesen”⁸²⁴. Az önkormányzatok nemzeti vagyon részét képező tulajdona köztulajdon, mint ilyen, közcélokat szolgál, alapvetően az Mötv.-ben foglalt önkormányzati feladatok ellátását biztosítja⁸²⁵.

Ennélfogva a vizsgált esetben az a konklúzió született, hogy a kifogásolt szabályozás nem tekinthető alkotmányjogi értelemben vett kisajátításnak, mivel az Alaptörvény, az Nvt. és az Mötv. felhívott rendelkezései szerint meghatározott közfeladatok ellátása érdekében az önkormányzati törzsvagyonba tartozó, köztulajdonnak minősülő, forgalomképtelen ingatlanok (közterek, közutak, közparkok) tulajdonjogát engedték át ingyenesen a megyei önkormányzat részére, amely miatt a támadott szabályozáson az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésben foglalt alaptörvényi garanciák sem kérhetők számon.

b) A támadott szabályozás ugyan a kisajátítás szintjét nem érte el, azonban tulajdoni korlátozásnak minősült, így a tulajdoni korlátozás sajátos közjogi kötöttségére tekintettel a „közérdekűség-arányosság” tesztjét kellett alkalmaznia a testületnek.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint⁸²⁶ az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni⁸²⁷. Eszerint a vizsgálandó lényegi kérdés tehát az volt, hogy megállapítható-e a tulajdonkorlátozás közérdekűsége.

⁸²¹ 3180/2018. (VI. 18.) AB határozat Indokolás [21]

⁸²² Az AB a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat adekvát részét e tekintetben irányadónak tartja.

⁸²³ Nvt. 6. § (3c) bekezdés, 14. § (1) bekezdése

⁸²⁴ 8/2021. (III. 2.) AB határozat [132]

⁸²⁵ Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés, 38. cikk (1) bekezdés, Mötv. 108. § (1) bekezdés, Nvt. 5. § (2) bekezdés, 5. § (3) bekezdés a) és b) pont

⁸²⁶ Vö.: Csink és mtsai: i.m. 155. eddigi gyakorlata során két markáns álláspont körvonalazódik: egyik elfogadja a jogalkotó indokolását, a másik esetben formális vizsgálatot folytat.

⁸²⁷ 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]; megerősítette: 3180/2018. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [23]; 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [47]

A taláros testület a Módtv. általános indokolásában foglaltak felidézése – „a jogalkotó megítélése szerint elengedhetetlen Magyarország kiemelt gazdasági jelentőséggel bíró térségei gazdasági fejlődésének előmozdítása, a meglévő munkahelyek megőrzése és új munkahelyek létesítése olyan elkülönített területek (gazdasági övezetek) létrehozásával, amelyek a nemzetgazdasági stabilitásra tekintettel kedvező körülményeket teremtenek a gazdasági tevékenység folytatására, azzal, hogy az ilyen tevékenységből származó gazdasági eredmények az eddigiekhez képest nagyobb körben teszik majd lehetővé a térségben élő lakosság életminőségének javítását”⁸²⁸ – , majd egyszerű implementálása mellett alakította ki álláspontját⁸²⁹, miszerint az Alaptörvény XIII. cikke szempontjából olyan elfogadható közérdeknek minősülnek, amelyek a vizsgált esetben igazolják a korlátozás szükségességét.

Az arányosság tekintetében „a tulajdonátadással érintett települési önkormányzat részére az állami költségvetésből a kieső bevételek pótlására nyújtott támogatás kompenzáló hatással bírhat”⁸³⁰, továbbá nem valamennyi önkormányzati tulajdonban álló ingatlant, csak a kiemelt gazdasági övezetben található ingatlanokat érinti a kifogásolt szabályozás, ezért nem minősült aránytalanak a korlátozás. E ponton meg kell jegyezni, hogy valószínűsíthetően ez az argumentáció fogja eldönteni a dunaújvárosi ügyet is, mégpedig azért, hogy hiába az említett város tulajdonában állt az iváncsai különleges gazdasági területté minősített terület, az saját közigazgatási területét egyáltalán nem érintette, így a korlátozás ez esetben sem lenne aránytalan, viszont a Dmr. általi övezet tekintetében Dunaújváros nem szerepel a közvetlenebbül érintett települések között, hogy támogatást kaphatna, így elveszítette valamennyi Hankook Tire beruházásból és az iváncsai beruházásból származó valamennyi bevételét, míg a Fejér Megyei Önkormányzat által nyújtott támogatásokról szóló 73/2027. (X. 7.) önkormányzati rendelet hatályba lépésével egyidejűleg egyedi kérelmei alapján összességében 898 192 652 Ft támogatást nyújtott Rácalmás Város Önkormányzatának.

c) Az Alkotmánybíróság ez idáig azt az alkotmányossági kérdést nem vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat által a helyi adókról szóló tv. alapján – azaz törvény keretei között – bevezetett valamely helyi adóbevételekhez⁸³¹ fűződhet-e tulajdonjogi alapjogvédelem, tekinthető-e az egyfajta, az államszervezetbe tartozó, helyi közhatalmat gyakorló, jogi személy helyi önkormányzat „tulajdoni várományának”. Eddigi gyakorlatában a várományok tulajdonjogi védelme alatt tipikusan a magánszemélyek és az állam kapcsolatában felmerült, és annak háttérben – a nyugdíjak, illetve nyugdíjszerű ellátások esetén – a magánszemélyek hosszú időn keresztül teljesített járulékfizetése tekintetében állt fenn a védelem, ellenben az állam-önkormányzat viszonyában nem merült fel a kérdés.

Az Alkotmánybíróság döntésében ezt a kardinális kérdést egyértelműen eldöntötte, azaz a helyi adóbevételek nem esik a tulajdoni váromány kategóriájába, s e vonatkozásban hangsúlyozásra került: ha igazolhatóan (is) fennáll a forráshiány, akkor sem lehet a folyó évi önkormányzati költségvetésben szereplő helyi adóbevételek az indítványozó önkormányzat alkotmányos tulajdonhoz való joga által védett „tulajdoni várományának” tekinteni. „Sem az Alaptörvény XIII. cikkéből, sem a 32. cikk (1) bekezdés h) pontjából nem vezethető le a helyi önkormányzat számára tulajdoni várományra való jog konkrét helyi adónemekből (helyi iparüzési adó,

⁸²⁸ 2020. évi LIX. törvény általános indokolás, a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvényhez, részlet idézete.

⁸²⁹ Lásd erről még Kovács Ildikó: A takarékszövetkezet-integráció egyes kérdései az Alaptörvény tükrében. Jura, 2018. 1.sz. 289-301

⁸³⁰ Indokolás [146]

⁸³¹ Az adóztatás megyei önkormányzathoz való átkerülése az (állandó) jellegű helyi iparüzési tevékenység, illetve az ingatlan alapú helyi adók (telekadó, építményadó) adóztatását érinti a különleges gazdasági övezeti területen. Lényeges, hogy a különleges gazdasági övezetben található olyan ingatlan is, amely tulajdonjoga nem került át a megyei önkormányzathoz, hanem pusztán a helyi adóztatási joga került át.

építményadó és telekadó) eredő, a tárgyévi önkormányzati költségvetésbe – helyi adóbevételből befolyó – bevételként tervezett, a mondott helyi adók adóalanyai általi befizetéséből származó meghatározott összegű adóbevételre”⁸³². Ugyanakkor a testület többsége megjegyezte, hogy az „adóbevétel csökkentését igazolhatja közérdek, és arányossá teheti az, hogy abból arányosan az indítványozó is részesülhet, továbbá a kieső helyi adóbevétel állami költségvetési támogatás is kompenzálhatja”⁸³³. E ponton jelzem, hogy a települési önkormányzattól a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő ingatlanokkal kapcsolatos (normatív jellegű) kompenzációval összefüggésben a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításnak a lehetősége is fennállt, ehelyett az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a támadott szabályozás nem alaptörvényellenes, ugyanakkor a vizsgált esetben hivatalból eljárva⁸³⁴ szükségesnek tartotta a jogalkotó számára alkotmányos követelmény előírását elvégezni annak érdekében, hogy „a jövőben olyan mértékű állami forráskivonásra ne kerülhessen sor közfeladat átadása esetén sem, amely már ellehetetlenítené az átadó helyi önkormányzat közfeladatainak az ellátását, annak működését, illetve kiüresítené annak alkotmányosan védett hatáskörgyakorlását”⁸³⁵, jelen követelmény a különleges gazdasági övezetek kijelölésekor is irányadó.⁸³⁶

E körben szintén megjegyzem, hogy a támadott rendelkezések alapján a megyei önkormányzat részére, a települési önkormányzattól átkerült *helyi adóból származó bevételnek minősülő iparűzési adó felhasználásának/elosztásának arányossága vonatkozásban a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenesség megállapításának a lehetősége is fennállt volna, ugyanakkor a testület többségi álláspontja – érzékelve az aggályokat – elsődlegesen kifejtette Indokolásában, hogy „...a hivatkozott adóbevételekből, mint a különleges gazdasági övezettel legközvetlenebbül érintett település, az indítványozó is részesül, ami tekinthető egyfajta kompenzációnak”⁸³⁷, másfelől alkotmányos követelményt fogalmazott meg, amelyben pont azokat a garanciákat, amik véleményem szerint a támadott szabályozásból hiányoztak, határozta meg, s álláspontom relációjában rá kívánok mutatni továbbá Czine Ágnes különvéleményében megfogalmazott gondolatmenetre is, miszerint „...az alkotmányos követelmény funkciójára (tekintettel), nem egyértelmű, hogy – konkrét jogszabályi rendelkezések hiányában – az érintett önkormányzatok ezen alkotmányos garanciáknak miként tudnak érvényt szerezni”, egyebekben „a határozat csak deklaráta, hogy a gödi önkormányzattól törvénnyel elvett önkormányzati tulajdon forgalomképtelen vagyonnak volt tekinthető, és így a kártalanítás elmaradása nem volt alaptörvény-ellenes, de ezt semmilyen módon nem ellenőrizte le, és nem is demonstrálta az indokolásban”⁸³⁸.*

⁸³² Indokolás [155]

⁸³³ Indokolás [155]

⁸³⁴ Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján.

⁸³⁵ Határozat, Rendelkező rész 1. pontja: Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése második mondatából -fakadó alkotmányos követelményként megállapítja, hogy az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.

⁸³⁶ Vö. [177] „Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Abtv. 46. § (3) bekezdésének szövegéből kitűnően az alkotmányos követelmény megállapítása a jogalkalmazás alkotmányosságának a biztosítását szolgálja. Ezért a rendelkező rész 1. pontjában foglalt, a jogalkotónak szóló alkotmányos követelmény megállapítását – mint ebből a szempontból különleges megoldást – az önkormányzati jogok veszélyhelyzetben történő védelme lényeges tartalmának meghatározása érdekében történően, kivételesen (nem precedens jelleggel) tartom csak elfogadhatónak. Hiányolom, hogy a döntés indokolása e megoldás precedensjellegét nem zárja ki.”

⁸³⁷ Indokolás [137]

⁸³⁸ Különvélemény [191]

E különvélemény is arra világít rá, hogy adott esetben a döntést hozó testület nem kellően indokolt állítások mentén végzi el alkotmányossági vizsgálatát, s ezáltal nyilvánvalóan csorbát szenved az alkotmányossági kontroll.

Az indítványozók hivatkoznak továbbá arra, hogy a hatósági ár meghatározása az előírt további kötelezettségekkel és az azok teljesítésének ellenőrzésére szolgáló eljárással⁸³⁹ együtt veszteségek viselésének terhe az idő előrehaladtával a tevékenységgel való ideiglenes felhagyást (az üzemeltetési jog felfüggesztése), illetve fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzetet teremt számukra, ezáltal a jogalkotó a tulajdonhoz való jogukat korlátozza, és a szabályozás összességében kisajátításszerű intézkedéseket tesz lehetővé, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti garanciák teljesülése nélkül. Az indítványozók a támadott jogszabályokkal összefüggésben a tisztességes hatósági eljáráshoz való joguk és - a tisztességes bírósági eljárás részét képező - bírósághoz forduláshoz való joguk megsértését, valamint az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével együttesen értelmezett vállalkozáshoz való joguk aránytalan korlátozását is állítják.

Az Alkotmánybíróság vizsgálata során valószínűsíthetően megállapítja majd, hogy a benzinkutasok tulajdonhoz kapcsolódó jogaik gyakorlásától nincsenek elzárva és azok felfüggesztésére sem került sor, hovatovább ha az üzemeltetési probléma eszkalálódik és az beáll, annak következtében pedig az üzemeltetést más szervezet veszi át, akkor is csak a jog gyakorlásának esetleges felfüggesztéséről beszélhetünk ideiglenes jelleggel, nem végleges hatállyal. Mindezt pedig az a közérdek indokolja, hogy a koronavírus járvány okozta gazdasági visszaesés indukálta súlyos gazdasági válságot kezelni kell.

A másik fontos körülmény, hogy a benzinkutasok alaptalanul hivatkoznak arra, hogy tulajdonképpen kisajátítás jellegű korlátozás történik (végső soron), hiszen az egyik a másiknak nem jogutóda, tehát jogutódlás nem valósul meg (ezáltal a kisajátítás fogalmilag kizárt), a készletet a kijelölt szervezet megveszi, az ingatlan tulajdont ideiglenesen birtokolja, valamint az ingóságokat 3 hónapig (törvény hatályáig), más határidő nincs rögzítve a törvényben.

Ugyanakkor a benzin szabadpiaci ára hozzávetőlegesen a rögzített hatósági ár nélkül 800 forint körül⁸⁴⁰ alakul jelen disszertáció megírásakor, azonban abban az esetben ha az EUR/HUF árfolyam „normális szinten” lenne, azaz ha a forint erősebb⁸⁴¹, akkor az üzemanyag árát még mindig nagyon magas árfekvésűnek tartaná a vásárló, azonban nem 800 forint, hanem körülbelül 650-660-670 forint körül alakulna az ára, ilyen esetben pedig nem lenne feltétlenül szükséges az árbefagyasztás fenntartása, mint állami intézkedés. Mivel a jelenlegi szabályozás egyfelől diszkriminatív lehet az uniós állampolgárokkal szemben, másfelől aggályos a jogbiztonság, a tulajdon biztonság aspektusából, harmadrészt hiányt, illetve korlátozásokat⁸⁴² indukálhat, s mindez odavezet, hogy a gazdaságból az alkalmazkodást teljesen kizárja, ugyanis mivel relatíve alacsony áron lehet megvásárolni, mintha piaci ár volna, ezért nem gondolkodnak a vásárlók a takarékoskodáson⁸⁴³, ezáltal ez az aktus az említett szempontokból álláspontom

⁸³⁹ Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvénytől eltérően lehetővé tette a Nemzeti Adó-és Vámhivatal (NAV) számára, hogy akár az azonos napon az Árendeletet sértőre 100.000 Ft és 3 millió Ft közötti összegű bírságot szabjon ki, ha ismételt jogsértés történik, akkor kötelezően elrendelendő az üzemeltetési jog 1 nap-6 hónap közötti felfüggesztése.

⁸⁴⁰ <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2022/07/a-heten-ismet-dragul-a-benzin> (2022.08.01.)

⁸⁴¹ Értve ez alatt, hogy 1 euró nem 410 forintba kerülne, hanem erősebb lenne. <https://www.mnb.hu/arfolyamok> (2022.07.08.)

⁸⁴² 2022. június 24. napjától a MOL 50 literben korlátozza a naponta vásárolható üzemanyag mennyiségét a töltőállomásokon. Lásd erről a <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2022/06/a-mol-mennyisegi-korlatozast-vezet-be-a-benzinkutakon> (2022.07.08.)

⁸⁴³ Sőt az üzemanyag árstop rendkívüli keresletet eredményezett a benzinkutakon, 2022. májusában több benzin fogyott, mint 2019 augusztusában, a gázolajfogyasztás 2022. márciusban átlépte a 400 millió litert, amely példátlan

szerint rossz, megtévesztő jelzéseket ad a gazdaságnak. Ugyanakkor elvitathatatlan kérdéskörnek tekinthető, hogy mindezen szerzői vélemény egyúttal nem azt jelenti, hogy ne kellene támogatni a családok (rászoruló) felét, akár kétharmadát, azonban például a támogatást lehetne kivitelezni akként is, hogy nem a hatósági áras benzin ár mellett teszi le a voksát a döntéshozó, hanem azzal hogy ha normál piaci ára van az adott terméknek, akkor nagyobb lenne az olajkereskedő cégek „windfall profitja” (váratlan nyeresége) és ebből az elvonható nyereségből az állam ex gratia képes lenne segíteni a rászoruló családoknak, személyeknek. E gondolatmenettel utalni kívánok arra, hogy az Alkotmánybíróság figyelemmel lehetne a tulajdonhoz való jog sérelmének megítélése szempontjából az arányosság körében értékelhető kevésbé korlátozó intézkedés választására, ugyanis lehetne más utat is bejárni a kérdéskör kezelése kapcsán, amint azt a szerző vázolta.

6. Vállalkozáshoz való jog

„Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert, vállalkozáshoz fűződő jog, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának joga nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához.”⁸⁴⁴ A vállalkozáshoz való jog ugyanakkor nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott tevékenység folytatásához⁸⁴⁵, hanem azt jelenti, hogy „az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást”, továbbá „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne”⁸⁴⁶. A vállalkozáshoz való jog (a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogához hasonlóan) tekintetében az állami beavatkozásokkal és korlátozások alkotmányosságának megítéléséhez azonban más-más mérce alkalmazandó aszerint, hogy a közhatalmi intézkedés a vállalkozóvá válást, illetőleg a vállalkozás gyakorlását korlátozza, avagy a korlátozás objektív vagy szubjektív jellegű-e. A legsúlyosabb, objektív jellegű korlátozások teljesen kizárják egy adott tevékenység gyakorlásának lehetőségét, míg a szubjektív korlátok teljesítése elviekben minden jogalany számára lehetséges⁸⁴⁷. Ennek megfelelően „az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének lényegi tartalma kiváltképpen akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja”⁸⁴⁸.

A levezetett normál jogrendi gyakorlat alapján a 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése a bányavállalkozók vállalkozáshoz való jogát nem vonta el, továbbá az indítványozó működését nem tette lehetetlenné. az Alkotmánybíróság továbbá arra is emlékeztetett, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése nem értelmezhető akként, hogy „az indítványozónak alanyi joga lenne a bányászati tevékenysége folytatásához, illetőleg jelen esetben annak bővítéséhez szükséges bányatelkek, bányászati jogosultságok megszerzésére”⁸⁴⁹.

Záró gondolatok

A veszélyhelyzeti időszakban az élet és vagyonbiztonság miatt Magyarország gazdasági stabilitását olyan jogállami követelmények elé helyezi a Kormány (annak kereteit mind

jelenség. Ezen adatok a Nemzeti-Adó és Vámhivatal statisztikáján alapulnak. https://nav.gov.hu/adatbazisok/adostatisztikak/jovedeki_statisztikak/uzemanyagtolto_allomasok_forgalmi_adatai_havi_bontasban (2022.07.10.)

⁸⁴⁴ 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]

⁸⁴⁵ 3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [42]

⁸⁴⁶ 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]

⁸⁴⁷ 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]

⁸⁴⁸ Lásd például 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]

⁸⁴⁹ 3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [58]

békeidőszakban, mind minősített időszakai helyzetben az Alaptörvény jelöli ki), mint az alkotmánybíráskodás szabadsága (államadóssági-klauszula új értelmezési irányának megnyitása), az Országgyűlés hatalommegosztásban betöltött szerepének súlya (különleges jogrendi időszakos jellegének hiánya), amely megváltozott gazdasági kormányzati struktúra és államfilozófia akkor és csak akkor teljesíti társadalmi rendeltetését ha a közjót szolgálja⁸⁵⁰.

Jelen értekezésben elemzett alkotmánybíróági döntések alapján megállapítható, hogy elsődlegesen a Testület által felülvizsgálni kért, a rendes jogrendi mértéken túl korlátozható alapjogokat érintő jogalkotói aktusok során kidolgozott egy egységes szempont rendszert, „mechanizmust”, amely alapján képes és képes lesz megítélni az alaptörvénykonform minőséget a különleges jogrend idején is, ugyanakkor ez a szempontrendszer fokozatosan esetről esetre alakult ki (nem azonnal), annak kiforrásához és konkretizálásához idő kellett: vizsgálja, hogy az alkotmánybíróági indítványban kifogásolt intézkedéssel a) az adott alapjogba történt-e beavatkozás, b) ha igen, akkor az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja⁸⁵¹, és a legitim cél a különleges jogrendet kiváltó esemény vagy ezek következményei megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához kapcsolódik-e, c) az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, d) az alapjogkorlátozás arányossága megállapítható-e, ennek keretében pedig azt is, hogy - az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel - a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.

Ezzel összefüggésben megjegyezhető az az érdekesnek tűnő tendencia, hogy az állami szerepvállalás során alkotott veszélyhelyzeti aktusok vizsgálatok az eltelt két éves periódus alatt a testület – doktori disszertáció kéziratának lezárásáig – mindösszesen egy esetben⁸⁵² vizsgálta kifejezetten a közjogi érvénytelenséget, holott a veszélyhelyzettel össze nem függő jogalkotás vizsgálati szempontja minden esetben álláspontom szerint az első kezdő lépés lehetne, ugyanakkor ennek elkerülésére e tekintetben az alkotmánybíróság jó alapot talál(t) a kérelemhez kötöttség elvére történő hivatkozásra⁸⁵³.

Ebben a tekintetben az Alaptörvény által megengedett kétfajta beavatkozás az alapjogok gyakorlásába: a felfüggesztés vagy korlátozás esetében legfeljebb addig állhat fenn, amíg a rendkívüli jogrend elrendelésének feltételei fennállnak, és a rendkívüli jogrend kihirdetésre is került, azaz ezáltal az arányosság garanciája – melyet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése kifejezetten és kényszerítően tartalmaz – ebben a tekintetben tehát az intézkedés fogalmilag *határozott időbeliségében valósul meg*, ugyanakkor e tekintetben a tanulmányban kifejtettek alapján megállapítható, hogy a különleges jogrendben a *határozott időbeliség* a konstruált jogi szabályozás⁸⁵⁴, valamint annak alkotmányos megítélésében is megmutatkozó jogszabályi összecsúsítások alapján⁸⁵⁵ (rendeletek hatályának hosszabbítása, majd implementálása a rendes

⁸⁵⁰Walter Lippmann: A közjó filozófiája. Budapest, Bagolyvár, 1993.

⁸⁵¹Például 15/2021. (V. 13.) AB határozat Indokolás [41] bekezdése: „...a koronavírussal szembeni védekezésben való közreműködés mint alkotmányos cél”. 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [31] „... a pandémia sok ezer ember életét követelte, egészségét tette tönkre, és felbecsülhetetlen gazdasági és társadalmi károkat okozott, mellyel szembeni védekezés, a kockázatok lehetőség szerinti minimalizálása az állam kiemelkedő, alkotmányosan igazolt célja.”

⁸⁵²3152/2022. (IV. 12.) AB határozat a bányahasznosítási joggal összefüggésben.

⁸⁵³Göd Város Önkormányzat indítványa tartalmazta a túlterjeszkedés kimondását, amely alapja lehetett volna a közjogi érvénytelenség vizsgálatának, azonban a hiánypótlási eljárás keretében annak konkretizálására történő felhívás nem történt meg.
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/\\$FILE/IV_839_0_2020_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/$FILE/IV_839_0_2020_inditvany_anonim.pdf)

⁸⁵⁴Lásd erről a 25. lábjegyzetet.

⁸⁵⁵Lásd erről a tanulmány 25. lábjegyzetét.

jogrend szerinti jogkörnyezetbe), formális, sőt az Alkotmánybíróság külön rámutatott egyik döntésében arra is, hogy „a veszélyhelyzetet előidéző (világ)járvány, az az elleni védekezés gazdasági és társadalmi hatásai túlmutatnak a veszélyhelyzet időtartamán, a negatív hatások elhárítása, az ennek érdekében tett intézkedések ezért lehetnek tartós, vagy akár végleges hatású intézkedések is”⁸⁵⁶.

A mechanizmus kialakítása mellett számos elvi jellegű tétel és alkotmányos követelmény is meghatározásra került a testület döntéseiben, úgy mint a „kellő felkészülési idő” tekintetében annak fogalmilag kizárt mivolta, ugyanis az Alkotmánybíróság szerint a rendkívüli jogrend idején a „veszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni”⁸⁵⁷, továbbá konstans módon hangsúlyozásra került, hogy mindenkor tekintetbe kell vennie a világjárvány okozta rendkívüli kihívások súlyát és az adott ügyben releváns összes egyéb körülményeket⁸⁵⁸, „általánosságban pedig kijelenthető: a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását”⁸⁵⁹.

A nem kivételként szabályozott alapjogok tekintetében az általános alapjog-korlátozási teszt két eltéréssel érvényesül – állapította meg a testület: egyfelől a jogkorlátozás mértéke túlmehet az elérni kívánt cél – a veszélyhelyzet következményeinek elhárítása – érdekében feltétlenül szükséges mértéken; másrészt az alapvető jog gyakorlásának esetleges felfüggesztése révén az alapvető jog lényeges tartalma is korlátozás alá kerülhet, azonban az 54. cikk (1) bekezdése nem ad felmentést az I. cikk (3) bekezdésének azon fordulata alól, hogy alapvető jog csak az elérni kívánt céllal *arányosan* korlátozható. Az Alkotmánybíróság tehát különleges jogrend, veszélyhelyzet idején is vizsgálja az alapvető jogot korlátozó intézkedés célját, azaz, hogy a veszélyhelyzetre okot adó csapás (és következményeinek) elhárítására irányul-e, valamint a korlátozás arányosságát.

Elengedhetetlennek tartottam volna ugyanakkor annak hangsúlyosabb megjelenítését a határozatok indokolásában elvégezni, hogy a különleges jogrend idején bevezetett alapjog-korlátozások csakis a korlátozás mértékét tekintve minősülnek kivételesnek: az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése annyiban ad felhatalmazást az általános alapjog-korlátozási tesztől való eltérésre, hogy adott esetben az alapvető jog lényeges tartalmát is érintheti a korlátozás, illetve az alapjogok gyakorlása időlegesen akár fel is függeszthető, azonban az elemzett döntésekben nem jelenik meg annak kimondása, hogy a különleges jogrend keretei közötti túl korlátozásra került volna sor, amely ugyanakkor nem vezetett alaptörvényellenes helyzethez annak arányossága miatt. Eltérrő alaptörvényi rendelkezés hiányában azonban a rendkívüli korlátozás előírására felhatalmazott jogalkotó igazolási kötelezettsége nem változik a „különleges időkben” sem.

Megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jogvédelem tovább puhul, a korábban volt Alkotmány alapján kialakított védelmi szintet sem a jogalkotó, sem a jogalkotó aktusok vizsgálatát végző testület nem kívánja fenntartani, amely egyrészt következik abból a körülményből, hogy – az az elmélet, amely egyes szerzők szerint felmerült, miszerint a közérdekre történő hivatkozás esetében két markáns álláspont [a) formálisan sem vizsgálja a közérdek meglétét a testület, illetve b) a formális vizsgálat lefolytatása létezik a gyakorlatban] jelent meg az alkotmánybírósági gyakorlatban, melyek közül a jogalkotói indokok *comme il faut* módon való

⁸⁵⁶ 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [140] mindezt vö. azzal, hogy a veszélyhelyzeti rendeletek elviekben mindig átmeneti időre alkotott jogszabályok, időbeli hatályuk általában csak (sic!) a különleges jogrendi helyzet fennállásáig tart.

⁸⁵⁷ 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [104]

⁸⁵⁸ 15/2021. (V. 13.) AB határozat [37]

⁸⁵⁹ Indokolás [39] bekezdésében ezt az elvi megközelítést megerősíti a 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat [49]

átemelése a döntésekbe kevesebb esetben fordult elő⁸⁶⁰, meghaladottá vált, tekintettel a különleges jogrend idején alkalmazott gyakorlatra is⁸⁶¹ – egyes döntésekben formális módon sem vizsgálja a közérdek létét, a jogalkotó indokolását elfogadván, másrészt, hogy több álláspont keveredik a tulajdonhoz való jog védelmi köre tekintetében és ez már önmagában okot szolgáltat a védelem nem konzekvens kezeléséhez és annak szinten tartásához.

Mindezek alapján elkerülhetetlennek tűnik a tulajdonhoz való jog, a kisajátítás és a vállalkozáshoz való jog körében mindezen döntések következtében a „dermesztő-hatás” effektus⁸⁶² felmerülése a jogalkalmazás és a jogot keresők körében, amely nem jó üzenetet (gyakorlatot) generál az említett két társadalmi szegmens részére, fontos lenne, ha a jogkorlátozás – akár normál, akár minősített időszaki – megengedhetőségére irányuló vizsgálat értékelési szempontjává válna e körülmény is.

Habár a jogalkotó törvénymódosítások sorozata útján adott kifejezett felhatalmazást⁸⁶³ a veszélyhelyzeti jogalkotónak a Magyar Honvédség alkalmazási (bevonási) lehetőségének bevezetésére (egészségügyi) veszélyhelyzet idején, illetve a létfontosságú vállalatok körében kormányzati delegált kerül kapcsolatba a létfontosságú rendszerelemek vonatkozásában, amellyel kapcsolatosan is történt törvénymódosítás⁸⁶⁴, azonban e „közreműködéseknek” a részletező keretszabályainak és garanciális elemeinek (az állami cselekvés célhoz kötöttsége⁸⁶⁵, és a céllal arányossága rögzítésének elmaradása, a cselekvés határai kijelölésének törvényi hiánya⁸⁶⁶, akár a cselekmények naplózási kötelezettségének elmaradása, illetve kártalanítási kötelezettség az esetleges károkozás miatt) megalkotása elmaradt, ugyanakkor a jogalkotó érzekelte ezen aggályokat és valamelyest korrigált e körülményen, a szabályozásokkal kapcsolatosan iktatott be részletes szabályokat⁸⁶⁷, ám ezek tulajdonképpen a gazdasági társaságok életében korlátlan felhatalmazást jelentenek. Ezzel összefüggésben megjegyzésre méltó az a körülmény is, minthogy továbbra sem került tisztázásra a „Magyar Állam felügyelet alá vonás⁸⁶⁸” szerinti lehetőség és az érintett létfontosságú rendszer tevékenységének koordinálására kijelölt „kormányzati delegált⁸⁶⁹” közreműködésének, mint a két jogintézménynek az elhatárolása, egymáshoz való viszonyuk, illetve akár párhuzamos alkalmazhatóságuk. Egyébiránt ez az irány is jól mutatja az erősödő állami szerepvállalást (akár) a gazdasági társaságok szektorában is. Mindazonáltal a katonai törzs tagjainak kivezénylése biztonság ellátási koordináció végett és a magyar állam felügyelet alá vonása nem

⁸⁶⁰ Lásd erről: Csink és mtsai: i.m. 155.

⁸⁶¹ Lásd ezt a tendenciát: hulladékgazdálkodás tárgyában 5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [34], [48], a gödi ügyben a 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [144], bányászati joggal kapcsolatosan az állami vagyonról szóló tv. rendelkezésének felhívása, mint közérdekű cél 3152/2022. (IV. 12.) AB határozat [54], [66]-[67]

⁸⁶² Az ún. „chilling effect” úgy definiálható, mint bármely állami cselekvés negatív hatása a természetes és/vagy jogi személyekre, és amely azt eredményezheti, hogy előzetesen eltántorítja őket a jogaik vagy szakmai kötelezettségeik teljesítése gyakorlásától, mivel e személyek attól tartanak, hogy formális állami eljárásoknak vetik alá őket, amely szankciókhoz vezethet vagy informális olyan következményekhez, mint a fenyegetés, támadás vagy rágalmozási kampányok. Az állami fellépés ebben az összefüggésben úgy értendő, mint bármely (nyilvános) intézkedés, gyakorlat vagy mulasztás, amelyek elriaszthatják a természetes és/vagy jogi számára biztosított jogok gyakorlásától nemzeti, európai és/vagy nemzetközi szinten. <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c8c58ad3-fd6e-4b2d-99fa-d8864355b638/the-concept-of-chilling-effect-20210322.pdf> 6. (2022.04.25.)

⁸⁶³ Mind a Kat. 51/A. § 2020. június 18. napjától, mind a Htv.

⁸⁶⁴ A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény 13/A. § beiktatásra került 2020. július 01. napjától.

⁸⁶⁵ Ez a kitétel kizárólag a Htv. 37. § (3) bekezdésében bukkan fel, amelyet 2021. január 01. napjától iktattak be.

⁸⁶⁶ Sőt a 2012. évi CLXVI. törvény 13/A. §-a annyit rögzít, hogy rendeletben meghatározható az állami cselekvés tartalma, tulajdonképpen bármi.

⁸⁶⁷ Értve ezalatt 2012. évi CLXVI. törvény 13/A. §-át és a Htv. 37. § (3) bekezdését.

⁸⁶⁸ Kat. 48. § alapján

⁸⁶⁹ 2012. évi CLXVI. törvény 13/A. § alapján

ugyanaz a két jogintézmény, így az gondolható, hogy az első esetben kisebb súlyú hatás-és jogkörök párosulnak a katonai egységekhez, ugyanakkor a törzs tagjai feladatainak tekintetében – hiába döntéshozási jogkörük nem volt – nem tisztázott, hogy például a logisztika szempontjából milyen társasági iratokba tekinthettek be⁸⁷⁰.

Egyébiránt az Alkotmánybíróságnak a hatósági áras üzemanyag vonatkozásában meghozandó döntésében határozottabb szerepet kell vállalnia, mivel e tárgykör relációjában a jövőbeni határozatával végső soron azt dönti el, hogy egy piacorlátozó szabályozás valóban a piaci versenyt védi, vagy az egyéb közjót szolgáló érdek valóban olyan fontos, ami indokolja a kiválasztott állami intézkedést, s ezáltal tulajdonképpen a versenyt korlátozó intézkedések alkotmányos mértékéről határoz.

Ahogy azt az Alaptörvény M) cikke deklarálja a gazdaság motorja tulajdonképpen az értékteremtő munka, a másik oldalról e deklarációt erősítve jelenik meg a XII. cikk (2) bekezdésében⁸⁷¹ megfogalmazott, *munkahelyteremtésre* vonatkozó államcél és „kötelezettség”, amelyet az államnak érvényre kíván juttatni folyamatosan akár békeidőszakról, akár minősített időszak kiemelkedően jogrendi állapotról van szó: a veszélyhelyzet idején bevezetett gazdaságvédelmi akcióterv mérlegét a jogalkotó „objektív mércével” a legfontosabbnak minősített „munkával” vonta meg. És az a tény, hogy decemberben Magyarországon ugyanannyian dolgoztak, tehát 2020 decemberében ugyanannyian dolgoztak Magyarországon, mint egy évvel korábban, tehát a válságot megelőzően, 2019 decemberében, ez önmagában jól mutatja, hogy a védekezés elérte a célját, hiszen a védekezés célja a munkahelyek megtartása volt. Ez azt jelenti, hogy Magyarországon ma, a válság idején bekövetkezett hullámvészítés végén ismét elmondhatjuk, hogy több mint 4,5 millió honfitársunk dolgozik, elhárították azt a rendkívül nagy kísértést, hogy a válság idején visszatérjünk a segélyalapú gazdaságra. A teljesen szabad korábbi életünket fölvaltottuk egy közösen kialakított, korlátozásokra épülő élettel”.⁸⁷²

A versenyszférában a gazdasági verseny szabadságának sérelme, a legritkább esetben fordulhat elő úgy, hogy ne érintsen más, erősebb védelem alá eső alkotmányos jogot vagy értéket, ezáltal az Alkotmánybíróság ilyenkor időnként megemlíti, hogy az alapjog vagy alkotmányos érdek mellett a versenyszabadság is sérült, de nincsen kifejezett joggyakorlat erre nézve.⁸⁷³

⁸⁷⁰ <https://honvedelem.hu/hirek/hazai-hirek/ujabb-vallalatokhoz-erkeznek-honvedelmi-iranyito-torzsek.html> (2022.03.16.)

⁸⁷¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XII. cikk (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

⁸⁷² Orbán Viktor miniszterelnök beszéde a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évnnyitó rendezvényén 2021. február 4. Budapesten.

⁸⁷³ Salát Orsolya–Sonnevend Pál: [9. § Piacgazdaság]. In: Jakab András: Az Alkotmány kommentárja I. Budapest, Századvég kiadó, 2009. 440.

ÖSSZEFOGLALÁS – TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK – DE LEGE FERENDA JAVASLATOK

Az értekezésben a fő célkitűzésem az volt, hogy felvázoljam az új, 2012. évtől konstituált magyar gazdasági alkotmány alapvető elemeit és az elméleti alapokon építkezve bemutassam az Alaptörvény hatályba lépését követően kialakult gyakorlatot az állam gazdasági szerepvállalása függvényében, amely szoros összefüggésben áll az egyes alapvető jogok és alkotmányos értékek és alapelvek megterhelésével, azaz a védelmi szint és érvényesülésük alakulásával. Ehhez egyrészt definiáltam, a szakirodalom által már felvázolt gazdasági alkotmány fogalmát, valamint ismertettem az egyes az állami szerepvállalás terén történt gazdasági intézkedéseket érintő, a gyakorlatot determináló, orientáló és releváns alkotmánybírói döntéseket [doktori disszertáció B) részében]. Utóbbiból számos következtetést vontam le a magyar Alkotmánybíróság szerepvállalása és jövőbeli értelmezési gyakorlata számára, amely elválaszthatatlan módon összefonódik az állami szerepvállalás alakulásával (mértékével és mennyiségével).

Ezirányú kutatásaim során arra a következtetésre is jutottam, hogy a nemzetközi, uniós jogi és tagállami alapjogvédelem szintje erőteljes kölcsönhatásban állt és áll is egymással, ugyanakkor az értekezésben bemutatott egyes esetekben a divergáló (széttartó) és retrográd (ellentétes) irány beékelődött.

E kutatási módszerek és irányok, illetve a doktori értekezés felépítése segített hozzá ahhoz, hogy a vizsgált alapjogoknak és az egyes alapvető alkotmányos értékeknek, alapelveknek az Alaptörvény koherens rendszerébe való elhelyezése, illetve azok fogalmának, funkciójának, tartalmi elmeinek és korlátozási lehetőségeinek gyakorlati meghatározása megtörténhessen. A disszertáció hipotézisei alkalmasak lehetnek a jelenlegi alapjogvédelmi rendszeren belül az értekezés tárgyát érintő részének áttekintő összefoglalására az e témát tudományosan művelők számára, ezenfelül egyfajta számvetést is tartalmaz a gazdasági szférában történő jelenlegi (utóbbi dekádban) állami szerepvállalás kérdéseiről. Következtetésem, javaslataim pedig hasznosíthatók lehetnek nemcsak a jogtudomány, hanem az alapjogvédelmi döntéshozók, illetve az alkotmánymódosító hatalom számára is.

Az alábbiakban az értekezésből leszűrhető tudományos eredményeimet ismertetem a három fő [A), B) és a C)] rész kronologikus sorrendjében.

Tudományos eredmények

A) ELMÉLETI ALAPVETÉSEK

Az értekezés első részében összefoglalt alaptörvényi gazdasági alkotmány terén található legfőbb hiátus a gazdasági rend tekintetében annak alkotmányi szintű, *expressis verbis* kimondása, illetve annak megfogalmazása, mellyel egyebekben terjedelmes mennyiségben foglalkozott az Alkotmánybíróság is, amikor is kimondásra került, hogy Magyarország gazdasági rendje szerint a piacgazdaság modelljét követi annak ellenére, hogy az kifejezetten nem került alaptörvényi szinten deklarálásra, hanem kizárólag annak részelemei, amelyből ugyanakkor a Testület következtet rá. Egyébiránt meg kell jegyezmem, hogy a (szociális) piacgazdaság kifejezésének alaptörvényi rögzítése nem „kötelező” jellegű abban az esetben, ha annak tartalmi elemei megjelennek adott alkotmányban, melyhez kapcsolódóan belátható, hogy szükségszerű a tartalmi elemek megfogalmazása is.

Mindazonáltal napjainkra, a jelentékeny számú kihívásokra (gazdasági válsághelyzetek, veszélyhelyzeti humánjárvány okozta válság, háborús veszélyhelyzeti válság és energia veszélyhelyzeti válság stb.) adandó válaszok, illetőleg a kontinentális alkotmányozási terepben végbement folyamatokból lesűrhető következtetések akár szükségessé teszik a gazdasági rend alkotmányi megfogalmazását. Mindezt álláspontom szerint az M) cikkben alapvetően lehetne és kellene rögzíteni.

M) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország gazdasága olyan szabad versenyen, az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapuló szociális piacgazdaság, amely a környezet minőségének magasfokú védelmével és javításával párosul.”*

Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a „szociális” piacgazdaság alaptörvényi rögzítését több tényező kumuláló hatása indokolhatja: egyrészt az EUSZ. 3. cikk 3. bekezdése *expressis verbis* megjelöli a szociális piacgazdaság kategóriáját, másfelől az újonnan elfogadott alkotmányok általában rögzítik az állam és a gazdaság kapcsolatát⁸⁷⁴, harmadrészt a (gazdasági) alapjogok legtökéletesebb megvalósulása – elméletileg – e gazdasági rendszerben feltételezhető. Mivel az EUSZ. 3. cikk 3. bekezdése a „szociális piacgazdaság” elvét jelöli meg és konkretizálja, az Unió gazdasági rendelkezései pedig részei a tagállamok gazdasági alkotmányának, ezért a tagállami jogalkotónak ezeket (közvetetten) a gazdaságpolitikájának alakítása során figyelembe kell(ene) vennie. Negyedik pontként említhető, hogy az AB értelmezési gyakorlatában lehetséges változtatáshoz hozzájárulhatna az EUSZ. 3. cikk (3) bekezdésében kifejezetten megjelenő szociális piacgazdaság elve is, amely az Unió, ezáltal a tagállamai, azaz Magyarország tevékenységének alapját is jelenti.

B) AZ ÁLLAM GAZDASÁGI SZFÉRÁBA VALÓ BEAVATKOZÁSI LEHETŐSÉGEINEK JELLEMZŐI KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EGYES (GAZDASÁGI)SZABADSÁG JOGOKRA, ALAPELVEKRE

A doktori értekezésben, ahogyan az a disszertáció Bevezető részében felvázolásra is került, a tudományos munka és elemzés fókuszpontja az állami szerepvállalás mértékének alakulása az Alaptörvény relációjában, ugyanakkor nem kívánok és nem is törekszem állást foglalni tekintetben, hogy az állami szerepvállalás mértéke szempontjából mi tekinthető, tekintendő helyes, vagy megfelelő mértékűnek. Ugyanis, a jelenkor kihívásaiban, különösen az utóbbi évek válsághelyzetei miatt, még a nemzetközi és hazai közgazdászok között is heves disputák zajlanak e tekintetben, s mivel magam jogász végzettségű vagyok, nem is vállalkozhatom e feladatra. Mindazonáltal a tudományos kutatásom során, ahol az egyes alapjogok, alkotmányos alapelvek tekintetében valamelyest más gyakorlati irányt tartanék szükségesnek, illetve megfelelőbb, arra jelen részben, érdemi javaslatokat fogalmazom meg.

Az Alkotmánybíróság döntött, azonban indokolt jelezni, hogy a társadalmi méretűvé vált problémák utólagos rendezése, vagy számos esetben a szektort érintő jelentős átalakítást hozó reform gyakran jár más társadalmi csoportokban felmerülő sérelmekkel, illetve más köröket érintő hátrányos következményekkel. A fő kérdés abban ragadható meg, hogy mennyiben tehető félre az alkotmányos garanciák abban az esetben, ha valamely égető, széles rétegeket érintő társadalmi kérdés megoldása más eszközökkel (főleg forráshiány miatt), más úton nehezen elképzelhető.

A bemutatott határozatokban szinte kivétel nélkül ugyanazokra az alapvető jogokra és más alaptörvényi szabályokra (alkotmányos alapelv vagy célokra) hivatkoztak az indítványozók, az Alkotmánybíróság pedig a gyors, egyes esetekben kétségtelenül fennálló társadalmi probléma

⁸⁷⁴ Lásd ezt a doktori értekezés A) rész, IV. fejezet 2. alcímében, ugyanis az újabb alkotmányokban a piacgazdaságra vagy annak meghatározott (szociális formájára tett) megjelölése szerepel.

kezelésére tett jogalkotói erőfeszítések esetlegesen alaptörvénytörő jellegét – a jogalkotó által hivatkozott ellenőrizhetetlen érveket elfogadva – negligálta a közérdekre, nemzetbiztonsági érdekre, vagy hasonlóan tág fogalmakra alapozva.

1. A hazai jogvédelem szintje – az értekezésben bemutatott alapjogok tekintetében – alakulásának következménye, hogy javarészt *in concreto jelleggel és esetről esetre* vizsgálódva érthető meg a korreláció az állami beavatkozás mértéke és az alkotmányossági megítélés kérdése között.

Mindezzel összefüggésben az is megállapítható, hogy az elmúlt évek során hozott jelentősnek tekinthető, és a disszertációban feldolgozott alkotmánybíróvási határozatokban *az Alkotmánybíróságnak az alapoktól indulva kellett volna építkezni az Alaptörvény által új szabályozási rendszerbe helyezett alapjogok, alapelvek tekintetében*⁸⁷⁵, ezzel szemben tekintettel arra, hogy ez nem történt meg, bizonyos alapjogokkal kapcsolatosan tapasztalható a Testület általi, a korábban biztosított védelmi szintről való visszalépése (lásd például a tulajdonhoz való jog elemzésénél), illetve egyes alapjog vonatkozásában annak visszametszése (vállalkozási szabadság és a vállalkozáshoz való jog). Mindezt a 2013. év előtti alkotmánybíróvási határozatokon keresztül, az új érvrendszer részeként a korábbi határozatok elemeiből az optimális rész kiemelésével.

2. A bemutatott határozatokon keresztül jól körvonalazódik az az alkotmánybíróvási gyakorlat, mely szerint a Testület a jogalkotó szándékát lényegében mechanikus módon emeli be érvrendszerébe, továbbá adott esetben elfogadja minden felülvizsgálat nélkül közérdeknek, alkotmányos célnak vagy értéknek minősítve. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy nem is képes – minden kétséget kizáróan – ténylegesen vizsgálni a Testület közérdek „valódi létét”. Azonban *az nem fogadható el, hogy az Alkotmánybíróság a közérdek körében elvont kategóriákra hivatkozva (értsd ezalatt: gazdasági szükségéghelyzet, szociális, egészségügyi és gazdasági okok, nemzetbiztonsági kockázat stb.) kimondottan alapjogokat korlátozó, súlyosan megterhelő, kiüresítő jogszabályi rendelkezéseket alaptörvénykonformnak minősítsen. Mindezt annak árnyékában, hogy a közérdek kategóriájának vizsgálata az absztrakció magas fokán áll.*

E tekintetben muszáj felidézni és hangsúlyozni, hogy a 42/2006. (X. 5.) AB határozatban egyértelműen kimondásra került, hogy „a tulajdonjog korlátozása tekintetében ... 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, továbbá – a szükségességi-arányossági mércében szereplő jogkorlátozási alapokon túl – „a közérdek miatt fennálló szükségesség”. *Ez utóbbi követelmény alapján „az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre”* (ABH 2006, 529.)”

Ezt a gyakorlatot a Testület megerősítette a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatában⁸⁷⁶, majd az 50/2007. (VII. 10.) AB határozat indokolása úgy érvel, miszerint „a közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy *a közérdekből történő korlátozás szükségessége* kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése esetén a bírói hatalom, *normatív aktusok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni. A „közérdek miatt fennálló szükségesség” fennállásának bizonyítása a normaalkotó, a jelen esetben a Képviselő-testület felelőssége. ...A*

⁸⁷⁵ Például az Alaptörvény jogegyenlőségre vonatkozó, megváltozott rendelkezései; a vállalkozáshoz való jog, „szabad vállalkozás” kategóriája, tulajdonhoz való jog szociális kötöttség beemelése stb.

⁸⁷⁶ ABH 2006, 870, 878.

közérdek fennállásának bizonyítása elsősorban a jogalkotó felelőssége, ám ez nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság kötve lenne a jogalkotó által előadott, a közérdekből történő korlátozást szükségességét valószínűsítő érveire.”

Ezen, korábbi alkotmánybírói gyakorlattal megegyezően magam is arra a következtetésre jutottam, hogy a tárgyalt jogszabályok elemzése felveti annak szükségességét, hogy az AB-nak ki kellene (ki kellett volna) mondania, hogy a tulajdonhoz való jog érdemi korlátozásához, illetve a szerződéses viszonyokba való beavatkozáshoz nem elegendő, ha a *kérdéses jogszabály preambuluma, normaszövege vagy az indokolása a jogalkotás magyarázataként a „közérdekre”, annak védelmére, illetőleg azzal összefüggő célok teljesítésére, vagy alkotmányos rangra felemelt célokra stb. hivatkozik.* Ezért az alapvető jog korlátozásának indokoltságát a jogalkotón számonkérhető feltételek, így például tételes közgazdasági, statisztikai természetű elemzések, hatásvizsgálatok stb. teljesítéséhez kellene kötni. Ezzel párhuzamosan a *felsorolt elvárások figyelembevételét az AB alkotmányos követelményként fogalmazhatná meg, hangsúlyozva, hogy ezen feltétel teljesítésének elmaradása, vagyis a beavatkozás közérdekűsége igazolásának a hiánya, a kérdéses jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapításához vezet.*

Figyelemmel a tartóssá váló, a disszertációban bemutatott, jogalkotói gyakorlatra, amelyre az AB rendszeresen megerősítő jellegű választ ad döntéseiben, megfontolandó, hogy az AB mulasztásos alkotmánysértést állapítson meg, és *kötelezze az Országgyűlést arra, hogy a jogalkotási szabályokat kiegészítve, rendelkezzen a „közérdekűség” igazolásának tartalmi-formai feltételeiről.* Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a B) részben ismertetett döntések során jogalkotói mulasztást állapíthatna meg a tekintetben, hogy a közérdekre való hivatkozás háttérét köteles legyen kidolgozni, és megfelelő részletességgel kialakítani, hogy a közérdekre hivatkozást milyen módszerekkel, megoldásokkal, részletes statisztikai adatokkal, vizsgálatokkal lehet ellenőrizhetően megtenni. Hangsúlyozandó, hogy egy ilyen *jogi háttér már alapját adhatná az alkotmánybírói vizsgálat során annak is, hogy a konkrét ügyben tett jogalkotói hivatkozást elfogadja, avagy sem. A vizsgált esetekben a jogalkotó nem támasztotta alá ilyen irányú érvelését egy esetben sem.* Az alapjogvédelmi rendszer koherenciája és a jogbiztonság érdekében szükséges lenne a *közérdek tartalmának „ellenőrzése” körében a kötelező nyilvánosságra hozatal, amely tartalmi kontrollt jelenthetne.* Mindezt a jogalkotó általi kötelező előzetes és utólagos hatásvizsgálat részletes kidolgozásával és annak bemutatásával lehetne és kellene igazolni.

Megjegyezném, hogy a közérdekre való hivatkozással elfogadott alapjog-korlátozások alaptörvénykonformnak nyilvánítása milyen veszélyes gyakorlatot eredményez és ezért álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kellene elfogadni a közérdekre hivatkozással végbement alapjog-korlátozás alaptörvénykonformnak történő kimondását, ugyanis az állam alapjog-korlátozó jogszabályi beavatkozása is – mint jogi kategória – az Alaptörvény szerint is kivételes lehetőség. Ebből pedig az következik, hogy az állam (jogalkotó) mozgásterét ezzel kapcsolatban megszorítóan kell(ene) értelmezni.

Mindezek alapján az *Alaptörvény rendelkezéseit bővíteni lehetne a korlátozás lehetőségének konkretizálható kategóriáival,* mint szükséges közérdekű esetek beiktatásával mint például közrend, közegészség, közérkölc, köznyugalom stb.

3. A hazai és nemzetközi alapjogvédelem közötti összhang veszít értékállóságából a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban foglaltak ellenére, amely határozat pedig elvi élel mondta ki, hogy „az egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az

Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehetne alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje” (lásd 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás V. rész 2.2. pontja.)

C) AZ ÁLLAM VESZÉLYHELYZET IDEJÉN TÖRTÉNŐ GAZDASÁGI SZEREPVÁLLALÁSÁNAK JELLEMZŐI

A különleges jogrend idején abból az alapfeltevésekből kell kiindulni, hogy korlátozottabban működnek a demokrácia klasszikus alapintézményei, illetve egyes alapvető jogok érvényesülése, vagy az alkotmányosság egyes elvei, mint a hatalommegosztás elve vagy a nyilvánosság: a hatalommegosztás elve módosultan érvényesül, mivel a hatalomgyakorlás általános szabályaihoz képest új, komplex hatalmi centrum (Honvédelmi Tanács) is létrejöhet (nem mindegyik típus esetében), a béke időszakára szóló hatáskörök pedig módosulnak azzal, hogy a törvényhozási funkció egyes elemeinek a végrehajtó hatalom felé (kormány, köztársasági elnök) tolődását eredményezi⁸⁷⁷.

A veszélyhelyzeti időszakban az élet és vagyonbiztonság miatt Magyarország gazdasági stabilitását olyan jogállami követelmények elé helyezi a Kormány (annak kereteit mind békeidőszakban, mind minősített időszaki helyzetben az Alaptörvény jelöli ki), mint az alkotmánybíráskodás szabadsága (államadóssági-klauzula új értelmezési irányának megnyitása), az Országgyűlés hatalommegosztásban betöltött szerepének súlya (különleges jogrendi időszak időszakos jellegének hiánya), amely megváltozott gazdasági kormányzati struktúra és államfilozófia akkor és csak akkor teljesíti társadalmi rendeltetését ha a közjót szolgálja⁸⁷⁸.

Jelen értekezésben elemzett alkotmánybíróági döntések alapján megállapítható, hogy elsődlegesen a Testület által felülvizsgálni kért, a rendes jogrendi mértéken túl korlátozható alapjogokat érintő jogalkotói aktusok során kidolgozott egy egységes szempont rendszert, „mechanizmust”. Ebben a tekintetben az Alaptörvény által megengedett kétfajta beavatkozás az alapjogok gyakorlásába: a felfüggesztés vagy korlátozás esetében legfeljebb addig állhat fenn, amíg a rendkívüli jogrend elrendelésének feltételei fennállnak, és a rendkívüli jogrend kihirdetésre is került, azaz ezáltal az arányosság garanciája – melyet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése kifejezetten és kényszerítően tartalmaz – ebben a tekintetben tehát az intézkedés fogalmilag *határozott időbeliségében valósul meg*, amely formálisnak tekinthető.

A mechanizmus kialakítása mellett számos elvi jellegű tétel és alkotmányos követelmény is meghatározásra került a testület döntéseiben, úgy mint a „kellő felkészülési idő” tekintetében annak fogalmilag kizárt mivolta, továbbá konstans módon hangsúlyozásra került, hogy mindenkor tekintetbe kell vennie a világjárvány okozta rendkívüli kihívások súlyát és az adott ügyben releváns összes egyéb körülményeket⁸⁷⁹, „általánosságban pedig kijelenthető: a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását”⁸⁸⁰.

A nem kivételként szabályozott alapjogok tekintetében az Alkotmánybíróság különleges jogrend, veszélyhelyzet idején is vizsgálja az alapvető jogot korlátozó intézkedés célját, azaz,

⁸⁷⁷ Lásd e témáról bővebben: Mészáros: i.m. 4-6.

⁸⁷⁸ Walter Lippmann: A közjó filozófiája. Budapest, Bagolyvár, 1993.

⁸⁷⁹ 15/2021. (V. 13.) AB határozat [37]

⁸⁸⁰ Indokolás [39] bekezdésében ezt az elvi megközelítést megerősíti a 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat [49]

hogy a veszélyhelyzetre okot adó csapás (és következményeinek) elhárítására irányul-e, valamint a korlátozás arányosságát.

Megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jogvédelem tovább puhul, a korábban volt Alkotmány alapján kialakított védelmi szintet sem a jogalkotó, sem a jogalkotó aktusok vizsgálatát végző testület nem kívánja fenntartani, amely egyrészt következik abból a körülményből, hogy a különleges jogrend idején alkalmazott gyakorlat⁸⁸¹ során egyes döntésekben formális módon sem vizsgálja a közérdek létét, a jogalkotó indokolását elfogadván, másrészt, hogy több álláspont keveredik a tulajdonhoz való jog védelmi köre tekintetében és ez már önmagában okot szolgáltat a védelem nem konzekvens kezeléséhez és annak szinten tartásához.

Mindezek alapján elkerülhetetlennek tűnik a tulajdonhoz való jog, a kisajátítás és a vállalkozáshoz való jog körében mindezen döntések következtében a „*dermesztő-hatás*” effektus⁸⁸² felmerülése a jogalkalmazás és a jogot keresők körében, amely nem jó üzenetet (gyakorlatot) generál az említett két társadalmi szegmens részére, fontos lenne, ha a jogkorlátozás – akár normál, akár minősített időszak – megengedhetőségére irányuló vizsgálat értékelési szempontjává válna e körülmény is.

A normál időszak helyzetben, azaz a békeidőben történő állami szerepvállalás jellemzőjeként kirajzolódó szerepmodell azt mutatja, hogy hazánkban alkotmányjogi értelemben is erős⁸⁸³ kormány van, amelynek alkotmányjogi (és politikai) mozgásteret igen tág: egyrészt azért, mert a gazdasági alkotmányjog új szabályait és a gazdasági kormányzás új irányait 2012-től kezdetben fokozatosan, majd később dinamikusabban vezették át a rendszeren, másrészt az erőtér határainak eltolódása által – a kontrollmechanizmusokat szolgáló (jog)intézmények⁸⁸⁴, melyek céljai a hatásköri korlátok megtestesítése, az alkotmányos rendszer egésze szempontjából inkább népszuverenitás elven állnak⁸⁸⁵ – így az erős kormány jóval kevesebb ellenállással találkozhat a gazdasági jogalkotás során kirajzolódó beavatkozás terén⁸⁸⁶. A disszertációban összegyűjtött és elemzett állami – egyben a Kormány erős, irányító szerepéből következő – aktusok kifejezetten mind inkább ezt az irányt erősítik tekintettel arra a körülményre is, hogy *de facto* több mint két éve veszélyhelyzeti minősített időszakát éli Magyarország.

Értve ezalatt, hogy az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai a veszélyhelyzet idejére a Kormányt hatalmazzák fel arra, hogy határozza meg azokat az intézkedéseket, amelyek a veszélyhelyzet leküzdéséhez, a normális működés helyreállításához szükségesek, ugyanakkor a veszélyhelyzet idején ezeknek az intézkedéseknek a politikai kontrollját az Országgyűlés, alkotmányossági kontrollját az Alkotmánybíróság látja el, amelynek működése különleges

⁸⁸¹Lásd ezt a tendenciát: hulladékgyűjtés tárgyában 5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [34], [48], a gödi ügyben a 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [144], bányászati joggal kapcsolatosan az állami vagyonról szóló tv. rendelkezésének felhívása, mint közérdekű cél 3152/2022. (IV. 12.) AB határozat [54], [66]-[67]

⁸⁸² Az ún. „chilling effect” úgy definiálható, mint bármely állami cselekvés negatív hatása a természetes és/vagy jogi személyekre, és amely azt eredményezheti, hogy előzetesen eltántorítja őket a jogaik vagy szakmai kötelezettségeik teljesítése gyakorlásától, mivel e személyek attól tartanak, hogy formális állami eljárásoknak vetik alá őket, amely szankciókhoz vezethet vagy informális olyan következményekhez, mint a fenyegetés, támadás vagy rágalmozgató kampányok. Az állami fellépés ebben az összefüggésben úgy értendő, mint bármely (nyilvános) intézkedés, gyakorlat vagy mulasztás, amelyek elriaszthatják a természetes és/vagy jogi számára biztosított jogok gyakorlásától nemzeti, európai és/vagy nemzetközi szinten. <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c8c58ad3-fd6e-4b2d-99fa-d8864355b638/the-concept-of-chilling-effect-20210322.pdf> 6. (2022.04.25.)

⁸⁸³ Vö. a Parlamentet is domináló.

⁸⁸⁴ A parlamenti ellenőrzés eszközei, a közvetlen demokrácia, az Alkotmánybíróság stb.

⁸⁸⁵ Vö. Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Budapest, Pázmány Press, 2014.

⁸⁸⁶ Lásd e témában Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég Kiadó, Budapest, 2014. 219. Stumpf az Alaptörvény globális vizsgálatakor arra jutott, hogy a hatalmi rendszer tagadhatatlanul mozgásban van, amelynek következtében egyes hatalmi góccok elhalványulnak, mások megerősödnek.

jogrend idején sem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés]⁸⁸⁷. Noha az Alaptörvény megteremti a kontrollmechanizmusokat különleges jogrend esetén is, az Alkotmánybíróság vonatkozásában jelen disszertációban bemutatott döntések (nem kellően részletes indokolás például adott megállapítások érvekkel történő alátámasztásának hiánya, jogalkotói indokolás szó szerinti átvétele stb.) elemzése során tapasztaltak szerint, funkcióját tekintve minősített időszaki helyzetben különösen fontos garancia lenne a szigorú, koherens alkotmányos kontroll.

Az Alkotmánybíróságnak a hatósági áras üzemanyag és élelmiszerek vonatkozásában meghozandó döntéseiben határozottabb szerepet kell vállalnia, mivel e tárgykörök relációjában a jövőbeni határozatával végső soron azt dönti el, hogy egy piackorlátozó szabályozás valóban a piaci versenyt védi, vagy az egyéb közjót szolgáló érdek valóban olyan fontos, ami indokolja a kiválasztott állami intézkedést, s ezáltal tulajdonképpen a versenyt korlátozó intézkedések alkotmányos mértékéről határoz.

A versenyszférában a gazdasági verseny szabadságának sérelme, a legritkább esetben fordulhat elő úgy, hogy ne érintsen más, erősebb védelem alá eső alkotmányos jogot vagy értéket, ezáltal az Alkotmánybíróság ilyenkor időnként megemlíti, hogy az alapjog vagy alkotmányos érdek mellett a versenyszabadság is sérült, de nincsen kifejezett joggyakorlat erre nézve.⁸⁸⁸

Az Alkotmánybíróság következetes *piacgazdasági teszt* felállításával kontrollálni tudta volna (illetőleg képes lenne) az állam gazdasági beavatkozásait. Mindez különös fontossággal és hangsúllyal bírna a veszélyhelyzeti jogalkotás során tett aktusok alkotmányossági megítélése körében.

⁸⁸⁷ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [27] bekezdése

⁸⁸⁸ Salát Orsolya–Sonnevend Pál: [9. § Piacgazdaság]. In: Jakab András: Az Alkotmány kommentárja I. Budapest, Századvég kiadó, 2009. 440.

Felhasznált szakirodalom, Irodalomjegyzék

- ÁDÁM ANTAL: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Budapest, Osiris Kiadó, 1998.
- ÁDÁM ANTAL: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. JURA. 2002. 1. sz.
- AQUINÓI SZENT TAMÁS: A Summa Theologiae kérdései a jogról. Ford.: Tudós Takács János. Budapest, Szent István Társulat Kiadó, 2011.
- ARISZTOTELÉSZ: Politika. Budapest, Gondolat Kiadó, 1969.
- ARNE JON ISACHSEN, CARL B. HAMILTON, THORVALDUR GYLFASSON: Ismerjük meg a piacgazdaságot [ford. Szegő András]. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1995.
- ÁRVA ZSUZSANNA: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. (www.ujnetjogtar.hu)
- BALOGH ZSOLT-HAJAS BARNABÁS-SCHANDA BALÁZS: Alapjogok és alapvető kötelezettségek. Budapest, NKE VTI, 2014.
- BARA ZOLTÁN-SZABÓ KATALIN (szerk.): Összehasonlító gazdaságtan. Bevezetés a gazdasági rendszerek elméletébe. Budapest, Aula Kiadó, 1996.
- BASSANINI, FRANCO-GIULIA TIBERI: La costituzione europea. Un primo commento. Il Mulino 2004.
- BENCSIK ANDRÁS: A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében. In: Magyarország új alkotmányossága. (szerk. Drinóczi Tímea) Pécs, PTE ÁJK, 2011.
- BIBÓ ISTVÁN: Válogatott tanulmányok I-IV. kötet: A JÓ KÖZIGAZGATÁS PROBLÉMÁJA 1990.
- BOD PÉTER ÁKOS: Bevezetés a gazdaságpolitikába. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014.
- BOD PÉTER ÁKOS: Nem szokványos gazdaságpolitikák. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014.
- BOJTOR ANDRÁS ÉS SZERZŐ TÁRSAI: Gazdaságpolitika a 21. században, Az állami szerepvállalás kézikönyve. Budapest, ELTE Gazdálkodástudományi Intézet, 2019.
- BOTOS KATALIN: Katolikus gazdaságetika néhány kérdése. Szeged, Szegedi Tudományegyetem GTK jegyzet, É.n.
- CAMP, LINDA – POE, STEVEN: Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration. In: Human Rights Quarterly 2004. 1073-1074.
- CHRONOWSKI NÓRA: „Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal” In: Jakab András - Könczöl Miklós - Menyhárd Attila - Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, Jakab András) 2019 <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal> (2021. 12.31.)
- CHRONOWSKI NÓRA: In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata (szerk. Osztovits András). Budapest, CompLex, 2011.
- CHRONOWSKI NÓRA: A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok http://real.mtak.hu/19985/1/chronowski_jura2.pdf (2019. 05.10.)

CHRONOWSKI NÓRA: Szolidaritás az Alkotmányban és azon túl? Közjogi Szemle, 2010/1 sz. 17.

COLIN CAMERER-SAMUEL ISSACHAROFF-GEORGE LOEWENSTEIN-TED O'DONOGHUE-MATTHEW RABIN: Regulation for conservatives: Behavioral economics and the case for „assymetric paternalism”. University of Pennsylvania Law Review Vol 151. 1212., <http://authors.library.caltech.edu/22030/2/ssrn-id399501%5B1%5D.pdf> (2021.11.16.)

CSERNY ÁKOS - TÉGLÁSI ANDRÁS: A törvény erejével bíró rendeletek. In: A jogforrási rendszer elemei, közjogi szervezetszabályozó eszközök. Budapest, NKE, 2014.

CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya. Pázmány Law Working Papers Nr. 2012/2. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2012/47-csink-lorant-froehlich-johanna-az-alaptoervenyes-az-atmeneti-rendelkezesek-viszonya-nr-20122.html>.

CSINK LÓRÁNT: MIKOR LEGYEN A JOGREND KÜLÖNLEGES? Iustum Aequum Salutare 2017. 16-17. sz. 3.

CSINK LÓRÁNT: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Budapest, Pázmány Press, 2014.

CSINK, ERDŐS, GULYÁS, KECSŐ, KOVÁTS, KURUNCZI, POZSÁR-SZENTMIKLÓSY, SULYOK, TÖRÖK, VARGA: Alapjogi Kommentár az alkotmánybírói gyakorlat alapján. Budapest, Novissima Kiadó, 2021.

CSORTOS ORSOLYA (2010) A magyar lakosság eladósodottságának alakulása. TDK dolgozat, BCE, Pénzügy szekció., 20-21. <http://szd.lib.uni-corvinus.hu/3049/> (2016.11.30.)

DELI GERGELY-KUKORELLI ISTVÁN: Az emberi méltóság joga Magyarországon. Jogtudományi Közlöny, 2015. 7–8. sz.

Doobay, Anand: The right to a fair trial in light of the recent ECtHR and CJEU case-law ERA Forum 14. 2013.

DRINÓCZI TÍMEA: A gazdasági alkotmány. A gazdasági alkotmány elmélete és összetevői a Magyar Köztársaságban, különös tekintettel a gazdasági alapjogokra. Pécs, PTE, Közjogi program, 2005.

DRINÓCZI TÍMEA: A gazdasági alkotmányról. I. Magyar Közigazgatás, 2005a. 4. sz.

DRINÓCZI TÍMEA: A gazdasági alkotmányról II., Magyar Közigazgatás, 2005b 5. sz.

DRINÓCZI TÍMEA: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007.

DRINÓCZI TÍMEA: Az alkotmányos gazdasági kormányzásról. In: Bordás Mária szerk.: Gazdaság és közigazgatás. Tanulmány-gyűjtemény. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, 2010. 22. 89. jegyzet.

DRINÓCZI TÍMEA: Gazdasági alkotmányjog. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2005.

DRINÓCZI TÍMEA: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Pázmány Law Working Papers. 2012/33. sz.

FARKAS PÉTER: Az állam szerepével kapcsolatos gazdaságelméletek módosulása a világgazdasági válságok nyomán 1. rész., KÖZ-GAZDASÁG 2017/2.

FARKAS PÉTER: Az állam szerepével kapcsolatos gazdaságelméletek módosulása a világgazdasági válságok nyomán. 2. rész. Köz-Gazdaság 2017/5.

FARKASNÉ FEKETE MÁRIA ÉS MOLNÁR JÓZSEF: KÖZGAZDASÁGTAN I. MIKROÖKONÓMIA. Debrecen, Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Karának kiadványa, 2007.

FEDAJEV, ALEKSANDRA, MAGDALENA RADULESCU, ANA GABRIELA BABUCEA, VLADIMIR MIHAJLOVIC, ZAHID YOUSAF & RAICA MILIĆEVIĆ: Has COVID-19 pandemic crisis changed the EU convergence patterns? Economic Research-Ekonomska Istraživanja, (2022) 35:1, 2112-2141. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1331677X.2021.1934507>

FELBER, CHRISTIAN: A Közjó gazdasága. Egy fenntartható gazdasági modell. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2020.

FRANZ BÖHM: Wirtschaftsordnung und Geschichtsgesetz. In: Ders., Freiheit un Ordnung in der Marktwirtschaft. E-J. Mestmäcker (Hrsg) Nomos, Baden-Baden 1971.

FRIEDRICH KOJA: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In: Államtan - Írások a XX. századi általános államtudomány köréből (szerk. Takács Péter). Budapest, Szent István Társulat, 2003.

FRITZ GYGI: Die Schweizerische Wirtschaftesverfassung. Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1978. 23. Basel-Genf-München 2000.

FOX, JUSTIN: From “Economic Man” to Behavioral Economics: A short history of modern decision making. Harvard Business Review 2015. May 78–85. p. (<https://hbr.org/2015/05/from-economic-man-to-behavioral-economics> (2022.08.01.))

GERARDS, JANNEKE: Advisory Opinions, Preliminary Rulings and the New Protocol No. 16 to the European Convention of Human Rights: A Comparative and Critical Appraisal Maastricht Journal of European and Comparative Law 2014.

GÁRDOS ISTVÁN–NAGY ANDRÁS: A devizahitel jogi alapkérdései. In: Hitelintézeti szemle, 2013. 5. szám

GUTMANN, G. – KLEIN, W. – PARASKEWOPOULOS, S. – WINTER, H.: Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Gustav Fischer Verlag, Stuttgart-New York 1976.

GYŐRFI TAMÁS- M. TÓTH BALÁZS: A diszkrimináció tilalma In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja 2. Századvég, Budapest, 2009.

GYÖRGY LÁSZLÓ-OLÁH DÁNIEL: Patrióta gazdaságpolitika mint az innovációvezérelt gazdaság fejlesztésének eszköze. In: Gazdaságpolitika a 21. században. Az állami szerepvállalás kézikönyve. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Gazdálkodástudományi Intézet, 2019.

HÄBERLE, PETER: Das Menschenbild im Verfassungsstaat. Berlin, Duncker&Humblot, 2008.

HAJAS BARNABÁS: A minősített időszakok. In: Kilényi Géza-Hajas Barnabás (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből - a magyar államszervezet. Budapest, Szent István Társulat. 2010.

- HALMAI PÉTER: A modern állam a gazdaságban. Budapest, Politikai Főiskola Közgazdaságtan Tanszék, 1989.
- HALMAI PÉTER: Európai gazdasági integráció. Budapest, Dialóg Campus, 2020.
- HAYEK, F.A.: The Constitution of Liberty. A Gateway Edition. Chicago, Henry Regnery Company, 1972.
- HELLER FARKAS: A közgazdasági elmélet története. Budapest, Aula, 2001.
- HELMUT LEIPOLD: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich (5. Auflage). Stuttgart, UTB, 1988.
- HERBERT KRÜGER: Grundgesetz und Kartellgesetzgebung. Göttingen, Vandenhoeck és Ruprecht, 1950.
- HOWARD F. CHANG: A Liberal Theory of Social Welfare: Fairness, Utility and the Pareto Principle. In: The Yale Law Journal, The Yale Law Journal Company, Inc. 2000.
- ILLÉSSY ISTVÁN: Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái. In: JURA 2001. 1. sz.
- JAKAB ANDRÁS - TILL SZABOLCS: A különleges jogrend. In: Trócsányi László-Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2016.
- JAKAB ANDRÁS: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjogi irodalom tükrében – Érvelési minták a terrorizmus elleni küzdelem jogi problematikájának megoldásához. Jogtudományi Közlöny, 2007/1. sz. 40.
- JAKAB ANDRÁS: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, HVG-Orac, 2011.
- JAMES M. BUCHANAN: A Pareto-optimalitás érvényessége. In: Piac, állam, alkotmányosság. KJK, 1992.
- KEMÉNY GÁBOR: A katolikus közgazdasági gondolkodás és a német történeti iskola kapcsolata. Budapest, Tarsoly Kiadó, 2010.
- KECSKÉS LÁSZLÓ: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához (PJK, 2003/4.)
- KERIKMAE, TANEL: Protecting Human Rights in the EU - Controversies and Challenges of the Charter of Fundamental Rights. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014.
- KIRÁLY MIKLÓS: Fogyasztóvédelmi irányelvek értelmezése az Európai Bíróság joggyakorlatában. In: Ius privatum ius commune Europae. Liber amicorum Ferenc Mádl Dedicata. ELTE ÁJK Budapest 2001.
- KISS BARNABÁS: Az alapjogok korlátozása és a közérdek http://acta.bibl.u-szeged.hu/7337/1/juridpol_069_401-416.pdf (2020.01.02.)
- KISS LÁSZLÓ: Gondolatok a jogalkotói hatalommal való visszaélésről (Keresetlen esetek). In: Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére. (szerk. Balogh Ágnes-Hornyák Szabolcs) Pécs, 2005.
- KLAUER, IRENE: Die Europäisierung des Privatrechts. Der EuGH als Zivilrichter, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998.

KOVÁCS ILDIKÓ-TILK PÉTER: Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról c. írásban. Jogtudományi Közlöny, 2015/11.

KOVÁCS ILDIKÓ: Egyes alaptörvényi elvek megjelenése a devizahitelekkel kapcsolatos szabályozás alkotmánybírói megítélésében. Magyar Jog, 2015. 10. sz.

KOVÁCS, ILDIKÓ: The new economic role of the state in terms of the Fundamental Law. Jura. 2019. 1. sz.

KOVÁCS KRISZTINA: II. Hátrányos megkülönböztetés tilalma In. Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi Jogok. Osiris, Budapest, 2003.

KROMMENDIJK, JASPER: The use of ECtHR Case law by the CJEU after Lisbon: The view of the Luxembourg insiders Maastricht Working Papers Faculty of Law 2015. 6. sz.

KUKORELLI ISTVÁN: Fejezetek a gazdasági alkotmányosság (gazdasági jogalkotás) témaköréből. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2020.

KURTÁN LAJOS: Közgazdaságtan. Budapest, ELTE, Eötvös Kiadó, 2003.

KURTÁN LAJOS: Piacgazdaságtan. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest 2001.

KÜPPER, HERBERT: Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. Közjogi Szemle 2012. 3. sz. 8-11.

LAKATOS LÁSZLÓ: A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. MTA Law Working Papers, 2014/49. sz. 1.

Lakatos László: A különleges jogrend egyes időszakainak tipizálása. In: A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.

LENKOVICS BARNABÁS: Javak globális újraelosztása. In: Fejes Zsuzsanna – Török Bernát szerk.: SUUM CUIQUE – Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016.

LOSONCZI CSABA-MAGYAR GÁBOR: Pénzügyek a gazdaságban. Harmadik kiadás. Budapest, Juvent Kiadó, 1995.

LUCIANI, MASSIMO: Economia nel diritto costituzionale, in Dig. (disc. pubbl.), V, Torino, 1990. 374.,

GRISI, GIUSEPPE: L'autonomia privata. Diritto dei contratti e disciplina costituzionale dell'economia. Dottore A. Guffrè Editore Milano 1999.

MCGOLDRICK, DOMINIC: The interface between public emergency powers and international law. Oxford University Press and New York University School of Law. 2004. Volume 2, Number 2.

M.E. STREIT: THEORIE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK. 4. Auflage, Werner, Düsseldorf 1991.

MACHIAVELLI, NICCOLÒ: Firenze története. (Ford.: Iványi Norbert.) In: „Niccolò Machiavelli Művei.” (Szerk: Herczeg Gyula.) Budapest, Magvető K., 1979.

MÁTÉ DOMICIÁN: Gazdasági ismeretek. Eger, 2006.

- MÁTYÁS ANTAL: A korai közgazdaságtan története. Budapest, Aula, 1999.
- MAVI VIKTOR: Szolidaritási jogok, avagy az emberi jogok harmadik nemzedéke. Állam- és Jogtudomány 30. évfolyam 1–2.
- MÉSZÁROS GÁBOR: Alapjogi bíráskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga. Pro Futuro, 2016/2.
- MÉSZÁROS GÁBOR: INDOKOLT-E KÜLÖNLEGES JOGREND KORONAVÍRUS IDEJÉN? - AVAGY A 40/2020. (III. 11.) KORM. RENDELETTEL ÖSSZEFÜGGŐ ALKOTMÁNYJOGI KÉRDÉSEKRŐL. Fundamentum. 2019.
- MEYER DIETMAR-SOLT KATALIN: Makroökonómia. BUDAPESTI MŰSZAKI ÉS GAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Közgazdaságtan Tanszék: http://kgt.bme.hu/files/BMEGT30A400/Makroekonomia_jegyzet.pdf (2021.11.11.)
- MILTON FRIEDMAN: Kapitalizmus és szabadság. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1996.
- MÓGOR JUDIT - HORVÁTH LÁSZLÓ: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. Bolyai Szemle 2009. 3. sz. 37.
- NAGY ÉVA: Fogyasztóvédelem és hitelszerződés. In.: Barta Judit, Wopera Zsuzsa, Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében. Novotni, Miskolc, 2011.
- ŐSZE ÁRON: Analízis a magyar különleges jogrendi szabályozás hatékonyságáról. Diskurzus. 2018/2. sz. 35.
- PACZOLAY PÉTER: Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés. Budapest, 1995. 131.-tól.
- PETRÉTEI JÓZSEF: A törvények következményeinek becslése. In: Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. (szerk. Uő.), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs 2001.
- PETRÉTEI JÓZSEF: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009.
- PETRÉTEI JÓZSEF: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó Nonpr.Kft., 2011.
- PETRÉTEI JÓZSEF: Jogállam és hatalommegosztás. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (Szerk. Kiss László). Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1996.
- PETRÉTEI JÓZSEF: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013
- PETRÉTEI JÓZSEF: Magyarország Alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2016.
- PETRÉTEI JÓZSEF-TILK PÉTER: Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014.
- PRANAB BARDHAN: (1996) „The Nature of Institutional Impediments to Economic Development”, Center for International and Development Economics Research, Working Paper No. C96-066 (Berkeley: University of California), 1–32. <https://ideas.repec.org/p/ags/ucbewp/233429.html>

PROHÁSZKA PETRA: Magyarország védelmi rendszerének elemzése a migrációs helyzet szemszögéből. Nemzetbiztonsági Szemle. 2016./3. sz.

PROHOROV, ANATOLIJS: 2022. Russia's War in Ukraine: Consequences for European Countries' Businesses and Economies. Journal of Risk and Financial Management 15: 295. 1.p. <https://doi.org/10.3390/jrfm15070295>

PRUGBERGER TAMÁS ÉS KÁROLYI GÉZA (szerk): Gazdasági jogi ismeretek I. Debrecen, Gazdasági közjog. 2000.

RIXER ADÁM: A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után. Budapest, Patrocinium Kft., 2012.

RÓTH ERIKA: A tisztességes eljáráshoz való jog. In. Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003.

SAJÓ ANDRÁS: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In Van és legyen a jogban. (Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára). KJK MTA Jogtudományi Intézet, Bp., 1999.

SALÁT ORSOLYA-SONNEVEND PÁL: [9. § Piacgazdaság], In: Jakab András: Az Alkotmány kommentárja I., Századvég kiadó, Budapest, 2009.

SAMUELSON – NORDHAUS: Közgazdaságtan, Budapest, KJK, 2003.

SÁRKÖZY TAMÁS: A gazdasági alkotmányosság problémái Magyarországon különös tekintettel az állami vállalatok státusára. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. 1986.

SÁRKÖZY TAMÁS: A jog szerepe a gazdaságban. Magyar tudomány. 2011. 172. évf. 5. sz.

SÁRKÖZY TAMÁS: A kormányzati gazdaságirányítás intézményrendszere /1988-1991/ In: Európa Fórum: Gazdaság - Politika - Jog. - 1. évf. 4. sz. 1991.

SÁRKÖZY, TAMÁS: The initial operation of the government and the state machinery. In: Question marks: the Hungarian government, 1994-1995. Budapest, Korridor Politikai Kutatások Központja, 1995.

SCHLECHT, OTTO: Jólét egész Európának a piacgazdaság előretörésével. Budapest, OMIKK. 1998.

SIMAI MIHÁLY: A „LÁTHATATLAN KÉZ”, AZ ÁLLAM ÉS A GLOBALIZÁCIÓ. In: KözGazdaság 2006/1.

SOMODI ZOLTÁN ÖRNAGY – KISS ÁLMOS PÉTER: A HIBRID HADVISELÉS FOGALMÁNAK ÉRTELMEZÉSE A NEMZETKÖZI SZAKIRODALOMBAN. DOI: 10.35926/HSZ.2019. <http://real.mtak.hu/105176/1/Somodi-ZoltC3A1n-C591rnagy-E28093-Kiss-C381mos-PC3A9ter-A-hibrid-hadviselC3A9s-fogalmC3A1nak-C3A9rtelmezC3A9se-a-nemzetkC3B6zi-szakirodalomban.pdf> (2021.12.12.)

STUMPF ISTVÁN: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég Kiadó, Budapest, 2014.

SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: Az Európai Unió közjogi alapjai. Budapest, Dialóg Campus, 2003.

SZIKRA DOROTTYA: A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltozás óta. In: Ferge Zsuzsa (szerk.) Társadalom- és szociálpolitika Magyarország, 1990-2015., Budapest, Osiris, 2017.

SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER: Jogforrások, a magyar jogforrási rendszer. In: Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek. (szerk. Tóth J. Zoltán) Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 112.

TÉGLÁSI ANDRÁS: Gazdasági Alkotmány. In: Bevezetés az alkotmányjogba (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina, Halász Iván). Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.

THOMAS FISCHER: Staat, Rechts und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Peter Lang, Frankfurt am Main 1993.

TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. Iustum Aequum Salutare 2017. 4. sz. 55–75.

TILL SZABOLCS: Különleges jogrend. In: Jakab András-Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2018. 07. 08., 1. [1] <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> [2021.11.30.]

TÓTH TIHAMÉR: Gazdasági alkotmány – a piac és a verseny védendő értékei. Pázmány Law Working Papers 2011/32. sz. 7.

TÓTH TIHAMÉR: Gazdasági alkotmány: a piac és a verseny védendő értékei. In: Drinóczi Tímea-Jakab András-Szabó István: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I., Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2012. 349.

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: Az alkotmányozás dilemmái. Budapest, HVG-ORAC, 2014.

VEKERDY TAMÁS: Jól szeretni. Budapest, Kulcslyuk Kiadó, 2013. 242.

VILMOS PESCHKA: The Retroactive Validity of Legal Norms. Acta Juridica Hungarica, 1999/1-2.

VITO TANZI: The changing role of the state in the Economy: A Historical Perspective. International Monetary Found. 1997. 9. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97114.pdf> (2022.01.14.)

VÖRÖS IMRE: A gazdasági jogalkotás és az alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás. Budapest, Unió Kiadó, 1993. 242.

WALTER LIPPMANN: A közjó filozófiája. Budapest, Bagolyvár, 1993.

YOUNGJIN JUNG-QIAN HAO: The New Economic Constitution In China: A Third Way for Competition Regime? 23. <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1572&context=njilb> (2022. 01. 14.)

ZAKARIÁS KINGA RITA: Az emberkép-formula. Az egyén és közösség viszonyának értelmezése a német és magyar alkotmánybírási gyakorlatban. Iustum Aequum Salutare. 2015. 4. sz.

Internetes hivatkozások

<https://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/benko-tibor-csutortok-reggel-jelennek-meg-az-erintett-vallalatoknal-a-honvedelmi-iranyito-csoportok> (2021.11.30.)

<https://koronavirus.gov.hu/cikkek/honvedelmi-iranyito-csoportok-biztositjak-hazai-letfontossagu-vallalatok-mukodeset> (2022.03.16.)

<https://www.napi.hu/magyar-vallalatok/letfontossagu-magyar-vallalat-koronavirus-jarvany-honvedelem.703638.html> (2022.03.17.)

https://hvg.hu/kkv/20200629_katonak_magyar_honvedseg_honvedelmi_iranyitocsoport_koronavirus_jarvany_magyar_cegek (2022.03.13.)

<https://infostart.hu/belfold/2020/04/06/igy-tervezik-at-az-onkormanyzatok-a-koltsegveteseiket> (2022.02.15.)

<https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2022/07/a-heten-ismet-dragul-a-benzin> (2022.08.01.)

<https://www.mnb.hu/arfolyamok> (2022.07.08.)

<https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2022/06/a-mol-mennyisegi-korlatozast-vezet-be-a-benzinkutakon> (2022.07.08.)

https://nav.gov.hu/adatbazisok/adostatisztikak/jovedeki_statisztikak/uzemanyagtolto_allomasok_forgalmi_adatai_havi_bontasban (2022.07.10.)

<https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c8c58ad3-fd6e-4b2d-99fa-d8864355b638/the-concept-of-chilling-effect-20210322.pdf> 6. (2022.04.25.)

<https://honvedelem.hu/hirek/hazai-hirek/ujabb-vallalatokhoz-erkeznek-honvedelmi-iranyito-torzsek.html> (2022.03.16.)

<https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/the-effect-of-the-war-in-ukraine-on-global-activity-and-inflation-20220527.htm> (2022.08.25.)

<https://www.penzcentrum.hu/egeszseg/20200423/120-ezres-gyorssegelyt-is-kaphatnak-a-magyar-csaladok-itt-kerheted-1093672> (2021.10.23.)

https://csmkik.hu/storage/news/Gazdas%C3%A1gv%C3%A9delmi%20int%C3%A9zked%C3%A9sek%20a%20koronav%C3%ADrus%20hat%C3%A1sainak%20m%C3%A9rs%C3%A9kl%C3%A9s%C3%A9re_2020....pdf (2022.03.15.)

A KORONAVÍRUSJÁRVÁNY HATÁSA A MAGYAR VÁLLALKOZÁSRA. Mathias Corvinus Collegium – Vállalkozáskutató Műhely. 2021. <https://ifka.hu/medias/970/akoronavirus-jarvanyhataamagyarvallalkozasokra.pdf> (2022. 03. 13.)

<https://koronavirus.gov.hu/cikkek/egyszeri-adoval-jarul-hozza-bankszektor-vedekezeshez> (2021.10.23.)

<https://koronavirus.gov.hu/cikkek/matolcsy-gyorgy-3000-milliardos-uj-forras-penzugyi-rendszer-vedelmere> (2022.01.14.)

https://index.hu/gazdasag/2018/01/19/semmisse_nyilvanitottak_egy_svajci_frank_alapu_jelza_loghitelt_szloveniaban/ (2020.11.10.)

<https://www.penzcentrum.hu/megtakaritas/questor-ugy-megdobbento-bizonyitekokat-tartak-fel.1064551.html> (2018. 07. 10.)

<https://hudoc.echr.coe.int/fre-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6743133-8995364%22%2D%22%22%7D> (2020.07.10.)

<http://www.jogiforum.hu/interju/122> (2017.05.26.)

http://www.kormany.hu/download/f/9f/61000/EI%C5%91terjeszt%C3%A9s-CselekvésiTerv-2018_.pdf (2020.11.10.)

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%2D%22%22%7D%2C%22appno%22:%5B%22225294/14%22%2D%22%22%7D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%2D%22%22%7D%2C%22itemid%22:%5B%222001-189631%22%2D%22%22%7D%7D> 2020.01.12.

https://hvg.hu/itthon/20120102_Paczolay_Alkotmanybirosag_interju (2018.11.26.)

<https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/takarekszovetkezeti-torveny-mitol-felnek-a-magyar-hitelintezetek> (2022.02.22.)

<https://jogaszvilag.hu/szakma/az-eub-dontes-hozott-a-magyar-deviza-ugyben/> (2018.09.30.)

<https://www.britannica.com/biography/Paul-Samuelson> (2021.11.30.)

https://index.hu/gazdasag/2015/03/09/csodbe_megy_a_quaestor_financial_hrurira/ (2018.07.10.)

https://hvg.hu/itthon/20120102_Paczolay_Alkotmanybirosag_interju (2016.10.23.)

From “Economic Man” to Behavioral Economics: A short history of modern decision making by Justin Fox <https://hbr.org/2015/05/from-economic-man-to-behavioral-economics> (2022.08.01.)

https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_6_kulonleges_jogrend+%281%29.pdf/f7c3e7e1-9b7d-cb32-3bf2-174e8d25b56c?t=1585507104211 (2021.11.12.)

https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/hungary/economic-forecast-hungary_en (2022.08.20.)

<https://reliefweb.int/report/world/global-impact-war-ukraine-billions-people-face-greatest-cost-living-crisis-generation> (2022.08.20.)