

CSERNE PÉTER

Az alkotmánybíróságoknak, akarják vagy sem, igen gyakran olyan kérdésekben is döntést kell hozniuk, amelyeknek súlyos gazdasági következményeik vannak. Vajon tekintettel kell-e lenniük a bíróságoknak e következményekre? Vagy épp ellenkezőleg: helytelen volna figyelembe venniük ezeket?

Az alkotmánybíróság legitimitása ugyan formálisan az alkotmányból ered, autoritása azonban, legalábbis jó érvek szólnak mellette, lényegében döntéseinek mint szakértői véleményeknek a szakmai közvélemény általi elfogadottságából, pontosabban nyilvános szakmai érvelésként való helyállóságából származik. Ugyanakkor a bírák kétségtelenül tekintettel vannak a tágabb közvéleményre, s érvelésüket befolyásolják széles körben osztott helytálló és téves közgazdasági nézetek is. Hogy a magyar Alkotmánybíróság gazdasági tárgyú döntéseinek érvelése az elmúlt másfél évtizedben sohasem volt közgazdaságilag túlságosan szakszerű, az nem egyedülálló s önmagában nem is feltétlenül hiba. Az egyes határozatok közötti különbség abban áll, hogy a vulgáris közgazdasági okfejtés olykor ártalmatlan: csak díszítő szerepet játszik, mert találunk mellette többé-kevésbé helytálló, a döntést önmagukban is alátámasztó formális vagy tartalmi alkotmányjogi érveket [lásd például a 19/2004 (V. 26.) AB határozatnak a gyógyszerpiacról szóló mondatait]; máskor viszont az érvelés gerincét adja, s a formális jogi érvek alig játszanak szerepet (például a 32/1991 (VI. 6.) AB határozat döntő részben a szerződések gazdasági funkciójával kapcsolatos, igen kétséges érvelésen nyugszik; persze figyelembe kell venni, hogy ekkor még kidolgozatlan volt az alkotmányjogi dogmatika]. Természetesen egyik esetben sem szükségszerű, hogy eredményét tekintve közgazdaságilag rossz döntés szülessék, azonban úgy tűnik, az alkotmánybíráskodás nemzetközi gyakorlatában semmilyen intézményes vagy más mechanizmus nem létezik, amely azt szolgálná, hogy ez ne történjen meg. Lehet, hogy ez nem véletlen, sőt az a helyes, hogy nincs is ilyen garancia?

Kézenfekvő a dolog mögött egyfajta intézményi munkamegosztást látni, mely szerint az alkotmánybíróság részben formális, részben tartalmi (például alapjogi) korlátokat állít a törvényhozó és a kormány elé, amelyek többé-kevésbé gazdaságilag racionálisan, a polgárok érdekében cselekszenek. Ez utóbbi részben az alkotmányok szűkszavú gazdasági szabályai (s az ezeket értelmező alkotmánybírósági judikatúra), részben a parlamenti választások kontrollmechanizmusa, részben egyéb intézmények hivatottak garantálni. E munkamegosztás szerint tehát

az alkotmánybíróság a törvények és rendeletek gazdasági racionalitását általában nem mérlegeli, hanem azt igen széles körben az országgyűlésre, illetve a kormányra bízta. A magyar Alkotmánybíróság például a piacgazdaság és a versenyszabadság védelmében csak úgymond szélsőséges esetekben avatkozik be, mondván, az alkotmány „gazdaságpolitikailag semleges”. Ám egyúttal figyelmen kívül hagyja saját döntéseinek közgazdasági racionalitását is. Persze itt is akadnak „szélsőséges esetek”, például katasztrófhelyzetek, amikor a formális jogi helyzettől függetlenül az alkotmányjogi érvek irrelevánssá válnak, ez azonban az alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlaton kívül esik. A magyar testület ilyen, gazdasági vonatkozásokat nem mérlegelő döntései közül a személyi számmal, illetve a környezetvédelemmel kapcsolatosak a legismertebbek. Itt most a hangsúly nem e döntések érdemi értékelésén van. Nem kívánok állást foglalni abban, hogy ezek „alkotmányjogilag”, illetve „minden szempontot figyelembe véve” helyesek voltak-e, csupán a „mindenáron”, „a költségvetési következményekre való tekintet nélkül” bizonyos jogokat vagy érdekeket védő, azaz a szűkösség elemi tényéről s az átváltás (*tradeoff*) elkerülhetetlenségéről tudomást nem vevő álláspont példaként említtem őket.

A problémák természetesen itt kezdődnek: nem világos ugyanis, kiknek milyen jogai érdemesek arra, hogy „mindenáron” megvédjük őket. Ha sohasem lehetséges átváltás, kompromisszum, érdekösszemérés, akkor a következmények akár katasztrófálisak is lehetnek. A gyakorlatban persze mindig ilyen összemérés történik – csupán nem a következmények nyelvén érvelve. Például a gyógyszerár-szabályozással kapcsolatos egyik friss döntésében (799/ B/2001. AB határozat) az Alkotmánybíróság nyilvánvalóvá tette ezt, amikor a szabályozás *célját* legitimnek ismerte el, de arra a kérdésre, hogy alkalmas-e a cél elérésére, milyen egyéb következményei vannak stb., már nem válaszolt. Viszont e beismerés ellenére döntött, mégpedig ebben az esetben a szabályozást lényegében alkotmányosnak ismerve el. A probléma tehát úgy is megfogalmazható: vajon az Alkotmánybíróságnak általában, illetve ilyen gazdasági természetű kérdésekben a minden tekintetben helyes, minden szempontot mérlegelő döntést kell-e meghoznia, függetlenül attól, hogy ez az egyes esetekben sikerül-e, vagy meg sem kell céloznia, hogy döntései következményeit figyelembe vegye, koncentrálna pusztán a kérdés „alkotmányjogilag releváns” vonatkozásaira? Nos, e duális alternatíva valószínűleg túlzottan leegyszerűsítő. Az Alkotmánybíróság ugyan nem támaszkodik komoly gazdasági szakértői háttérre, de nem is marad mindig teljesen vak döntéseinek gazdasági kihatásai iránt. Ez a szem-

pont ugyanakkor rendszerint nem jelenik meg az érvelés gerincében, legfeljebb egy-egy elszólás erejéig, vagy például a megsemmisítés *pro futuro* jellegében. A kérdések gazdasági horderejére sokszor legfeljebb az indítványokból lehet következtetni.

Az Alkotmánybíróság helyzete egy szempontból inkább hasonlít a jogalkotóéhoz, mint a rendes bíróságokéhoz, amennyiben szabályokról, nem pedig egyedi esetekről dönt. Nézőpontja *ex ante* jellegű, elvileg tisztában van a jog emberi magatartást befolyásoló szerepével. Érvelése azonban mégis jellegzetesen jogász maradt: alkotmánybeli szabályokra és elvekre hivatkozó, s nem az alternatív jogi megoldások következményeit, célszerűségét mérlegelő.

Ez az intézményi munkamegosztás mind a társadalomtudományos magyarázat, mind a normatív politikai filozófia szempontjából figyelemre méltó. Van olyan esetek, amikor az országgyűlés(i többség)nek mint önértéküket követő politikusok csoportjának érdekében áll, hogy bizonyos döntéseket független intézményekre delegáljon,¹ például azért, hogy a szükséges, de népszerűtlen döntéseket ezek hozzák meg. Egy ilyen megoldás ugyanakkor szándéktalan pozitív következménnyel is járhat, illetve normatív is igazolható lehet: egy politikai közösség az alkotmány szintjén elkötelezi magát két különböző cél mellett, két külön intézményre bízva ezek elérését. Vagy még inkább: hosszú távú érdekeit mérlegelve alkotmányos korlátokat állít önmaga elé, s azt kívánja, hogy amikor a rövid távú érdekek e korlátokba ütköznek, végső soron az alkotmányos szabályoknak (például az egyéni jogoknak) adjunk elsőbbséget, legalábbis döntő súlyt.

Mégpedig annyiban és úgy, amennyiben és ahogyan ezeket a szabályokat az Alkotmánybíróság értelmezi. Ám ez az értelmezési szabadság – az érvelésre váró szakmai kritika mércéje mellett – intézményi korlátok közé van szorítva. A bíróság értelmezési szabadságának terjedelmét meghatározza a többi hatalmi ág viszonya, amint ezt egyszerű döntéseméleti modellekkel igazolni lehet.² Ha például a kérdés valamely egydimenziós változó értékének meghatározása, a bírói diszkréció terjedelmét az a tartomány adja, amely az eredeti törvényalkotók preferenciáihoz viszonyítva Pareto-hatékony (azaz amelynek egyetlen pontjáról sem tudnak egyetértésben elmozdulni a törvényhozók). Ebben az esetben ez a korlát nem túl szoros, egy alkotmánybírósági jogértelmezést ugyanis csak az alkotmányozó újabb aktusa tud megváltoztatni. Az alkotmánybíróság költségvetése, illetve a tagok megválasztása (újraavasztása) ugyanakkor olyan eszköz, amely révén a testület döntései (elvileg) befolyásolhatók.

A magyarországi helyzet a gazdasági alkotmányosság szempontjából nem teljesen megnyugtató, lega-

lábbis ami a formális szabályokat illeti. A kölcsönös várakozások és informális normák persze nagymértékben javítják a helyzetet, azonban a mindenkori helyes gazdaságpolitikáról sem az alkotmány, sem az Alkotmánybíróság nem tud gondoskodni. Bármennyire igaz tehát, hogy a magyar Alkotmánybíróság szélsőséges esetektől eltekintve nem korlátozza a gazdaságpolitika mozgásterét s nem mérlegeli saját döntéseinek (s különösen nem *prima facie* nem gazdasági döntéseinek) gazdasági következményeit sem, a nemzetközi szakirodalom sokat foglalkozik az alapvető jogok gazdasági következményeinek vizsgálatával. E kutatások mára jelentős empirikus eredményeket is hoztak, amelyek összevethetők a teoretikus elemzések következtetéseivel.³ Itt természetesen nem az alkotmányszövegek összevetéséről, hanem arról lesz szó, hogy a számos nemzetközi szervezet által gyűjtött adatok szerint az adott országban a kérdéses jogok ténylegesen érvényesülnek-e. Az emberi jogokat az elemzés céljából négy csoportra oszthatjuk. Zárójelben szerepel néhány olyan jellegzetes emberi jog, amelynek érvényesüléséről elegendő adat áll rendelkezésre:

- alapvető emberi jogok (kínzástól, politikai gyilkosságoktól, önkényes letartóztatástól való mentesség);
- gazdasági jogok (a tág értelemben felfogott tulajdonjog, pártatlan bíróságok, bírói függetlenség);
- civil és politikai jogok (a politikai részvétel joga, a cenzúra hiánya, szabad utazás, szabad vallásgyakorlás);
- szociális vagy emancipatorikus jogok (állam által nyújtott vagy garantált szolgáltatásokhoz való jog; a diszkrimináció hiánya, munkavállalói jogok, nők társadalmi egyenlősége).

A közgazdászok egy része szkeptikus: szerintük a jogok a jogrendszer hatékonyságát csökkentik, a széles körű szociális jogok pedig összeegyeztethetetlenek a piacgazdasággal. Pontosabban legalább három tipikus elméleti álláspontot érdemes megkülönböztetni az emberi jogok és a gazdasági jólét (hatékonyság és növekedés) összefüggésével kapcsolatban.

Hayek a negatív és pozitív jogok közti hagyományos különbségtételből kiindulva azt mondja, hogy míg az előbbiek – vagyis az alapvető emberi jogok és a tulajdonjog – garantálják a szabadságot, növelik a jólétet és elősegítik a gazdasági növekedést, az utóbbiak – vagyis a magas szintű szociális jogok – összeegyeztethetetlenek a szabad társadalommal. Ha a pozitív jogok ténylegesen nem vagy csak korlátozottan érvényesülnek, az aláássa az állam legitimitását. Ha viszont a pozitív jogokat s a hozzájuk kapcsolódó kötelezettségeket ténylegesen kikényszerítik, akkor az állam átfogó kollektív célok megvalósításába kezd, a klasszikus negatív szabadságjogok pedig veszélybe kerülnek.

Egy másik, például Richard Posner által is képviselt elmélet szerint az alapvető emberi jogok magas szintű védelme csökkenti a gazdasági hatékonyságot, például a kifinomult büntetőeljárás, a magas szintű terhelti jogok lehetetlenné vagy jelentősen költségesebbé teszik a társadalmi jólét növelését. Ehhez hasonló az az érvelés is, mely szerint a jól működő piacgazdasághoz elsősorban a tulajdonjog és a szerződési szabadság érvényesülése szükséges, de nem a politikai és civil jogoké. A demokrácia lehetővé teszi, hogy a többség a tulajdonjogot korlátozó újraelosztási politikát vezessen be, s ezáltal korlátozza a piacgazdaságot. Pontosabban a gazdasági jóléthez vezető úton először a tulajdonjogok védelme a fontos, ez biztosítja a gazdasági növekedést. A többi (költséges) jog védelme csak a magasabb jövedelmű országok számára lehetséges.

A harmadik, Amartya Sen nevéhez kapcsolódó hipotézis szerint a szabadság, a méltányosság és a reciprocitás egyaránt fontos társadalmi cél. A gazdasági jólétet és növekedést a társadalmi tőke magas szintje alapozza meg, amely az emberi jogok fenti csoportjainak mindegyikét magában foglalja. Ez a jólét ugyanakkor nem mérhető kizárólag a nemzeti jövedelem mércéjével.

Mármint az emberi jogok fenti négy csoportja egymással is összefügg. A gazdasági jogok például feltételezik az alapvető jogok érvényesülését. Ahol az alapvető személyi biztonság hiányzik, a tulajdon védelméről sem igen lehet beszélni. Ugyanígy előfeltételei az alapvető jogok a politikai és civil jogok védelmének. De nélkülözhetetlenek bármilyen gazdasági tevékenység biztonsága szempontjából is, azaz másval nem helyettesíthetők, noha nyilvánvalóan nem elégségesek a gazdasági növekedés és fejlődés biztosításához.

Az emberi jogok a következő mechanizmus útján hatnak a gazdasági jólétre: hozzájárulnak a fizikai tőke vagy az emberi tőke és szak tudás növekedéséhez, illetve növelik e termelési tényezők hatékonyságát, vagyis a termelékenységét. Az empirikus eredmények azt mutatják, hogy az emberi jogok egyik csoportjának sincs szignifikáns *negatív* hatása a vizsgált gazdasági változókra. Összességében azt állapítják meg, hogy

– az alapvető emberi jogoknak erős pozitív hatásuk van a fizikai tőkeakkumulációra s ezen keresztül a gazdasági jólét növekedésére, ugyanakkor nincsenek hatással a termelékenység növekedésére;

– a tulajdonjogok biztonságának pozitív hatása van mind közvetlenül a növekedésre, mind a tőkébe történő beruházásokra, mind a termelékenységre;

– a szociális vagy emancipatorikus jogok növelik a termelékenységet, de nincs kimutatható hatásuk a tőkeberuházásokra.

Ennek alapján azt mondhatjuk, hogy a három hipotézis közül egyik sem igazolódik teljesen: az erős emancipatorikus jogok nem fékezik a növekedést (*pace* Hayek), az alapvető jogok pozitív hatással vannak a beruházásokra (*pace* Posner), de sem az alapvető jogok, sem a civil és szociális jogok nincsenek szignifikáns hatással a nemzeti jövedelem növekedésére (*pace* Sen). Ez utóbbi negatív eredmény azonban azal is összefügg, hogy a gazdasági jólét mérése nem egyszerűsíthető le a nemzeti jövedelemre, más változók esetén valószínűleg megmutatkozna a pozitív korreláció. Ezek az eredmények azonban még ezzel együtt sem feltétlenül meggyőzők az emberi jogokat szkeptikusan szemlélők számára, az eredmények ugyanis többnyire a legalább közepesen fejlett országok adatai miatt alakultak így, az országok legszegényebb egyharmada esetében nincsenek szignifikáns összefüggések.

JEGYZETEK

1. Lásd Stefan VOIGT, Eli M. SALZBERGER: *Choosing not to Choose. When Politicians Choose to Delegate Powers*, *Kyklos*, 2002/2, 289–310.
2. Lásd például Robert D COOTER: *The Strategic Constitution*, Princeton, Princeton University Press, 2000.
3. Az alábbiakra részletesen lásd Lorenz BLUME, Stefan VOIGT: *The Economic Effects of Human Rights*, <http://www.law.ugent.be/grond/midterm/papers/Blume%20Lorenz.pdf>.

HANÁK ANDRÁS

Miként a lap főszerkesztője felhívásában jelezte, száz évvel ezelőtt, 1905 decemberében született meg a Lochner kontra New York döntés,¹ amelyről száz év távlatából – esetleg – mint jogtörténeti relikviáról emlékszik meg az európai alkotmányjogi gondolkodás. Nem meglepő módon az Egyesült Államokban Lochner neve majdnem olyan szörnyűséget szimbolizál, mint a Loch Ness-i szörny. A bíróság kiáll a politika porondjára, és a szabadság és tulajdon nevében, a szerződés szabadságának zászlaja alatt megtiltja New York állam számára, hogy napi tíz (és heti hatvan) órában szabályozza a pékek munkaidejét. Érdekes módon száz esztendővel ezelőtt nem az vált elsődleges alkotmányjogi kérdéssé, hogy miért éppen a pékek és miért nem a kőfaragók és balett-táncosok lettek kiszemelve a munkaidő-szabályozás célpontjaiként. Manapság éber indítványozók és lelkiismeretes

alkotmánybírák nem hagynák megtorlatlanul az egyenlőség ilyen fajta megcsúfolását.

A helyzet az, hogy az egyenlő elbánás doktrínája ekkor még Amerikában is gyerekcipőben járt, éppen a szemellenzős „színvaktság” jutott el („*our Constitution is color-blind*”), és éppen érlelődött a „*one step at a time*” doktrína. Az Egyesült Államokban mindazonáltal Lochner neve többet jelent, mint az állami beavatkozás merev alkotmányjogi elutasítását. A *substantive due process* ekkor vált oxymoronból² kiforrott doktrínává, a törvényhozói döntéssel szembeállított bírói értékvalasztáson nyugvó felfogás ekkor vált egy negyedszázadra elfogadottá, hogy aztán az egész megközelítés, a fogalom fejlődött „lochnerizing” valami szörnyűséget jelképezzen. A szó igei alakja, a *lochnerizing* kifejezés szinte szitokszóvá vált, magára adó bíróság nem tévedt erre az ingoványos talajra. Loch Ness-i társával szemben Lochnert bizonyíthatóan látták, felbukkant a „Nine Old Men” döntéseiben, majd amikor a New Liberty kidühöngte magát, a *laissez faire* felfogás a New Deal hevében alámerült. Majd negyedszázadra rá azonban a szörnyet a *substantive due process* formájában ismét látni vélték, előbb a Griswold kontra Connecticut,³ majd a Roe kontra Wade⁴ döntésben, ezúttal a szabadság reprodukív önrendelkezési bástyájának védelmében. A százéves évfordulón érdemes emlékezni rá, hogy bölesen és elégedetten állapíthatjuk meg, milyen sokat vagy éppen mily keveset változott azóta a világ.

Ugyanez a „mily távol és mily közel” elmondható a Bokros-csomagot elbíráló alkotmánybírói döntésekről is. Az ítéletekre nem szívesen emlékszik vissza az alkotmányjogász emlékezet, nem egyértelmű, hogy a Bokros-esztendőben lefektetett doktrínák élete tartós lesz-e. Azt gondolom, hogy mindezek okán a magyar olvasók számára nem haszontalan az ismétlés, a régi dolgok felmelengetése. Bár kétségtelen, hogy sem a Lochner-, sem a Bokros-döntések nem érik el a francia forradalom kétszáz éves perspektíváját, amelyről Simon Schama történetíró jegyezte fel Csou-En-laj bonmot-ját, mely szerint kétszáz év túl korai vagy talán túl elkésett a nagy francia forradalom jelentőségének értékeléséhez.⁵ Feltűnő, hogy a tizedik évfordulón csak közgazdászok és politológusok emlékeztek, tartottak konferenciát, az alkotmányjogászok minden bizonnyal csendben, önmagukban reflektáltak. A közgazdászok általában tárgyyszerűek voltak; minél inkább a politikusi⁶ vagy politológusi⁷ kalapot viselte a hozzászóló, annál inkább sikerült nagy durranással emlékeztetni magukat. Az alkotmányjogász társadalom nem kívánt engedni a kísértésnek.

Látszólag semmi sem áll távolabb egymástól, térben, időben és a filozófiában, mint Lochner és –

nevezzük így – Bokros. Lochner a munka és a szociális biztonság állami szabályozását kívánta megállítani az alkotmánybíráskodás eszközeivel. Peckham bíró többségi véleményét Holmes bíró ezerszer idézett különvéleménye opponálta: az alkotmány (14. módosítása) nem Herbert Spencer *Társadalmi statikáját* fogadta el, nem is egy meghatározott gazdasági elméletet, legyen az a paternalizmus, az állampolgár és az állam organikus kapcsolata vagy a *laissez faire*.⁸ Talán nem terméketlen a kérdés: elmondható-e mindez a magyar alkotmányról? Vajon a magyar alkotmány a gazdaság szabályozását, a szociális ellátásokat illetően hasonlóan „*value-blind*”? Mi fér bele a magyar alkotmányosságba a gazdaság szabályozása és a szociális ellátások szintjének meghatározása terén? Írásom részben ezekre a kérdésekre keresi a választ.

A Bokros-döntések több szempontból is kivételes helyzetben születtek meg. Bár így, tíz év elteltével többen lebecsülik a fenyegető gazdasági válság súlyát és lehetséges következményeit,⁹ azt nehéz kétségbe vonni, hogy 1995 elején kivételesen nehéz helyzetbe sodródott a magyar gazdaság. 1995 márciusát követően Bokros Lajos pénzügyminiszter elképzelései alapján a Horn-kormány stabilizációs törvénycsomagot fogadtatott el a parlamentben. A jogalkotási csomag számos darabja az Alkotmánybíróság elé került. A fenyegető válság súlyos és közvetlen volt, ezt tíz év távlatából is megerősíteni látszik Kornai János életrajzi írásában.¹⁰ Kornai kitér arra, hogy a Bokros-döntések kapcsán felkereste Sólyom Lászlót, és – szavai szerint – részletes szakmai érveléssel fejtekte ki, miért volt szükség gyors és radikális intézkedésre. Kornai a közgazdász szerepében az alkotmányjogról is vall: tíz éve is úgy érvelt, összefér az alkotmány szellemével, hogy az általa súlyosnak tartott kényszerhelyzetben előzetes bejelentés nélkül, azonnal életbe lépő, drasztikus rendszabályokat foganatosítsanak. Talán nem lepte meg, hogy érvei nem találtak megértésre.¹¹ Pedig Kornai egyáltalán nem az érvelés alkotmányjogi alapvetésére gondolt, amit ő érthetett az alkotmány szellemén, az nem a Sólyom-bíróság által megtalált – olykor láthatatlannak nevezett – alkotmány volt. De végső soron ugyanarról beszéltek: hogy a jogállami jogbiztonság alkotmányos mércéje mit ír elő akkor, amikor rövid időn belül, esetleg azonnali hatállyal indokolt egyes állami juttatások visszavétele, megnyirbálása.

Kivételes volt a helyzet 1995-ben abból a szempontból is, hogy ekkor kezdett megszilárdulni az Alkotmánybíróság által valóban rövid idő alatt kialakított alkotmányjog érv- és intézménykészlete. Olyan új demokráciában formálódott egy új szellemű alkotmány, amely éppen kényszerű módon útelágazáshoz érkezett azt illetően, hogy az alapvető szociális ellátá-

sok tekintetében mikor és miként alakuljanak át az államszocializmus intézményei egy piacgazdaságra épülő rendben. Mert az iránt ne legyenek kétségeink ma, tíz év távlatából sem, hogy végső soron arról volt szó, mikor kezdődjön meg a piacgazdasághoz igazodó nyugdíjrendszer és a szociális piacgazdaság intézményeibe illeszkedő szociális ellátások rendje. Alapjában véve erről volt szó, még akkor is, ha egyet kell értenem azokkal, akik úgy vélik, a Bokros-csomag nem éppen a – divatos mai kifejezéssel élve – „nagy ellátó-rendszerek” alaposan átgondolt reformjának első lépése volt. A Bokros-döntések viszont, bármennyire hangsúlyozta is a nyitó 43/1995. határozat,¹² hogy széles körű jogalkotói-politikai szabadságot hagyott a döntéshozók számára, jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy igen lassan, részlegesen haladjon előre az államszocializmusból örökölt szolgáltatások átalakítása. Ez a folyamat még nem fejeződött be.

A Bokros-döntéseket alkotmányjogi oldalról hosszú ideig a jótékony hallgatás csendje vette körül. Sajó András 1996 elején érlelte tanulmányá bírálatait. A Magyar Jog Fórum rovata biztosított fedelelet *A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi alkotmánybíróságunk az elesetteket* című tanulmányának,¹³ amelynek közlése kapcsán a folyóirat főszerkesztője jónak látta feltüntetni, hogy a szerző tekintélyes jogtudós, az MTA levelező tagja. Ezzel minden bizonnyal a vitacikknek feltüntetett írás szerzője komolyságát kívánta hangsúlyozni. Igazán nem összebeszélve Sajó András barátommal, jómagam az Élet és Irodalom 1996. január 12-i számában, az akkori Eco rovatban közöltem rövidebb elemzést és értékelést.¹⁴ Azt hiszem, nem is olvastam akkor Sajó András kéziratát. Komoly, érvelő vita – tudomásom szerint – egyik írás kapcsán sem alakult ki. Hozzájárult ehhez, hogy a Bokros név és a csomag fogalma fokozatosan szitokszóvá vált. A 2002. évi választások során már elég volt akár a nevet, akár a fogalmat megemlíteni ahhoz, hogy beinduljanak a pavlovi reflexek. Nemcsak a magát polgárinak tituláló oldalon, hanem az úriember arcú szocialistáknál is. Ne tévedjünk: Bokros Lajost a pénzügyminiszteri székben váltó Medgyessy Péter és szellemi holdudvara is komoly fenntartásokkal élt a Bokros által javasolt stabilizációt és a hosszabb távú átalakítás szükségességét és megvalósításának módozatait illetően. Tehát a külső közeg sem kedvezett az alaposabb szembenézésnek. Míg közgazdász-politológus körökben olykor napi-rendre kerültek a gazdaság „Bokros-problémái”, az alkotmányjogászai közvélemény (ha van ilyen) akkor – más bokros teendői miatt – jószerivel hallgatott.

Tíz év elteltével sem ildomos ezekre a dolgokra visszaemlékezni, pedig a Bokros-döntésekben kialakított doktrínák azóta fel-felbukkannak időnként.

Nem ildomos számba venni az alkotmányjogi arzenált, holott szinte mindenki tudja, hogy jelentősebb változások elkerülhetetlenek az elosztó-ellátó rendszerekben, mi több, az sem kizárt, hogy a magyar gazdaságban 2006 során jelentős, rövid távú stabilizációs intézkedésre is sor kerülhet. Igazán nem kívánok Kasszandra-szerepbe bújni, még kevésbé lenne jó, ha ebben a szerepben mondanék csődöt (értsd: jóslataim valóra válnának). Nem szeretnék a fájdalmas változások elkerülhetetlenségére „ante portas” figyelmeztető felhívásokkal feltűnni, de ha egyszer maga az Európai Unió is komoly költségvetési krízissel néz szembe, amely a szociális dimenzió lazulását eredményezi, ha a szociális piacgazdaság német modellje szorul jelentős átalakításra, akkor miért gondoljuk mi azt, hogy elkerülhető lesz az egészségügyi ellátások, a nyugdíjrendszer, a szociális ellátások (és még sorolhatnám) jelentős átalakítása. Mindez elkerülhetetlenül érinteni fog olyan jogokat, amelyek alkotmányos védettségről, a védelem köréről és módszereiről bizonyára lesz még vita.

1995-ben úgy gondoltam, és ma sincs okom másként gondolni, hogy a Bokros-döntések kapcsán három területen születtek vitatható ítéletek: az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjesztése az állami juttatásokra, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának célt tévesztett alkalmazása, és a szociális biztonsághoz való jog terjedelme. Röviden tekintsük át ezeket a kérdéseket. Számos szerzőhöz hasonlóan magam is úgy látom, a Bokros-döntésekben megjelenő egyes új megközelítéseket nem kellene félretenni,¹⁵ és az sem lehet kétséges, hogy a hagyományos, kialakult válaszok helyett érdemes lenne új megoldásokon gondolkodni.

A tulajdonvédelem új felfogása, amelyet némi leegyszerűsítéssel a magyar New Property¹⁶ megközelítéssel illethetünk, már a 64/1993. számú AB határozatban megjelent. A tulajdon mint az emberi autonómia egyik pillére önmagában nem vitatható elméleti kiindulópont. Természetesen üdvözlendő, hogy a tulajdonjog alkotmányvédelmi funkciója nem kapcsolódik a hagyományos polgári jogi dogmatika ismert „triász” részjogosítványaihoz, mert annál azért bonyolultabb az élet. És a New Liberty mellett valóban megjelent a New Property felfogás is, a modellnek sohasem jó, de a – többnyire elítélendő – referenciának mindig kéznél levő amerikai alkotmányjogban. Annyit tehetnénk hozzá, hogy a kantianus alapgonddal az amerikai „kritikus jogfelfogás” elemző és mérlegelő szerzőinél jóval összetettebb felfogással érelődött. Talán nem tűnik túlzottan személyeskedőnek, és a Bokros-döntésekhez köthető, hogy 1995 márciusában egy rövid levél kíséretében megküldtem Súlyom Lászlónak Edwin Baker *Property and Its*

*Relation to Constitutionally Protected Liberty*¹⁷ című, hosszabb lélegzetű cikkét, amelyről a levélben megjegyeztem, hogy ugyan a nyolcvanas évek felfogását tükrözi, de azóta sem lépett rajta túl az idő. Ezt ma is bátran állíthatom. Baker cikkének jelentős üzenete az, hogy az alkotmányosan védendő tulajdon több funkciót tölt be, nem helyes csakis az autonómiához kapcsolni. Ezek a funkciók különböző természetűek, eltérő értékeket juttatnak érvényre, és az alkotmányjogi védelemnek ezekhez a funkciókhoz kell igazodniuk. Baker történetesen a használati, a jóléti funkciót, az értékelvű személyiségi-autonómiai funkciót, a védelmi funkciót, a haszonelvű elosztási funkciót és a hatalmi-szuverenitási funkciót azonosítja. A fentiekből egy összetett, eklektikus alkotmányjogi védelem alapelvei dolgozhatók ki.¹⁸ Bokros megközelítése ennél jóval korlátozottabb terjedelmű volt, és éppen ezen a téren tűnik ma is vitathatónak.

A Bokros-döntések a társadalombiztosítási juttatások olyan széles körére terjesztették ki a biztosítási elemből következő alkotmányjogi tulajdonvédelmet, hogy ezáltal a tulajdon kisajátítását tiltó, de a tulajdon szabályozását megengedő alkotmányos előírás vált követhetlenné. Az Alkotmánybíróságnak a Bokros-döntésekben kialakított álláspontja szerint mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem tartalmi ismérvei szerint bírálendő el. A megközelítés többek által azonosított gyenge pontja éppen a kiindulópont: nincs magyarázat arra, hogy a magyar társadalombiztosításban mi a biztosítási elem. Sajó András szerint az Alkotmánybíróság már 1991-ben is varázslói ráolvasásnak minősíthető csúsztatással állapította meg, hogy a magyar társadalombiztosítás „fogalmilag” biztosítás.¹⁹ A helyzet az, hogy éppen az Alkotmánybíróság mutatta ki több határozatában, hogy a magyar társadalombiztosítás nem biztosítás. Paradox módon éppen az egyik 1995-ös határozat állapítja meg, hogy a magyar társadalombiztosítás „nem tőkésített vagy más értékálló vagyomból gazdálkodik, hanem az aktív generációk pillanatnyi befizetéseit éli fel”.²⁰ Nos, ez a jellemzés éppen a biztosítási elem hiányára látszik utalni.

A biztosítási elem nem azt jelenti, hogy az állam olyan társadalombiztosítási szolgáltatások teljesítéséért vállal kötelezettséget, amelyek mértéke csak igen közvetett módon függ az egyén korábbi hozzájárulásától, hanem azt, hogy a biztosított és munkáltatója befizetéseit valamiképpen arányban állnak a biztosító által később teljesítendő szolgáltatások mértékével. A magyar társadalombiztosítás rendjében a szolgáltatások jelentős részénél nemcsak hogy túlsúlyban nincs,

de meg sem jelenik a fenti, szerződéses értelemben vett biztosítási elem. Az Alkotmánybíróság 1995-ben mégis szinte minden olyan vagyoni értékű jogot és várományt, amely a társadalombiztosításhoz kapcsolódott, szerzett jogként tulajdonnak tekintett, és így ezeket a tulajdonnak kijáró – nem egészen kimunkált – alkotmányjogi védelemben részesítette. Sajó András a New Property felfogás kapcsán arra mutatott rá, hogy ami az Egyesült Államokban a *due process* klauzúához kapcsolódó procedurális védelem, az úgy viselkedik Magyarországon, mint elefánt a porcelánboltban, vagy inkább – Sajó halbiológus szerint – mint a Balatonba telepített, nem őshonos busa.²¹ Zoológiai képzettségem hiányában a busáról nem szólhatok, ám alkotmányjogi képzettségem hiányossága nem óv meg attól, hogy megjegyezzem: bár igaz, hogy a *due process* egyéni jogokra vonatkozik, a védelem nem csak procedurális lehet, hiszen időnként virulens a *substantive due process* is. Ám ennél is fontosabbnak tűnik, hogy a mindent felfaló busa megközelítés valóban nem képes indokolt distinkciókat alkalmazni. Ha például az öregségi nyugdíjat és a táppénzt egyaránt várományként, szerzett jogként fogjuk fel és tulajdonjogi védelemben részesítjük mindkettőt, akkor ez megnehezíti az ilyen védelmet esetleg valóban megérdemlő szerzett jogok (öregségi nyugdíj) hathatós védelmét a jóval gyengébb védelmet érdemlő jogok (táppénz) védelme mellett. Ha ugyanis minden tulajdon, akkor semmi sem az. 1996-ban arra hívtam fel a figyelmet, hogy ha a tulajdon alkotmányjogi védelmét kiterjesztik a bírák a szociális ellátásokhoz való jogosultságokra, akkor ez újabb és újabb tulajdonvédelmi igényeket gerjeszt. Ez nem következett be Magyarországon.²² Ugyanakkor számos országban bebizonyosodott, hogy a tulajdonjog alkotmányjogi védelme végső soron azoknak kedvez, akik valódi tulajdonnal rendelkeznek, és nem azoknak, akik rászorultságból eredő igényeiket igyekeznek a tulajdon védelmének köntösjében védelmezni. Rászorulóknak igényeiket, az alapvető létfenntartási igényeket nem lehet a New Property eszköztárával kielégíteni.²³

A Bokros-döntések jelezték első ízben markáns módon a kritikusok számára, hogy nem kielégítő az Alkotmánybíróság értelmezési felfogása és gyakorlata a diszkrimináció tilalmát és az egyenlő elbánás elvét kimondó alkotmányos rendelkezést illetően. Már 1996-ban azt írtam: „a bíróság immáron rutinszerűen állapítja meg, hogy az alkotmány 70/A. §-a szövetségként csupán az emberi, illetve az állampolgári jogok tekintetében tiltja meg a személyek faj, szín, nem, nyelv, vallási, politikai vagy más vélemény, származás, vagyon vagy – a titokzatos – »egyéb« helyzet alapján történő hátrányos megkülönböztetését.” Az

alkotmánybírósági gyakorlat szerint a diszkrimináció tilalma kiterjed az egész jogrendszerre, és a kikristályosodó gyakorlat szerint a megkülönböztetés alkotmányellenes, ha önkényes, azaz indokolhatatlan, vagyis tárgyilagos mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka. Ez a teszt, ha szabad a mércét tesztnek neveznem, nagyjából-egészében megfelel a „*mere rationality*” mércének. Erről már 1995-ben kiderült, hogy az Alkotmánybíróság az indokolatlanság gyenge láncszemén keresztül meglehetősen gyorsan és sommásan jut el az ésszerű ok hiányának megállapításáig. Ebben a szemléletmódban vált minden különösebb indoklás nélkül alkotmányellenessé (jelentős értelmiségi helyeslés mellett) a megbízási viszony keretében kifizetett díjazásra és a szerzői jogdíjként történő kifizetésekre kiterjeszteni szándékozott 44 százalékos társadalombiztosítási járulék, vagy például a járulékalap legkisebb mértékének megállapítása esetén az iskolai végzettségtől függő szorzószámok alkalmazása. Ezzel az Alkotmánybíróság nem kevesebbet állított, mint hogy ésszerűtlen az a jogalkotói feltételezés, hogy a magasabb iskolázottságúak átlagosan magasabb fizetést kapnak, mint az alacsonyabb iskolázottságúak.

Máig azt gondolom, hogy nem kell különösebb magyarázat annak bizonyítására, hogy ezek a konkrét döntések az ésszerűségi mérce tekintetében az ésszerűség szokatlan dimenzióját vázolják fel számunkra. Komoly kérdésként nem merült fel, hogy az ésszerűség igazolásának ki és milyen módon tehet eleget. Végül soron az Alkotmánybíróság ésszerűségi mércéje számít, nem világos, hogy ennek kialakításában mennyi szerep jut a jogalkotói célok legitimitásának és az alkalmazott eszközök racionális megfelelésének. Az Alkotmánybíróság azóta is ezt a megközelítést alkalmazza, amely olykor éppen a kommentátor szemében jelzi az ésszerű ok hiányát. Ilyen döntésnek tekinthető a 2005 októberében elfogadott határozat a tizenharmadik havi illetményről, amelyben – a szerző álláspontja szerint – többszörösen csődöt mondott az ésszerűség mércéje.²⁴

Meglátásom szerint a fenti megközelítés két komoly problémát rejt magában. Egyrészt azt, hogy az ésszerűségi mérce hol túlzottan szigorú, hol pedig épenséggel nagyon is formális lesz. Másrészt azt, hogy azokban az esetekben mond csődöt a diszkrimináció tilalma, ahol arra a 70/A. § szövege és feltehető intenciója szerint éppen szükség lenne. A jászladányi eset felett igen gyorsan tért napirendre a bírói kar, tudomásom szerint nem merült fel, hogy az Alkotmánybíróság döntsön az ügyben.²⁵ Ahol szorít a csizma, ott módjával érvényesül a diszkrimináció tilalma. De természetesen értem én, hogy a *mere rationality* teszt, az ésszerű indok hiányában kimondható alkotmányel-

lenesség nem feltétlenül tölti el bizalommal azokat, akik az ésszerűség mércéjének racionális alkalmazásában bízni kívánnak. Kétségtelen, hogy ez a teszt könnyen válik gyenge eszközzé az alkotmányosan kétséges kormányzati döntések ellenőrzése tekintetében. Ha ez így volna, akkor persze azon illene elgondolkodni, milyen megközelítés jutna közelebb a kívánatos célhoz, a meg nem indokolható különbségeket teremtő állami intézkedések érdemi felülvizsgálatához. Nem biztos, hogy reménytelen vállalkozás volna egy, valóban a racionalitásra épülő, ám harapósabb ésszerűségi teszt alkalmazása. A magam részéről egyetérteneék Jackson bíró felfogásával, amely – nyilván az amerikai kontextusban – sokkal kevésbé a *substantive due process* megközelítésben látja a hatékony eszközt, inkább az egyenlő elbánás elvének következetesebb alkalmazásában, mivel „az önkényes és ésszerűtlen állami döntésekkel szemben nincs hatékonyabb praktikus garancia, mint annak számon kérése, hogy azon állami intézkedéseket, amelyeket egy kisebbségre kívánnak alkalmazni, általában mindenkire kiterjedően alkalmazzák”.²⁶ A gondolatmenet folytatása szerint az egyenlőség nem absztrakt igazságosság. Semmi sem teremt nagyobb lehetőséget az önkényes szabályozásra annál, hogy csak egy kisebbségre alkalmazzák a jogszabályt és ezzel elkerüljék a politikai számonkérést, amely minden bizonnyal bekövetkezne, ha a szabályokat a többsége nézve is alkalmazni kell. Mindebből még nem következik, hogy a gazdasági szabályozás tárgyában, a szociális ellátások körében könnyű feladat lenne kidolgozni az „egyéb” ismérvek terén érvényesülő harapósabb egyenlő elbánási megközelítést. De azért meg lehetne próbálni.

A Bokros-döntések során az egyhangúság megteremtése érdekében viszonylag csekélyebb szerephez jutott az alkotmányban rögzített szociális biztonsághoz fűződő jog alkalmazása és értelmezése. A Bokros-döntések előtt mély szakadékok választották el egymástól az alkotmánybírák nézeteit. A nézetkülönbségeket a szerzett jogok doktrínája, a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelménye egy időre megszüntette. De nyilvánvaló volt, hogy az alkotmány 70/E. szakasza, a szociális biztonsághoz fűződő alapjog értelmezése kemény dió maradt. Tanulságos, gondolatébresztő és azok számára is megfontolandó szempontokat vázol fel Balogh Zsolt közelmúltban megjelent írása *Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén* címmel,²⁷ akik több kérdésben nem értenek egyet a szerzővel és másként látják az általa vázolt út végét, a jövő generációinak szolidaritási jogait megteremtő alkotmányozást. Balogh kétségtelenül létező dilemmának ismeri el, hogy a szociális jogok védelme lényegében különbözik a szabad-

ságjogok védelmétől.²⁸ Azt is kendőzetlenül tárja az olvasó elé, hogy már a kezdetektől alapvető ellentét alakult ki az Alkotmánybíróságon belül abban a tekintetben, hogy milyen módon követeli meg a magyar alkotmány a megélhetés minimumának biztosítását. Vörös Imre képviselte a minimális juttatási szint biztosításának kötelezettségét, bár maga is jól érzékelte, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés szintjén nem lehetséges meghatározni és számon kérni azt a minimumot, amely elengedhetetlen az alkotmányos megoldás megőrzéséhez.²⁹ Ezzel szemben Sólyom László határozottan vallotta, hogy a szociális biztonság államcél, és az alkotmány 70/E. §-a senkinek sem ad alanyi igényt a szociális biztonságra, egy meghatározott szintű ellátásra. A Bokros-döntésekben a két tábor elásta a fegyvert, és sikerült egyhangú döntéseket támogatniuk. A kompromisszum a szerzett jogok védelme, a jogállamiság által védett szociális jogok mentén alakult ki. Sajó András szerint ezzel a magyar Alkotmánybíróság „nagyobb szociális biztonságot követel és nyújt egy szegény, alkotmánya szerint nem szociális államban, mint a saját alaptörvénye szerint szociális jogállamnak számító német alkotmánybíróság”.³⁰ Ezt a szempontot alighanem illene figyelembe venni.

Van aztán még egy szempont, amely különösen szembeszökőnek tűnik a megfigyelő számára: alig vagy szinte sohasem történt hivatkozás az 1989-es alkotmányban megnyilvánuló alkotmányozói szándéokra. Igazán nem kívánom az „eredeti szándék” szerinti alkotmányértelmezés nehéz kérdését kibontani ebben az írásban, de az mégiscsak feltűnő, hogy egy alig több mint egy évtizede elfogadott alkotmány esetében közömbös, nem vagy alig tudható, hogy 1989-ben mit kívánt a magyar (alkotmányozó) nemzet és annak a kerekasztal körül elhelyezkedő képviselői. Természetesen több magyarázat lehetséges. Elképzelhető, hogy a szociális jogok terén nem kívántak konkrétan semmit, csak azt, hogy legyen éppen úgy, mint egy tisztességes szociális jogállamban, mondjuk Németországban. Kevésbé valószínű, de nem kizárt, hogy – ha éppen gondoltak valamire 1989 turbulens napjaiban – igen általános szinten egyetértés mutatkozott abban, hogy az államszocializmus függőségét eredményező szociális ellátási rendjét valamiképpen át kell alakítani. A helyzet az, hogy nem tudjuk, mit szándékoztak, az alkotmányozói szándék feldolgozása és kibontása eddig még nem történt meg. Pedig lassan lejár a kegyelmi időszak, kétszáz esztendő múlva már valóban kevésbé lesz mértékadó az eredeti szándék.

A Bokros-döntéseket követően a kilencvenes évek végének Alkotmánybírósága oly módon igyekezett feloldani a dilemmát, hogy alkotmányos elő-

írásnak azt tekintették, hogy a szociális ellátások összességének kell a megélhetési minimumot biztosítania. Az 1995-ben kibontakozó lendület alábbhagyott, a szerzett jogok, a jogállamiság védelmében nyitott kapuk csendben becsukódtak.³¹ Nem meglepő, hogy több szerző keresi egy újabb, konkrétabb védelmet biztosító megközelítés alapjait és lehetőségeit. Balogh Zsolt az új szemléletet részben az európai alkotmányszerződés alapjogi kartájában látja kibontakozni, de maga is elismeri, hogy a karta kikényszeríthetősége, különösen a számtalan szociális és kulturális jog tekintetében, bizonytalan. Belátja, hogy a karta inkább alkotmányos szerződés, és akkor az maradna a státusza, ha az a jövőendő európai alkotmány részévé válna. Tiszában van azzal, hogy a karta a szociális biztonsághoz fűződő jogokkal kapcsolatban előírja: azok a nemzeti jogszabályokkal összhangban értelmezendők. Szóval Balogh Zsolt maga is óvatos, de remél.

Nem kívánom azt állítani, hogy mindez reménytelen vállalkozás, de gyanítom, hogy talán nem az alkotmány bástyái közé kellene kiépíteni a szociális jogok hálóját. Félve lépek ki erre a terepre, mert nyilvánvalóan ingoványos. Ha arról volna csak szó, hogy a szociális ellátások terén is szükség volna a megfontolt változásokra, akkor a törvényhozási folyamat „meghosszabbítása” vagy „kiszélesítése” több eredménnyel kecsegtet. Nyilvánvalóan minél tagoltabb a törvényhozás szerkezete és folyamata, annál nagyobb az esélye a megfontolt megoldások elfogadásának. Talán elgondolható egy olyan megoldás, amely „több, mint törvény”, de kevesebb, mint az alkotmány. Nem feltétlenül a kétharmados törvényekre gondolok. Még kevésbé emliteném a nemzeti garancia törvény vagy a minimumtörvény politikai marketingtölteit. Más fékek is létrehozhatók, bár ezek veszélye az, hogy erősen korporatista irányba tolják el a törvényhozási folyamatot. Mindenesetre úgy vélem, létrehozhatók tisztességes és hatékony szociális jogok a viszonylagos tartósság és kikényszeríthetőség igényével az alkotmányon kívül is. Hiszen a karta sem alkotmány, az unió elbukni látszó Giscard-féle alkotmánya sem alkotmány abban az értelemben... és akkor itt és most megállnék. Jobb, ha nem kiáltom el, hogy milyen értelemben. Mert lehet, csak arról van szó, hogy alapvetően mást tekintenek alkotmánynak azok, akik alkotmány alatt a locke-i elgondolásra építő önkorlátozó hatalom alapvető működési elveit rendeznék és az egyéni szabadságjogokat védenék az alkotmánynak nevezett építmény bástyái között, és ebbe az építménybe nem terelnének be olyan intézményeket és jogokat, amelyek hatékony védelme ezen keretek között nem megoldható. Ha nem akarunk vagy egyszerűen csak lusták és gondolatszegények

vagyunk, akkor mindig kéznél vannak az odaillő idézeteink. Azt hiszem, most akartam, küzdöttem a lustaság ellen, még gondolataim is voltak, de a végén mégis úgy találtam, hogy mindezt már igen jól megindokolta Marshall bíró, és az alkotmány lényegét ennél érthetőbben a főbíró unokája sem tudná kifejezni: „We must never forget that it is a constitution we are expounding (...) intended to endure for ages to come, and consequently, to be adapted to the various crises of human affairs.”³² Sohase feledjük, hogy amit értelmezünk, az egy alkotmány (...) amely az előttünk álló korszakok számára szól, és amelynek ily módon alkalmazkodnia kell emberi ügyeink számos krízishelyzetéhez.

JEGYZETEK

1. *Lochner versus New York*, 198 U.S. 45 (1905). Az előzményekről és a lochnerizing jelentéséről jó összefoglalást találhat az olvasó Lawrence H. Tribe *American Constitutional Law* című könyvében (Mineola, N. Y., Foundation Press, 1988, 567–586).
2. Oxymoron annyiban, hogy ami *substantive* (anyagi), az miként lehet egyben *procedural* (eljárási).
3. *Griswold versus Connecticut*, 381 U.S. 479 (a fogamzásgátló használatát nem tilthatja meg az állam).
4. *Roe versus Wade*, 410 U.S. (1973).
5. Simon SCHAMA: *Citizens. A Chronicle of the French Revolution*, New York, Knopf, 1989, XIII., idézi KORNAI János: *A gondolat erejével. Rendhagyó önéletrajz*, Budapest, Osiris, 2005, 345.
6. Varga Mihály szerint el lehetett volna kerülni, hogy az Alkotmánybíróság vessen véget az „alkotmányjogi ámokfutásnak”. Tanulság: hasonló döntések előkészítése nagyobb körületekintést és demokratikus előkészítést igényel. SZILÁGYI László: *Pénzügyi csúcstalálkozó: 10 éves a „Bokros-csomag”*, FgyelőNet (www.fn.hu).
7. Stumpf István talán két kalapot is viselt, kemény kritikusnak bizonyult. Meglátása szerint három ember, az akkori miniszterelnök, a pénzügyminiszter és a bankelnök akarataból vezették be a stabilizációs intézkedéseket, társadalmi egyeztetés nélkül. Ezzel olyan sebeket ütöttek a magyar nemzet testén, amelyeket azóta is gyógyítunk. SZILÁGYI: *I. m.*
8. *Lochner versus New York*, 75.
9. Balogh Zsolt egyébként gondolatébresztő cikke is lebecsültni látszik a helyzet súlyosságát. BALOGH Zsolt: *Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén*, Jogtudományi Közlöny, 2005. szeptember.
10. KORNAI: *I. m.*, 373.
11. Sólyom László egyik interjújában erre az eseményre úgy emlékszik vissza, hogy Kornai Jánost kérésére fogadta, de erre csak azt követően került sor, hogy a határozatokat már aláírták az Alkotmánybíróság tagjai. Lásd Bódy Zsombor és Cieger András beszélgetése Sólyom Lászlóval, *Századvég*, 2004/1. Azt messzemenően megértem, hogy az Alkotmánybíróság nehezen tűrte a politikusi nyomásgyakorlás megnyilvánulásait. Kevésbé érthető, hogy a Kornai János javasolta találkozótól miért kellett elzárkózni a határozathozatal előtt. Aligha feltelezhette Sólyom László, hogy Kornai professzor személyében a kormányzati úthenger gördülne be a Donáti utcai alkotmánybírósági székhez.
12. A Bokros-határozatokat a Sólyom László által írt nyitó határozat vezette fel.
13. SAJÓ András: *A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi alkotmánybíróságunk az elesetteket*, Magyar Jog, 1996/6.
14. HANÁK András: *Az alkotmányértelmezés dilemmái*, Élet és Irodalom, 1996/2.
15. Még a New Property során felfedezett doktrínákat is érdemes szemügyre venni a magyar alkotmányjog magyarázó elveinek fejlesztése során.
16. Az amerikai New Property felfogás eredetéről és mi-benlétéről rövid magyar nyelvű összefoglalást nyújt SAJÓ: *I. m.*, 212–213.
17. C. Edwin BAKER: *Property and Its Relation to Constitutionally Protected Liberty*, University of Pennsylvania Law Review, 1986.
18. Kiderülhet az is, hogy a tulajdon (*property*) alapvetései mellett a szabadság (*liberty*) dimenziói is hozzájárulhatnak a szociális jogok védelmének kimunkálása terén.
19. SAJÓ: *I. m.*, 207.
20. 34/1995. AB határozat.
21. SAJÓ: *I. m.*, 213.
22. BALOGH: *I. m.*, 366.
23. Mindez nem jelenti azt, hogy a New Property olykor ne lehetne hasznos védelmi eszköz ebben az arzenálban.
24. HANÁK András: *A populizmus fogásában. Az Alkotmánybíróság döntése a 13. havi illetményről*, Élet és Irodalom, 2005/41.
25. A jászladányi iskolaalapítással kapcsolatos döntések a rendesbírói szervezeten belül maradtak. Tudomásom szerint a roma származású iskolások szegregációját eredményező döntések tárgyában született bírósági ítéletek nem kerültek az Alkotmánybíróság elé.
26. *Railway Express Agency versus New York*, 336 U.S. 106 (1949). Jackson bíró egyébként visszatért a követendő példák közé; John Roberts főbíró szenátusi meghallgatása során többször is hivatkozott rá, olyan példaképnek tekintette, akinek véleményeit a nem jogász olvasó is megértette.
27. BALOGH: *I. m.*
28. Több és igen jó – ám ebben a cikkben ki nem fejthető – oka van annak, hogy a szabadságjogok védelme lényegében tér el a szociális jogok védelmétől. Ennek felismerése alkalmasint segítheti a szociális jogok tisztázását

és megszilárdulását. Mert az is kétségtelennek tűnik a szerző számára, hogy egy alkotmány körül megszervezett társadalomnak többek között a szabadságjogok érvényesülése érdekében szükséges a polgárai alapvető megélhetési igényeit biztosítani.

29. Vörös Imre röviden foglalja össze a múltat és a jelent, lásd VÖRÖS Imre: *A szociális biztonsághoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában*, Világosság, 2001/1.
30. SAJÓ: *I. m.*, 207.
31. BALOGH: *I. m.*, 366.
32. *McCulloch kontra Maryland*, 17 U.S. (4 Wheat) 316 (1819). Vannak olyan idézetek, amelyeket használatuk alakít, tölt meg jelentéssel. Itt is erről van szó; Marshall óta számtalan megfigyelő ráébredt arra, hogy az alkotmánybírói mesterség során *egy alkotmányt* fejtünk ki és magyarázunk.

SALÁT ORSOLYA

Alkotmányos felülvizsgálatot végző bíróságok rendszerint kimondják, hogy az alkotmány gazdaságilag semleges. Ha ez teljesen igaz lenne, a különböző bíróságoknak ugyanarra kellene jutniuk „gazdasági” ügyekben. Ugyanarra, azaz hallgatásra. A hallgatás mint semlegesség elvileg azt jelenti, hogy semmilyen alkotmány előtti vagy fölötti, vagy más úton az alkotmányba beleértendő norma nem vonatkozik az adott kérdésre. Ugyanakkor kétségtelen, hogy ez nem így van. A döntések, amelyek kijelentik az alkotmány gazdasági semlegességét, nem kezdődnek és végződnek azzal a mondattal, hogy az alkotmány gazdaságilag semleges, az adott ügyben gazdaságról van szó, tehát a bíróságnak nincsen hatásköre. A gazdasági semlegesség tétele nem determinálja valamely döntés kimenetelét, hanem egy szempont a sok közül, amelyet a bíróság tekintetbe vesz. Ez lényegében csak hosszabb megfogalmazása annak, hogy az alkotmány gazdaságilag nem vagy nem abszolút semleges. A gazdaság nem valami elszigetelt, önmagában vett létező, amelyről az alkotmányos kérdéseket egyértelműen le lehet választani. Mivel a különböző bíróságok eltérő alapjogi és hatalommegosztási rendszerben szembesülnek alkotmány és gazdaság viszonyával, a döntéseik is különbözők lesznek.

Az általános vélemény szerint jelentős eltérés van az új, kelet-európai alkotmánybíróságok és nyugati társaik, elsősorban az amerikai Legfelső Bíróság között a gazdasági jogalkotásba való bírói beavatkozás mértéke tekintetében. A következőkben azt vizsgálom, mennyiben érvényes ez a tétel a magyar Alkotmánybíróság és az amerikai Legfelső Bíróság tulaj-

donhoz való joggal kapcsolatos felfogásának különbségeire. Az első részben az amerikai esetjog néhány fontos példáját mutatom be, azután az Alkotmánybíróság felfogását rekonstruálom, inkább a tulajdonhoz való jog – már eléggé megszilárdult – dogmatikájának segítségével, mintsem eseteken keresztül. Ezt az eljárást az indokolja, hogy a „fontos” amerikai és a „fontos” magyar ügyek tényei nehezen vethetők össze. Céлом amúgy sem lehet a teljes joggyakorlat összehasonlítása, inkább néhány sajátosság kiemelésére szorítkozom. Ezután megvizsgálom, milyen okai lehetnek az eltéréseknek.

Az Egyesült Államokban a szövetség vonatkozásában az 5., a tagállamokra nézve pedig a 14. alkotmánykiegészítés említi a tulajdont. Mindkettő kimondja, hogy senki sem fosztható meg életétől, szabadságától vagy tulajdonától megfelelő eljárás nélkül (*due process* klauzula), míg az 5.-ben ezen túl szerepel a kisajátítási szabály (*takings* klauzula) is. E szerint magántulajdont közcélra igazságos kártalanítás nélkül nem lehet elvenni. A *takings* klauzulát a bíróság, a tagállamokra is alkalmazhatónak nyilvánította,¹ tehát ma úgy tekinthetjük, hogy az egyén mind a tagállamokkal, mind a föderációval szemben egységes jogokkal rendelkezik.

Due process klauzula. Ami a 14. kiegészítést illeti, a joggyakorlat első időszakát a gazdasági jogok tekintetében „Lochner-érának”, illetve a *substantive due process* korszakának nevezik. A második a *new procedural due process* ideje. Ugyan a gazdasági *substantive due process* kora vélhetően véglegesen lejárt, a Lochner-döntésre itt mégis kitérek. Ennek az az oka, hogy ennek az ügynek a „rossz híre” talán még manapság is elhatárolódásra készíti a bíróságot. Mindent, ami a Lochner-ügy után következett, annak fényében vagy pontosabban árnyékában lehet megítélni.

Az 1905-ös Lochner-ügyben² New York államnak a pékek munkaidejét heti hatvan órára korlátozó szabálya bizonyult alkotmányellenesnek. Az érvelés lényege a következő. A munkaerő igénybevétele és áruba bocsátása része a 14. kiegészítés által védett szabadságnak. Az államok rendelkeznek bizonyos szabályozási hatalommal (*police powers*), amely a közbiztonsága, egészsége, erkölcsi és általános jóléte érdekében a tulajdon és a (szerződési) szabadság korlátozását lehetővé teszi. Ezek ésszerű feltételei a 14. kiegészítés biztosította jogok gyakorlásának. Ha a feltétel fennáll, az állam nem lépte túl hatalmát. Annak eldöntése, fennáll-e valamelyik feltétel és az alkalmazott eszköz megfelelő-e a cél eléréséhez, a bíróság feladata. Az adott ügyben a pék munkájának sem a közegészségre vagy közbiztonságra káros hatásait, sem a foglalkozást űzők egészségkárosodását nem tekintették olyan súlyúnak, amely a szerződési szabad-

ság és a tulajdon korlátozását indokolná. Ellenkező esetben ugyanis a bíróság szerint majdnem minden foglalkozást korlátozni lehetne, hiszen aligha állítható legtöbbször, hogy kifejezetten jótékony hatással volnának az egészségre. Ezzel pedig kiüresedne a 14. kiegészítés. Ezzel szemben az egyik sokat idézett különvélemény minőségileg más szemléletet tükröz. Holmes bírósági ítélete szerint az alkotmány nem testesít meg semmilyen konkrét gazdasági elméletet, sem a paternalizmust, illetve állam és polgár organikus kapcsolatát, sem a *laissez faire*-t. A 14. kiegészítés „szabadság” kifejezése eltorzul, ha egy domináns vélemény természetes következményének megakadályozására szolgál, kivéve, ha egy ésszerű és tisztességes ember szükségképpen elfogadná, hogy a kérdéses törvény ütközik bizonyos alapvető elvek olyan felfogásával, amelyet az amerikai nép és jog hagyományai képviselnek. Erről a konkrét ügyben Holmes bírósági ítéletének tanúsága szerint nincsen szó.³

A Lochner-ügyet követő joggyakorlat elég homályos és ellentmondásos, ezért nem tárgyalom.⁴ Annyi bizonyos, hogy a bíróság a Lochner-írásban megvizsgálta a kérdéses szabályozás tartalmát, és az alkotmányossághoz kellő súlyú közérdekű célt, valamint a cél és az elérése érdekében alkalmazott eszköz szoros összefüggését követelte meg. A Lochner-írás végének kezdetét, azaz a holmesi vélemény főszabállyá változását az 1934-es *Nebbia*-ügy⁵ jelentette, amelyben tejtermékek árszabályozása találtatott alkotmányosnak. Az érvelés szerint a kormányzat szabályozási joga és az egyéneket a tulajdona feletti kizárólagos uralom gyakorlásához való joga mindig is ütközött egymással. Az alkotmány nem tiltja a köz jóléte érdekében bevezetendő kormányzati szabályozást. A kellő eljárás garanciája csak annyit jelent, hogy a törvény nem lehet ésszerűtlen, önkényes, és hogy a kiválasztott eszközöknek valódi és lényeges összefüggésben kell állniuk az elérni kívánt céllal. A bíróság szerint az ésszerűség követelménye „nem jelent többet, mint hogy egy iparág megfelelő okból a köz javát szolgáló ellenőrzésnek van alávetve”. Elsődlegesen a törvényhozó jogában áll eldönteni, hogy fennáll-e ilyen szabályozási igény. A bíróság vélelmezi a szabályozás érvényességét, amelynek megdöntéséhez nem elegendő, hogy esetleg nem tartja bölcsnek a szabályt. A bíróság kizárólag a törvényhozói hatáskör nyilvánvaló túllépése esetén állapít meg semmisséget.⁶ A *Williamson* kontra *Lee Optical* ügyben⁷ a szabályozás alkotmányosságának vélelmezése odáig terjedt, hogy a bíróság feltételezésekre alapozta ítéletét, amikor a látszerész számára még a szemüveglencse behelyezését is optometrista vagy szemorvos által kiállított recepthez kötő törvény felülvizsgálatakor megállapította: néhány esetben a recepten szereplő instrukciók

lényegesek lehetnek, és a törvényhozás juthatott arra a következtetésre, hogy azon esetek gyakorisága, amelyben szükséges a recept, elégséges alap a szabályozásra. Sőt, a bíróság szerint a törvényhozás arra a következtetésre is juthatott, hogy mivel a szemvizsgálat veszélyes, ezért minden keretcsere-nél szükség van az orvos szakértelmére. A bíróság nem látta problematikusnak, hogy a törvény nem írt elő minden keretcsere-nél vagy pótlencsekészítésnél új vizsgálatot. Habár az orvos kötelező bevonását a szemüveggel kapcsolatos ügyekbe a szemvizsgálat veszélyessége indokolja, nem baj, ha ez olyan esetekre is kiterjed, amelyekben nem is végeznek szemvizsgálatot. A bíróság ezt azzal indokolja, hogy „egy törvény alkotmányosságához nem szükséges, hogy minden tekintetben logikailag konzisztens legyen. Elegendő, ha van valamilyen orvosolandó rossz, és azt lehet gondolni, hogy a törvényhozói intézkedés ésszerű módja az orvoslásnak.”

Tehát a szabályozott esetek egy csoportjára nézve fennálló ok-okozati összefüggés (szemvizsgálat utáni szemüvegcsere) elégséges volt a szabály alkotmányosságához olyan esetekben is, ahol az összefüggés nyilvánvalóan nem állt fenn (szemvizsgálat nélkül történt egyszerű keretcsere). Azaz az indokolatlan lehet ésszerű. Ugyanez az extrém visszafogottság jelenik meg más, Holmes bírósági ítéletében a Lochner-ügyben hozott különvéleményét szinte szó szerint visszhangzó határozatokban: „Elmúlt az idő, amikor a bíróság a *due process* klauzulát olyan törvények megsemmisítésére használta, amelyeket ésszerűtlennek, azaz oktalannak vagy valamely konkrét gazdaság- vagy társadalomfilozófiával összeegyeztethetetlennek vélt.”⁸ Ami így a *due process* ésszerűségi tesztjéből megmaradt, az a jogtudomány szerint a gazdasági jogok *tar-talmi* felülvizsgálatáról való teljes lemondást jelenti.⁹ Ezzel a Lochner-írás is véget ért.

Ehelyett a hatvanas-hetvenes évektől fokozatosan kialakult a *due process* klauzula úgynevezett eljárási értelmezése. Ez tulajdonképpen sokkal inkább következik az alkotmánykiegészítés szövegéből, amely nagyobb részében hagyományos büntetőeljárás alapjogokat biztosít. Az új eljárási értelmezés egy kétlépcsős analízist jelent,¹⁰ melynek során először azt vizsgálják, a szóban forgó érdek az élet, szabadság vagy tulajdon kategóriájának valamelyikébe tartozik-e. Ha igen, a kormányzat senkit nem foszthat meg attól megfelelő eljárás nélkül; azaz második lépésként azt kell eldönteni, hogy megfelelő volt-e az eljárás.¹¹

A *Goldberg* kontra *Kelly* ügyben¹² rászorultsági alapon járó közösségi juttatásról van szó, amelynek folyósítását a közigazgatás előzetes meghallgatás nélkül megszüntette. Ez a bíróság szerint sértette a *due process* elvét. A törvény nem hatalmazhatja fel a

közigazgatást törvényes igények kellő eljárás nélküli megszüntetésére. Fontos eltérés a kontinentális ügyekhez képest, hogy az eljárási *due process* ügyekben közvetlenül nem arról van szó, hogy a törvényhozónak meddig terjed a szabályozási hatalma és milyen alkotmányos korlátai vannak a gazdaságpolitikának, hanem arról, hogy a törvény alapján járó juttatást a jogalkalmazó közigazgatás csak olyan, garanciákat tartalmazó eljárásban vonhassa meg, amely a törvényi feltételek megszüntének valóságú megállapítását lehetővé teszi. Így ezekben az ügyekben nem merült fel az a kérdés, mi a helyzet akkor, ha törvényt szüntet meg a törvény vagy *common law* által előzőleg biztosított jogosultságot. A jóléti juttatások törvényi megvonását a bíróság csak nagyon korlátozott felülvizsgálatnak veti alá. A törvényhozó szabadon emelheti, csökkentheti vagy szüntetheti meg a jogosultságot, ha azt bármilyen ésszerű indok magyarázza, például a források szűkössége.¹³

Equal protection klauzula. Az amerikai testület a magyar Alkotmánybírósághoz képest feltűnő visszafogottságot mutat a gazdasági és szociális törvényhozásból fakadó „diszkrimináció” megítélésében is. Amennyiben a törvényi klasszifikáció nem sért alapvető alkotmányos jogokat (ez a kategória jóval szűkebb, mint nálunk, a tulajdon például nem tartozik bele), és a klasszifikáció kritériuma nem úgynevezett gyanús osztály, például faj vagy vallás, a bíróság a legenyhébb, fent bemutatott Williamson kontra Lee Optical típusú ésszerűségi tesztet alkalmazza.¹⁴ Alig képzelhető el olyan törvény, amely ezt a mércét ne ütné meg.

Takings klauzula. Ez a szabály, mint említettem, a magántulajdon elvonását két feltétel mellett teszi lehetővé: egyrészt a magántulajdont csak közcélra lehet elvenni, másrészt igazságos kártalanítást kell fizetni. A *taking*gel kapcsolatos problémák ennek megfelelően két nagy csoportra oszthatók.

Elsőként arról lesz szó, miben áll a közcélnak fordított *public use* követelmény. Eredetileg ezt úgy értelmezték, mint ami feltételezi, hogy az elvett tulajdont a továbbiakban valamilyen módon a *közösség használja*. Azonban ez alól fokozatosan egyre több kivételt engedtek, és végül fel is adták ezt az értelmezést. Itt nincs mód az esetjog részletes bemutatására, hanem csak a deferencialista ítélkezés egyik, még nem is legszélsőségesebb¹⁵ példáját, az 1984-es Hawaii Housing Authority kontra Midkiff ügyet¹⁶ említem. Ebben az ügyben egy olyan törvény alkotmányosságát vizsgálták, amely megengedte, hogy meghatározott eljárásban, bizonyos megítelt vagy kialakított kompenzáció mellett elkobozzanak földeket, azért, hogy aztán továbbadják más magánszemélyeknek, a bérlőknek. Azaz direkt tulajdonátcsoportosítását

történt magánszemélyek egy csoportjától magánszemélyek egy másik körének. Az indoklás az ingatlan tulajdon nagyfokú koncentrációja volt, amely megemelte az árakat és a bérleti díjakat. A bíróság egyhangúan helyben hagyta a törvényt, azzal, hogy az „oligopólium” szabályozása a tagállami szabályozási hatalom (*police powers*) klasszikus gyakorlása, és megfelel a *public use* követelménynek. Az, hogy a bíróság magánérdekek érvényesülésének közcéllá nyilvánítását aggály nélkül jóváhagyta, az irodalom szerint még csak nem is a „szegény tömeg védelmére” szolgált. A szóban forgó törvényt állítólag néhány nagyobb korporáció és olyan személyek lobbijának eredménye volt, akik inkább tulajdonolni, mint bérelni akarták Honolulu belvárosi részeit.¹⁷ Ahogy Epstein megjegyzi, „az ésszerűségi teszt ismét téves érveket használ, hogy megtagadja az explicit alkotmányi előírást. Egyetlen antitörzstszakértő sem gondolja, hogy »oligopólium« jön létre akkor, ha »csak« hetven, huszonkettő vagy tizenhét földtulajdonos van egy adott piacon. Akkor miért engedjük meg a törvényhozónak, hogy ő úgy találja?»¹⁸ Ezzel véglegesen eldőlt, hogy a bíróság gyakorlatilag nem vizsgálja a *public use* követelmény fennálltát.

A *taking*gel kapcsolatos másik nagy kérdéskör az úgynevezett *regulatory taking*, elvétel szabályozás által.¹⁹ Lehetséges, hogy a kormányzat a tulajdont konkrétan ugyan nem veszi el, de a szabályozással annyira megterheli, hogy az hatásában felér azzal, mintha kisajátította volna. Ilyenkor éppúgy kötelező a kártalanítás, mint a tényleges elvételnél. A bíróság két esetben állapít meg egyértelműen *regulatory taking*et. Az első a – bármennyire is kismértékű – tartós fizikai behatás, például vezetékek, egyéb tárgyak ingatlanon történő elhelyezésének türéseire kötelezés. A második az az eset, ha a szabályozás teljesen megakadályozza a tulajdon gazdaságilag értelmes használatát. Az egyéb esetekre a bíróságnak bevallottan nem sikerült világos kritériumokat felállítania. A Penn Central ügyben a bíróság mégis adott valamiféle iránymutatást: a szabályozás megítélésénél tekintetbe kell venni annak a kérelmezőre gyakorolt gazdasági hatását, és különösen, hogy a szabályozás milyen mértékben érint ésszerű anyagi ráfordítással összefüggő várakozásokat, valamint a beavatkozás jellegét.²⁰

Ha megpróbáljuk összefoglalni az eddigieket, a következőkre jutunk. A Legfelső Bíróság szerint az a tulajdon, amelyet a törvények vagy a felek között kialakult szokás vagy a *common law* annak minősít. A tulajdont, illetve vállalkozást, foglalkozást korlátozó szabályozásnak nem kell logikailag konzisztensnek lennie, a bíróság nem kérdőjelezi meg a törvények ésszerűségét. Törvény alapján garantált szociális jogosultságok megvonhatók, ha a közigazgatás a szigo-

rú eljárási garanciákat betartja. Törvény a juttatásokat megvonhatja, azaz nem keletkezik alkotmányos tulajdoni igény. A *takings* klauzula esetjogában szintén kimutatható az alkotmányjogi tulajdonfogalom hiánya, amely egyrészt a *public use* követelmény *contra legem* értelmezésének, másrészt a gazdasági ügyekben való visszafogottságnak a következménye. A tulajdon autonóm alkotmányjogi jelentésének meghatározására a bíróság nem tart igényt. Legfeljebb arról dönt, hogy az adott esetben kártalanítást kell fizetni a beavatkozás alkotmányosságához. Az állaggarancia hiánya is azt támasztja alá, hogy a kontinentális értelemben vett tulajdonhoz való alkotmányos jogról nem beszélhetünk. További jellemző, hogy sem a *due process* eljárási értelmezése, sem a *takings* klauzula nem fedi le a tulajdonkorlátozás elleni védelmet. A bíróság a tulajdonkorlátozás elvételhez közelítő eseteinek jelentős részében biztosít ugyan kártalanítást, alapvető szemlélete mégis az, hogy a tulajdonkorlátozás főszabály szerint nem vet fel alkotmányos problémát. A *takings* klauzulát azonban nehéz lenne ennél tágabban értelmezni.

A tulajdonhoz való jog a magyar alkotmányban. A magyar alkotmányjog a némethez hasonlóan abból a felfogásból indul ki, hogy a tulajdont maga a jog konstituálja, és nem a „jog számára előzetesen” adott valamely állapotot ismer el, mint a többi klasszikus szabadságjog, mert a „természetben” tulajdon nem létezik, hanem az a jog szülte.²¹ „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni” – szerepel a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban. Emiatt az Alkotmánybíróság szembekerül azzal a problémával, hogy mi a különbség a tulajdon tartalmának meghatározása és annak alkotmányellenes korlátozása, illetve elvonása között. A tartalom meghatározás *a priori* tulajdonfogalom híján értelemszerűen a törvényhozás feladata lenne, és az Alkotmánybíróságra marad *azután* az így meghatározott tulajdon alkotmányos védelme. Természetesen arról, hogy mi minősül tartalom meghatározásnak, és egyben arról, hogy mi minősül tulajdonnak az alkotmány értelmében, az Alkotmánybíróság dönt. (Kivéve, ha a törvény kifejezetten tulajdonnak minősít valamit. Ezt nem rontja le az Alkotmánybíróság.) Így az a felfogás, hogy a tulajdont a jog konstituálja, végső soron azt eredményezi, hogy az esetek érdekesebb részében az Alkotmánybíróság konstituálja. Ebből fakad, hogy a tulajdonjog esetén a tulajdonná minősítés, „az alkotmányossági vizsgálat első lépcsője” az, ami leginkább meglephe-

ti a külvilágot. A vita nem a korlátozás arányosságában kulminál, ahogy az más alapjogoknál általános. Például a gyűlöletbeszéd kriminalizálásakor mindenki számára világos, hogy szólásszabadságról van szó, a kérdés „csak” az, vajon az Alkotmánybíróság szerint megengedhető-e a szólásszabadság ilyen vagy olyan korlátozása. A Bokros-csomag megszavazásakor viszont kevesen gondolták, hogy a táppénz tulajdon, és az a kérdés, hogy a korlátozás ilyen vagy olyan módja alkotmányos-e. Könnyebb elfogadni, amikor az Alkotmánybíróság azt mondja, hogy ez vagy az a jogkorlátozás aránytalan, akkor is, ha valaki nem ért vele egyet, mint azt, hogy az Alkotmánybíróság tulajdonnak minősít valamit, ami a hagyományos (kétségtelen: magánjogi) értelmezés szerint nem az.

A határozatok gyakran említik az alkotmányjogi tulajdonfogalom létét, amely nem követi szükségszerűen a polgári jogi tulajdonfogalmat, nyilván az alkotmány szupremáciája miatt. Az Alkotmánybíróság fokozatosan kiterjesztette a tulajdonvédelmet a polgári jogi tulajdonon kívüli egyéb dologi, majd kötelmi jogi jogosultságokra, sőt közjogi igényekre. A kiterjesztés alapjául lényegében a tulajdon (autonómiabiztosító) funkciója szolgált. Ezek közül a legnagyobb hatású a társadalombiztosítási igények tulajdonná minősítése volt, ez tette lehetővé a Bokros-csomag megnyirbálását. Ha ezt összevetjük az egyesült államokbeli gyakorlattal, két alapkülönbségre bukkanunk. Az egyik az, hogy ott a tulajdont, illetve a tulajdoni jogok kifejezést sokkal tágabb és lazább értelemben használta már a *common law* is, a Legfelső Bíróság már csak ezért sem terjeszti ki a tulajdon fogalmát. Nincsen autonóm alkotmányos tulajdon. Másrészt jóléti juttatások sem a *due process*,²² sem a *takings* klauzula esetkörében nem kapnak tulajdoni védelmet, kivéve, ha elvesztéstük eléri a *regulatory taking* szintjét, ami valószínűtlen.

Ami a kisajátítás és korlátozás elhatárolását illeti, az Alkotmánybíróság érdekes módon nem veszi át a német bíróság orientáló distinkcióját, amely szerint jogok és kötelezettségek törvényhozó általi *általános és absztrakt* megállapítása tartalom- és korlát meghatározásnak minősül,²³ míg a kisajátítás *konkrét szubjektív* tulajdoni pozíciók teljes vagy részleges elvonására irányul.²⁴ Hasonlóan nem vette át az Alkotmánybíróság a tartalom és korlát megkülönböztetésére javasolt további német kategóriákat.²⁵ Ugyanakkor nem fogadta el a testület többsége az egyetlen magyar teóriát sem. Vörös Imre²⁶ véleménye szerint az alkotmány különbséget tesz a közjogi kisajátítás [13. § (2) bekeze-

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
SZEMBEKERÜL AZZAL A
PROBLÉMÁVAL, HOGY MI
A KÜLÖNBÉG A TULAJ-
DON TARTALMÁNAK
MEGHATÁROZÁSA ÉS AN-
NAK ALKOTMÁNYELLENES
KORLÁTOZÁSA, ILLETVE
ELVONÁSA KÖZÖTT.

dés] és a polgári jogi tulajdonjog alkotmányos védelme [13. § (1) bekezdés] között, ezért különböző teszt vonatkozik a kettőre. A tulajdonjog korlátozását a szokásos alapjogi tesztnek, a szükségességi-arányossági követelményeknek vetné alá, míg kisajátításnak a felsorolt feltételek (kivételesség, közérdek, kártalanítás) mellett lehet helye. Ez az értelmezés mindenestre sokkal inkább megfelel az alkotmány szövegének, amelyben nem szerepel például, hogy tulajdont korlátozni lehet egyszerű közérdekből. Ha azonban egységes intézményként szemléljük a 13. §-t, ésszerűnek tűnik, hogy ha teljes elvonás közérdekből lehetséges, akkor a kisebb beavatkozást jelentő korlátozásnak sem lehet szigorúbb mércéje. A többségi véleményben a hangsúly ezért nem a distinkción, hanem a relativizáláson és az eseti mérlegelésen van.²⁷ Én úgy látom, az Alkotmánybíróság szerint korlátozás és kisajátítás között csak fokozati különbség van, mert a tulajdon minden esetben szociálisan kötött. Az alkalmazott felülvizsgálati mérce szigorúsága igazodik ugyan a beavatkozás súlyához,²⁸ de minőségileg nem különbözik: a beavatkozáshoz elegendő a közérdek (és nem szükséges alapjog vagy más alkotmányos érték védelme), amelynek meglétét az Alkotmánybíróság vélelmezi. A vélelem a közérdek nyilvánvaló hiányában dől meg. Az arányosság viszont mind kisajátítás, mind korlátozás esetén szigorú követelmény. Az egyetlen lényeges különbség, hogy közérdek hiányában történő kisajátítás elvileg sem tehető alkotmányossá kártalanítással, míg korlátozás igen.

Ha ezen a ponton visszagondolunk a *takings* klauzula kapcsán szóba jöhető ügyekre, látható, hogy bizonyos téren a magyar Alkotmánybíróság nem ütközik olyan fogalmi nehézségekbe, mint az amerikai bíróság: ilyen a teljes elvonáshoz nem közelítő tulajdonkorlátozásból eredő sérelmek orvoslása. Az Alkotmánybíróság természetesen veszi, hogy megszabja az általában vett tulajdonkorlátozás alkotmányos kereteit. Ennek indoka az lehetne, hogy a magyar alkotmány kifejezetten garantálja a tulajdonhoz való jogot. Tekintettel azonban az Alkotmánybíróságnak a normaszöveg iránti nagyvonalúságára, azt sem tarthatjuk kizártnak, hogy pusztán a kisajátítási szabályból is ugyanide jutottak volna. Erre utal, hogy a tulajdon közérdekből való korlátozásának lehetőségét amúgy is a 13. § (2) bekezdéséből vezették le. A másik különbség a közérdek értelmezése. Ugyan a magyar Alkotmánybíróság is úgy gondolja, hogy a közérdek meglétét a törvényhozó az esetek nagy részében jobban meg tudja ítélni, ez mégsem nyilvánul meg Hawaii kontra Midkiff típusú ítéletekben.

Összefoglalva: a magyar Alkotmánybíróság az amerikai Legfelső Bíróságnál sokkal aktívabbnak bizonyult a tulajdonvédelem alkalmazhatóságának kiterjesztésében. Egyelőre szintén erősebb nálunk mind a kisajátítás, mind a korlátozás elleni garancia. A kompenzációköteles esetek köre elvileg nagyobb, mert az Alkotmánybíróság a kisajátítási nyelvezetet az alapjogi nyelvezettel vegyesen használja. Valódi kritériumok ugyanakkor nincsenek arra, mikor jár kártalanítás, mert azt az Alkotmánybíróság dönti el esetről esetre.

A különbség néhány lehetséges oka. A magyar alkotmányban a gazdaságot egyértelműen érintő rendelkezések száma jóval meghaladja az amerikaiét. Ha csak a legfontosabbakat vesszük, tehát a 9, 10, 13. és 70/B. §-t (a tulajdonformák egyenlősége, piacgazdaság, verseny, vállalkozás, állami tulajdon, tulajdonhoz való jog és kisajátítás, a szociális biztonsághoz való jog), látható, hogy egyiknek sincsen pontos megfelelője az amerikai alkotmányban, úgy is mondhatjuk, hogy ott már az alkotmányszöveg is minimalista.

Ami a hatásköröket illeti, az arányok hasonlóak. Ismeretes, hogy a magyar Alkotmánybíróság több olyan hatáskörrel bír, amely az amerikai rendszertől teljesen idegen. Ezek közül a téma szempontjából releváns az (utólagos és előzetes) absztrakt normakontroll, az alkotmányellenes mulasztás megállapítása és az absztrakt alkotmányértelmezés.²⁹ A magyar Alkotmánybíróság konkrét jogvita, kimutatott egyéni jogsérelem hiányában is vizsgálja jogi normáknak az alkotmánnyal való összhangját, a mulasztásos alkotmánysértés vizsgálata esetén mindezt nem létező normák tekintetében teszi, akár saját kezdeményezésére, azaz hivatalból. Ami különleges a mulasztásos alkotmánysértésben, az a demokratikusan legitimált törvényhozó kötelezése arra, hogy valamit tegyen, méghozzá arra, hogy pontosan mit is tegyen. Ez eredményében egy kétségtelenül (pozitív) törvényhozói hatáskör, ami az Egyesült Államokban éppannyira elképzelhetetlen, mint az absztrakt, egyéni jogsérelemhez nem kötődő normakontroll.

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek egy része az európai, centralizált alkotmánybírósági modell sajátosságából fakad, más része, illetve ilyen fokú halmozásuk azonban hazai találmány. A magyar Alkotmánybíróságot arra szabták, hogy hatalmas legyen. Az alkotmányozók egyáltalán nem bíztak a posztkommunista parlament önkontrolljában, sem az azt választó népben. Utólag persze úgy látszik, hogy az Alkotmánybíróságban viszont túlzottan bíztak. Nyilvánvaló, hogy a gazdasági jogalkotás kontrolljára is kihat, hogy az Alkotmánybíróság az amerikai testülethez képest hatásköreinél fogva eleve jelentősebb tényező a hatalmi rendszerben, és mint ilyen, nagyobb ön-

bizalommal nyúl „politikai kérdésekhez”. Kérdés, hogyan lehet visszafogni az egyszer szabadjára engedett erőket. A magyar alkotmányos rend ebben a tekintetben jelenleg az alkotmánybírák önkorlátozására van utalva. Valószínű azonban, hogy a hatáskörök némelyike esetleges megvonásának már nem lenne sok értelme, hiszen az Alkotmánybíróság sok szubsztantív kérdésben, például a tulajdonhoz való jog tekintetében már kialakult, állandó gyakorlatára támaszkodhat, ezt pedig a hatáskörök csökkentése nem tudja eltörölni.

Ezután nézzük meg annak a történelmi helyzetnek a különbségeit, amelyben a bíróságok találják magukat. A magyar Alkotmánybíróság a rendszer-váltás része, a „jogállami forradalom letéteményese”, az újonnan, tiszta lappal induló intézmények legfontosabbika volt. Ehhez képest az amerikai Legfelső Bíróság Roosevelt elnök *court-packing* terve árnyékában hozta a Lochner-éra egyértelmű végének tekintett döntést.³⁰ Nem lehet biztosan tudni, vajon az elnök kedvében járó döntésre konkrétan a bíróság felhígításától való félelem miatt került-e sor. Mindenesetre a döntő szavazatot leadó Roberts bíró az ellenkezőjére változtatta az egy évvel azelőtt, a West Coast Hotel ügygel gyakorlatilag azonos esetben (nők minimálbére) nyilvánított véleményét. Valószínű, hogy Roberts bíró nem érezte magát abszolút függetlennek, mindenesetre a döntés időpontjában nem igyekezett ennek látszatát keltetni. Nem kell persze eltúlozni az amerikai bíróság kiszolgáltatottságát, annyi azonban biztos, hogy az a politikai közeg, amelyben a magyar Alkotmánybíróság hozta „aktivista” döntéseit, távolról sem emlékeztet a New Deal korszakra.

A másik nagy különbség a döntések iránya. A magyar Alkotmánybíróság gazdasági megszorító intézkedéseket érvénytelenített, amelyek az államszocializmusból/államkapitalizmusból örökölt újraelosztó rendszerek *lebontását* célozták. Az érvek egy része is arra épített, hogy amit a kormány egy csapásra meg akar szüntetni, az már *régóta fennáll*, ahhoz már mindnyájan hozzászoktunk, ismerjük, mondhatni, sajátunkká vált. Bizonyos, hogy az emberek nagy része valóban így érzett. A bölcsen visszafogottá lett amerikai bíróság ellenben harmincéves, bár ellentmondásos gyakorlatát felülírva engedett utat az új idők szelének, amely több újraelosztást és gazdasági intervenciót követelt. A kiinduló helyzet éppen ellentétes. Roosevelt újító, egy addig soha nem volt világot akart felépíteni, „új egyezségben az amerikai néppel”, és máig a legnépszerűbb elnökök között tartják számon. Magyarországon le akartak bontani valamit, amihez *valóban* mindenki hozzászokott, és a politika csak azazal tudott kecsegtetni, hogy a reformmal most ideig-

lenesen minden egy kicsit még rosszabb lesz, de kevésbé, mint nélküle. Nincsenek pontos adataim, de úgy sejtem, mindkét bíróság népszerű ítéletet hozott, az amerikai, amikor egyszer és mindenkorra jóváhagyta, a magyar, amikor részben megakadályozta a változásokat.

Véleményem szerint nemcsak a magyar bírák önképe, a bíraskodás természetéről vallott szubjektív felfogásuk, hanem az említett egyéb körülmények is hozzájárultak ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság beavatkozóbb a gazdasági alkotmányosság területén, mint az amerikai Legfelső Bíróság.

Végezetül érdemes átgondolni, miért érzi a jogászok többsége rokonszenvesebbnek a visszahúzó amerikai bíróságot, és miért akarunk egyáltalán gazdaságilag semleges alkotmányt. Holmes bíró és követői nagyon is pontosan fejezik ki, hogy mi a baj a nem semleges alkotmánnyal. Bizonyos iskolák tanainak alkotmányba iktatásával vagy alkotmányba olvasásával az a fő probléma, hogy szinte semmiféle konszenzus nincs a gazdasági tanok ügyében. Az alkotmány alapvetően azért nem valósít meg semmiféle – szélsőséges – gazdasági modellt, mert nem tudjuk, melyik gazdasági modell a helyes. Végző soron a semlegesség melletti érvelés a demokrácia és az autonómia megvalósításához kötődik. Ami nincs eldöntve, az legyen a közéleti vita tárgya, függjön tőle kormányok megválasztása és bukása, de egyik variációja se legyen kőbe vésve. Ugyanakkor nem hagyhatók figyelmen kívül a demokrácia és az autonómia szokásos implikációi ebben a kérdésben sem. Az, hogy a döntés olyan kérdésekben, amelyekben nincs konszenzus, a törvényhozásra, illetve a kormánytöbbségre marad, természetesen semennyire sem garantálja a döntés helyességét, és még csak arról sincsen szó, hogy a népakarat – ha egyáltalán létezik – megvalósulását garantálná. Másrészt a gazdaságpolitika szerencsétlenségünkre éppen az a terület, amely nagyon is érzékenyen érint mindannyiunkat. Bizonyos, hogy van egy határ, valahol, a gazdasági kérdések és az alkotmányos kérdések között. Senki nem tagadja, hogy policydöntések eredményezhetnek alapjogsértést. A német és a magyar Alkotmánybíróság, úgy tűnik, többek között a tulajdonhoz való jog funkcionális értelmezése segítségével úgy szabja meg a határt, hogy nagyobb terület kerül az alkotmányos részbe, mint az Egyesült Államokban. Azon a vidéken a tulajdonhoz való jogot szinte „kiolvassák” az alkotmányból.³¹ Magyarországon viszont nem lehet tudni, miről derül ki holnap, hogy tulajdon, szerzett jog vagy váromány stb. és fordítva: miről derül ki, hogy tulajdon ugyan, de esetleg annyira kötött szociálisan, hogy nem is lehet használni.

JEGYZETEK

1. Úgynevezett inkorporáció, lásd *Chicago, Burlington & Quincy Railroad*, 166 U.S. 226 (1897).
2. *Lochner versus New York*, 198 U.S. 45 (1905).
3. A vasárnapi munkát tilalmazó és az uzorát tiltó törvények a régi példák, a szerencsejátékokra vagy a bányászokra vonatkozó korlátozások az újak.
4. A Muller kontra Oregon döntés (208 U.S. 412 [1908]) szerint a napi tíz óránál több női munkát bizonyos munkahelyeken törvény megtilthatta. A Bunting kontra Oregon döntés (243 U.S. 426 [1917]) fenntartotta a gyári munkaidőt mindkét nem számára napi tíz órában maximalizáló törvényt, amit elég nehéz a Lochner-döntéssel összeegyeztetni. Ugyanakkor az Adair kontra United States (208 U.S. 161 [1908]) és Coppage kontra Kansas (236 U.S. 1 [1915]) ítélet a törvényhozó illegitim beavatkozásaként, a *police powers* túllépéseként alkotmányellenesnek nyilvánította az úgynevezett sárga kutya szerződéseket – amelyekben a munkavállalók kötelezik magukat, hogy nem lépnek be szakszervezetbe – tiltó törvényeket.
5. *Nebbia versus New York*, 291 U.S. 502 (1934).
6. Hasonló érvek találhatók a más szempontból nagyon fontos *United States versus Carolene Products Co.* ügyben (304 U.S. 144 [1938]).
7. *Williamson versus Lee Optical of Oklahoma*, 348 U.S. 483 (1955).
8. *Ferguson versus Skrupa*, 372 U.S. 726 (1963).
9. Geoffrey R. STONE, Louis M. SEIDMAN, Cass R. SUNSTEIN, Mark V. TUSHNET: *Constitutional Law*, Boston, Little, Brown and Company, 1991², 812.
10. Ronald D. ROTUNDA: *Modern Constitutional Law. Cases and Notes*, St. Paul, Minn., West Pub. Co., 1993⁴, 359.
11. Fontos eljárási *due process* ügy még a *Board of Regents versus Roth*, 408 U.S. 564, 92 (1972), *Perry versus Sindermann*, 408 U.S. 593, 92 (1972).
12. *Goldberg versus Kelly*, 397 U.S. 254, 90 (1970).
13. Lásd például *Atkins versus Parker*, 472 U.S. 115 (1985), *Bowen versus Gilliard*, 483 U.S. 587 (1987).
14. Például *FCC versus Beach Communications, Inc.*, 508 U.S. 307 (1993).
15. Lásd az újabb esetek közül a *Kelo versus City of New London*, 125 S. Ct. 2655 (2005) ügyet.
16. 465 U.S. 1097 (1984).
17. Jennifer NEDELSKY: *Private Property and the Limits of American Constitutionalism. The Madisonian Framework and its Legacy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1990, 321, 86. lábjegyzet.
18. Richard EPSTEIN: *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1985, 181.
19. Az újabb esetek közül például *Palazzolo versus Rhode Island*, 533 U.S. 606 (2001), *Lingle versus U.S.A. Inc.*, 125 S. Ct. 2074 (2005).
20. *Penn Central Transp. Co. versus New York City*, 438 U. S. 104 (1978).
21. Nekem személy szerint ellenszenves ez a felfogás, de ez idáig még nem sikerült megcáfolnom.
22. Az eljárási *due process* legfeljebb a közigazgatással szemben biztosít tulajdonvédelmet, pontosabban a törvényhozót csak megfelelő eljárási garanciák beépítésére kötelezi, lásd fent.
23. BVerfGE 52, 1, 27; 58, 300, 330.
24. BVerfGE 70, 191, 199; 79, 174, 191.
25. Például a Wendt által javasoltakat, lásd *Grundgesetz. Kommentar*, Hrsg. Michael SACHS, München, C. H. Beck, 1999.
26. Az alaphatározathoz írt párhuzamos véleményéhez Szabó András csatlakozott.
27. Vö. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 643, 524. lábjegyzet.
28. Sonnevend Pál szerint ezzel szemben kétféle teszt van; lásd *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003, 665–668.
29. Ilyen hatáskörben született például a kárpótlásra vonatkozó, a tulajdonhoz való jogot értelmező 21/1990. (X. 4.) AB határozat vagy a szociális biztonsághoz való jogot értelmező 42/2000. (XI. 8.) AB határozat.
30. *West Coast Hotel Co. versus Parrish*, 300 U.S. 379 (1937).
31. Cass R. SUNSTEIN: *Lochner's Legacy*, Columbia Law Review, 1987, 913.

DRINÓCZI TÍMEA

Mivel a gazdaság egészére vonatkozó állami döntések megvalósítása elképzelhetetlen a pénzügyi politika eszközeinek alkalmazása nélkül,¹ a modern alkotmányok – a magyar alaptörvény kivételével – jelentős és terjedelmes részeket szentelnek a közpénzügyeknek. Mint az állami beavatkozással összefüggő jelenségek, a közpénzügyi normák is az alkotmány megvalósítását szolgálják,² így az államhatalom sem értelmezhető a közpénzügyek nélkül. A közpénzügyek *feltételei, eszközei, ezáltal tárgyai* is az államhatalomnak, az állami cselekvéseknek,³ és mint ilyenek, bizonyos, ezzel összefüggő rendelkezések feltétlenül alkotmánybeli rögzítést igényelnek. Alkotmányos államokban a pénzügyi hatalommal összefüggésben véghezvitt cselekvések terjedelmét és határait kijelölő hatásköri előírásoknak kiemelkedő szerepük van.⁴

1. A pénzügyi alkotmány fogalma alatt az alkotmány közpénzügyekre vonatkozó rendelkezéseit értem. A pénzügyi alkotmányosság – hasonlóan a gazdasági alkotmányosság fogalmához – azt juttatja kifejezésre, hogy a pénzügyi alkotmányban állított követelmé-

nyeknek a tényleges állapot minél jobban megfelel.⁵ A pénzügyi alkotmány alapvetően két, fiskális és monetáris részre osztható. Előbbi a költségvetéssel és alapvetően az adóztatással, míg utóbbi általában a központi (nemzeti) bankok szervezetével, feladat- és hatásköreivel függ össze.

Jelen írásban először azt vizsgálom, igazolható-e az a tézis, hogy a költségvetési törvény speciális norma. Ezt követően a költségvetési törvény megalkotásával és tartalmának kialakításával kapcsolatos alkotmányossági követelményeket járom körül, végül javaslatot teszek arra, milyen szabályokkal kellene kiegészíteni az alkotmány pénzügyi rendelkezéseit.

2. A magyar alkotmány a fiskális alkotmányról – és az annak középpontjában levő költségvetésről – nagyon szűkszavúan rendelkezik. A költségvetési törvény kapcsán felmerül egyik leggyakoribb kérdés, hogy speciális törvény-e vagy sem. Amennyiben az alkotmányból következően különleges norma a költségvetési törvény, akkor ez a tény az alkotmánybíróági felülvizsgálat során is értékelendő módon hatással lehet a normaalkotási eljárásra és a költségvetési törvény tartalmára. Egyesek szerint a különleges jellege mellett szól az, hogy a) nem általános szabályokat tartalmaz, b) csak egy évig van hatályban, c) lényege a parlament és a kormány közti kapcsolat szabályozása és nem állampolgárok számára történő jog és kötelezettség megállapítása,⁶ d) más eljárási szabályok vonatkoznak a költségvetési törvényjavaslat tárgyalására. Álláspontom szerint ezek az érvek nem igazolják a költségvetési törvény különleges törvényként való felfogását.

A költségvetési törvény személyi hatály szempontjából az úgynevezett egyedi (vagy konkrét) jogszabályok csoportjába tartozik, amely abban különbözik az általános címzetti körrel rendelkező jogszabálytól, hogy annak egyetlen címzettje van vagy egyedi esetet szabályoz. Bár a törvények tekintetében alapvetően az elvontság és általánosság követelménye, az alkotmány nem zárja ki a konkrét esetek szabályozását, mivel az állam működése éppen az ilyen törvényhozás útján maradhat hatékony⁷ és tesz eleget a jogállamiság követelményének.⁸ Az egyedi törvény éppen e jellege miatt nem szól általánosan az egyénekhez, hanem konkrét szabályozási tárgyköre van. Az egyedi jogszabály példaként nemcsak a költségvetési (és zárszámadási) törvény említhető, hanem ide tartoznak a szervezeti jogszabályok is, amelyek bármely – nem csak állami – szervezetet (például kamarát) hozhatnak létre és szabályozhatnak, meghatározva a szervezeti felépítést, illetve a feladat- és hatáskört. Ezeket túl egészen konkrét eseteket is törvénybe lehet foglalni akkor, ha azok természetüknél fogva törvényi formát kívánnak vagy az intézkedés jelentősége e for-

mát szükségesé vagy lehetővé teszi (általában a deklaratív törvények tartoznak e csoportba).

Az a tény sem igazolja egy norma különleges jellegét, hogy azt a jogalkotó meghatározott időre alkotja meg, mivel – a szabályozandó társadalmi viszonyoknak megfelelően – a jogalkotó maga döntheti el, hogy az adott jogszabályt mennyi ideig kívánja hatályban tartani. A költségvetési törvény esetében – ugyancsak az egyedi jelleg miatt – még indokolttá is válhat az időbeli hatály kifejezett meghatározása.

Az eltérő eljárási szabályok alkalmazása sem elégséges indok a költségvetési törvény speciális voltára, különösen ha azt vesszük figyelembe, hogy ezek a szabályok az államháztartásról szóló törvényben (a továbbiakban Áht.) és a házaszályban, tehát nem az alkotmányban található. Az Áht. a költségvetési törvény előkészítésére, előterjesztésére és megtárgyalására vonatkozó határidőket tartalmazza, a házaszály 120–121. §-a pedig az általános tárgyalási rendtől eltérő szabályokat határozza meg (a sürgősségi tárgyalás tilalma; a költségvetési bizottság összegzési, közéleti és tájékoztatói kötelezettsége; bizonyos kérdésekben csak a Költségvetési bizottság terjeszthet elő módosító indítványt stb.). E szabályok ugyan garanciális jelentőségűek, de amellet, hogy szorosan összefüggnek a költségvetési törvény szabályozási tárgyával, olyan, nem alkotmánybeli korlátokat jelentenek, amelyekkel a törvényhozó a saját mozgásterét korlátozza, így e tekintetben sem lehet megállapítani, hogy e törvény különleges törvény lenne.

A konkrét esetre megalkotott törvényeket mindazonáltal csak meghatározott követelmények figyelembevételével lehet megalkotni alkotmányos jogállamban. Az egyedi törvény alkalmazási korlátja a demokratikus jogállamiság megvalósulása és az alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége. A problémát az olyan törvény okozza, amelyet általánosan fogalmaztak meg, és szükségszerűen nem, gyakorlatilag mégis csak egyetlen esetre vonatkozik. Az ilyen megoldás *a törvényhozói (jogalkotói) hatalommal való visszaélés esetkörébe tartozik*, különösen akkor, ha a jogalkotó nem teszi lehetővé a jogállamban biztosítandó egyéb garanciák alkalmazását.⁹ A költségvetési törvény és a törvényhozói hatalommal való visszaélés kapcsolatáról az Alkotmánybíróóság még nem foglalt állást. Ennek egyik indoka az lehet, hogy a testület sem tekinti a költségvetési törvényt különleges jogszabálynak. Néhány alkotmánybíróági határozat azonban útmutatóként szolgálhat a törvények, így a költségvetésről szóló törvény tartalmának és az elfogadásához vezető eljárásnak az alkotmányossági megítéléséhez.

3. Az Alkotmánybíróóság szerint a jogalkotás eljárási garanciái a jogállamiság és a jogbiztonság elvéből

fakadnak, és alapvető jelentőségűek a jogalkotás működésének kiszámíthatósága szempontjából is. A jogállamiság sérelme akkor következik be, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével.¹⁰ A jogalkotási eljárás szabályai figyelmen kívül hagyásának súlyossága azt juttatja kifejezésre, hogy lehetnek olyan szabálytalanságok is, amelyek nem vezetnek alkotmányellenességhez. Erről az Alkotmánybíróság esetről esetre dönt. A testület a jogalkotási eljárással kapcsolatban több-kevesebb következetességgel azt a gyakorlatot követi, hogy a nem közhatalmi szervek tekintetében elmaradó vagy nem garanciális okokból előírt véleménykérés vagy a hatásvizsgálat elmaradása nem jelenti a jogszabály alkotmányellenességét.¹¹

Az utóbbi idők gyakorlatában a törvényhozási eljárás egyre több eleme kapott alkotmányossági értékelést, elsősorban a jogállamiság szempontjából. A jogállamiság követelménye magában foglalja különböző állami szervek (így az Országgyűlés) hatékony működésének elvárását, amely elképzelhetetlen a törvényszerkesztés és a törvény-előkészítés egyfajta racionális rendje nélkül.¹² A törvény-előkészítés racionális rendjét az Alkotmánybíróság már értelmezte, és rögzített néhány törvényszerkesztési elvet is. A jogszabály-szerkesztési elvek, módszerek alkalmazása körében az a kérdés merül fel, hogy a költségvetési törvény szerkezete sértheti-e a törvényszerkesztés egyfajta racionális rendjét olyan mértékben, hogy az – a jogállamiság (és ezen belül a jogbiztonság) sérelme miatt – alkotmányellenesnek minősüljön.

Az Alkotmánybíróság szerint jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor: a szabályoknak világosaknak, érthetőeknek, egyértelműeknek, vagyis a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozóknak, hatásukat tekintve pedig kiszámíthatóknak és a norma címzettjei számára előre láthatóknak és áttekinthetőknak kell lenniük.¹³ A jogszabály-szerkesztési elveket tekintve a költségvetési törvényre a törvényekre általában irányadó szabályokat kell alkalmazni. Megjelölésére a törvénynél alkalmazott szabályokat kell betartani, a címnél pedig ügyelni kell arra, hogy kifejezze a tartalmat. Ez a költségvetés tekintetében egyszerű: az állam éves költségvetéséről szól. A cím vonatkozásában fontos jogalkotástani szabályként rögzíthető, hogy ha a jogszabály más jogszabály(ok) módosításáról szól, a címben fel kell tüntetni a módosított jogszabály(ok) címével együtt történő megjelölését. A túlságosan általános megjelölés nem fogadható el; ilyen az, amikor a címben az „egyes jogszabályi ren-

delkezések módosításáról” kitétel szerepel. Ha a cím az érintett jogszabály teljes megjelölését nem foglalja magában, mert az túlságosan hosszú vagy nehézkes, a tárgyat megjelölő szövegnek elég csak általános utalást tartalmaznia, és az érintett jogszabály megjelölését a jogszabály bevezető részének vagy az első érdemi rendelkezésének kell feltüntetnie. A módosítással összefüggésben rögzítendő továbbá, hogy módosító rendelkezést a záró rendelkezések közé akkor indokolt felvenni, ha az egyébként jellegénél fogva nem módosításra irányuló jogszabály (például a költségvetési törvény) más, tartalmában kapcsolódó jogszabályt módosít. Ezek a szerkesztési szabályok teszik lehetővé, hogy a jogszabály és a benne megfogalmazott egyéb jogi rendelkezések (például módosítások) könnyen fellelhetők, áttekinthetők, előre láthatók legyenek, vagyis ezek a jogbiztonság megvalósulását garantálják.¹⁴

Nem szerencsés megoldás, ha egyetlen módosító törvénnyel – az úgynevezett salátatörvénnyel – több, tárgyában számottevően eltérő törvény kerül módosításra. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság szerint nagymértékben nehezíti az egyes képviselők és frakciók alapos felkészülését és felelősségteljes döntését, ha a törvényhozás során a módosításokkal érintett szakterületek rendkívül szerteágazók és azokat esetenként semmiféle kimutatható logikai kötelék nem kapcsolja egybe, ez a technika mára bevett törvényalkotási gyakorlattá vált. A salátatörvények elfogadása szerfölött nehezíti és időigényessé teszi a változások lényegének megismerését, illetőleg a módosítások nyomán keletkező normaszöveg megállapítását és a különböző rendelkezések közötti összefüggések feltárását.¹⁵ Az Alkotmánybíróság szerint nem kifogásolható önmagában az, ha a törvény számos, tartalmilag szorosan kapcsolódó törvény módosításáról rendelkezik. Sőt, a testület szerint az a technika sem jelenti a módosítások követhetlenségét, ha a jogalkotó a tartalmilag szorosan össze nem függő törvényeket egy jogszabályban módosítja, amennyiben a törvény a címben jelzi a módosuló törvényeket.¹⁶ Ez azonban csak a kifejezetten módosításra irányuló jogszabály esetén irányadó, és csak akkor nem sérül a jogbiztonság elve, ha valamennyi módosuló törvényt a címben jelzi a jogalkotó. A fentiek alapján a jogbiztonság követelményének az a megoldás felel meg, ha a jogalkotó a kifejezetten módosításra irányuló jogszabályban csak tartalmilag szorosan összefüggő törvényeket módosítana, vagy adott szabályozási tárgykörrel szóló törvényben csak az azzal tartalmilag összefüggő jogszabályokat módosítaná. Alapvető alkotmányos követelmény, hogy a jogalkotás (ideértve a jogszabály módosítását és a hatálybalépést) követhető legyen.¹⁷ Ez vonatkozik arra a technikára is, ami-

kor a nem kifejezetten módosításra irányuló jogszabály tartalmilag nem kötődő jogszabályokat módosít, de e jogszabályokat a címben jelzi.

A fentiek alapján az állami költségvetésről szóló törvénynek ezt az elnevezést kell viselnie és tartalmának is ehhez kell igazodnia, vagyis csak költségvetési tárgyú rendelkezéseket tartalmazhat. A költségvetési tárgyú módosítások költségvetési törvényben való megjelenítése úgy, hogy a címben vagy bevezető részben erre utalás nem történik, nem okoz olyan nagyfokú jogbizonytalanságot, amely indokolná az alkotmányellenesség megállapítását. A nem költségvetési tárgyú módosítások esetében a jogbizonytalanság a fentiek miatt fennáll. Az ilyen tárgyú módosítások továbbá nem indokolják, hogy egyedi törvényekben kerüljenek megfogalmazásra nem egyedi jellegű rendelkezések. Az ilyen technika alkalmazásakor felmerül a jogalkotói hatalommal való visszaélés egy speciális esete, nevezetesen az előterjesztő él vissza törvényelőkészítő hatáskörével, amennyiben tartalmában nem „témavonatkoztatott” módosításokat terjeszt elő. Ez a gyakorlat nem veszi figyelembe az Alkotmánybíróságnak a salátatörvényekkel kapcsolatos állásfoglalását, az Országgyűlésnek a jogalkotásban betöltött szerepét, továbbá az átláthatóság jogbiztonságából fakadó követelményét.

A költségvetési törvény a hatályos alkotmánybeli rendelkezések szerint nem minősül speciális törvénynek, bár igaz, hogy előkészítésének, tárgyalásának és elfogadásának rendjére különleges szabályok irányadók. Így azok be nem tartása esetén alkalmazható az Alkotmánybíróságnak az a megállapítása, mely szerint olyan súlyos eljárási szabálysértés merülhet fel, amely alkotmányellenességet eredményez. Ennek indoka azonban nem a költségvetési törvény önmagában vett speciális jellege, hanem a törvényhozói önkorlátozás. Az Alkotmánybíróság az egyes eljárási rendelkezések be nem tartásával összefüggésben azonban – más törvényekhez hasonlóan – mérlegelhet, hogy az eléri-e az alkotmányellenesség fokát. Szerencsésebb lenne, ha az eseti mérlegelés helyett maga az alkotmány rögzítené a költségvetéssel kapcsolatos legfontosabb szabályokat. A költségvetési törvény tartalma – mint az állam mindenre kiterjedő pénzügyi terve – mellett az európai szabályozási módszerek is e megoldás mellett szólnak. Amennyiben a költségvetés legfontosabb tartalmi és eljárási vonatkozásait az alkotmány határozná meg, alaposabb indokokkal merülhetne fel az a kérdés, hogy a költségvetési törvény különleges törvényként kezelendő-e.

A továbbiakban azt vizsgálom, hogy az alkotmány pénzügyi részének e vonatkozásban milyen rendelkezéseket kellene tartalmaznia.

4. Az egyes európai alkotmányos megoldások tükrében a magyar pénzügyi alkotmány szabályozása hiányos. A legfontosabb költségvetési, államháztartási elvek, hatásköri és eljárási szabályok alkotmányba foglalása esetén lehetne érdemi korlátozás alá vetni a jogalkotó (adóztató és pénzügyi kötelezettségvállaló) állam hatalmát.

a) Az alkotmányból teljesen hiányoznak az alapvető rendelkezések,¹⁸ ezek jelenleg ágazati jogszabályban, az Áht.-ban található. Álláspontom szerint azokat az elveket indokolt alkotmánybeli szabályként rögzíteni, amelyek az állami költségvetés megfelelő megalkotásának garanciát képezhetik. Annak megállapítása mellett, hogy a költségvetést törvényben kell szabályozni, rendelkezni kell annak időbeli hatályáról is (egy- vagy több éves). A költségvetésen kívül bizonyos pénzügyi tárgyú jogszabályok (tipikusan adótörvények) vagy a nem tervezett, terven felüli kiadások esetén is rögzíteni kellene, hogy ezeket csak törvényi szinten lehet megalkotni.¹⁹ A költségvetés tartalmát az egymással egyensúlyban lévő bevételi és kiadási tételekben (az egységesség és egyensúly elve) indokolt rögzíteni azzal, hogy a költségvetés csak költségvetési tárgyú rendelkezéseket tartalmazhat.

b) Az európai gyakorlatnak megfelelően a költségvetési eljárásra és a költségvetési fegyelemre vonatkozó garanciális szabályokat is alkotmányi szintre kellene emelni. A jogkövetkezmények meghatározásával (a kormány megbízatásának megszűnésével, új választások kiírásával) kellene szabályozni a költségvetési törvénynek az új költségvetési év kezdetétől meghatározott időpontig történő el nem fogadását. Az új költségvetési törvény elfogadásáig a korábbi költségvetést lehetne alkalmazni azzal, hogy a havi felhasználások a korábbi büdzsé meghatározott (egy tizenketted) részéhez kötődtek.²⁰ A kiadások túllépésének megengedhetősége körében szabályozni kellene a hitelfelvétel lehetséges eseteit, mértékét és garanciáit (például a parlament csak akkor javasolhatja kiadásnövekedést, ha megjelöli a szükséges kiegészítő forrásokat).

c) Az alkotmány jelenleg az Országgyűlésnek és a kormánynak a gazdasági élet meghatározására vonatkozó hatásköreivel összefüggésben általános feladatokat határoz meg [19. § (3) bekezdés c) és d) pontja, valamint a 35. § (1) bekezdés e) pontja], de részletesebben rögzíti, hogy az Állami Számvevőszéknek milyen feladatai vannak a költségvetéssel kapcsolatban [32/C. § (1) bekezdés]. A jelenleginél alaposabban kellene szabályozni a költségvetés tervezetének elkészítésére, annak elfogadására és végrehajtására vonatkozó hatásköröket. Ennek megfelelően rendelkezni kellene

arról, ki felelős a költségvetési törvényjavaslat előkészítéséért (például a kormány hatásköre); melyek a javaslat és a módosító javaslatok előterjesztésének szabályai (ez alapvetően a kormány hatáskörébe tartozna, az egyéni képviselői módosító javaslatokat – ha ezeket az alkotmány megengedné – a kormány vagy az illetékes országgyűlési bizottság hozzájárulásához lehetne kötni). A költségvetési törvény megalkotására irányadó főbb eljárási határidők megállapítása mellett előírható lenne, hogy a módosítások csak a költségvetés bizonyos részeit érinthetnék.

JEGYZETEK

1. LOSONCZI Csaba, MAGYAR Gábor: *Pénzügyek a gazdaságban*, Budapest, Juvent, 1995³, 76.
2. Josef ISENSEE, Paul KIRCHHOF: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV, Finanzverfassung- Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer, 1990, 4.
3. ISENSEE, KIRCHHOF: *I. m.*, 4., Lásd még BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995, 235–237.
4. ISENSEE, KIRCHHOF: *I. m.*, 4, BRAGYOVA: *I. m.*
5. Vö. DRINÓCZI Tímea: *A gazdasági alkotmányról II*, Magyar Közigazgatás, 2005/5, 308.
6. Vö. BRAGYOVA: *I. m.*, 244.
7. Vö. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva alkotmánybírónak a 935/A/2003. AB határozathoz fűzött különvéleményével, www.mkab.hu, illetve KAMPIS György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat*, Budapest, Unió, 1995, 18.
8. Vö. a 108/B/2000. AB határozattal, ABH 2004, 1414, 1418.
9. Alkotmányellenesnek minősült a szabályozásnak az a módja, amikor az ingatlanon fennálló tulajdonjogot korlátozó egyedi döntés jogszabályi formában történő megjelentetése kizárta a fellebbezési és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának lehetőségét, ezáltal sértette a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat érvényesülési lehetőségét. Vö. önkormányzati rendeletre: 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65, 67, törvényre: 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311.
10. Vö. az 52/1997. (I. 14.) AB határozattal, ABH 1997, 331, 332, 345.
11. 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 421, 38/2000. (I. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 313.
12. 42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 186–187, 108/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1414, 1418.
13. Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a jogbiztonság kérdésével, a legjelentősebbek ezek közül: 10/1992. (II. 25.); 11/1992. (III. 5.); 25/1992. (IV. 30.); 8/2003. (III. 14.) 108/B/2000. AB határozat.
14. DRINÓCZI Tímea, PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004, 267–168.
15. 42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 185, 187.
16. 108/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1414, 1418–1419.
17. 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 86, 87.
18. Lásd még BRAGYOVA: *I. m.*, 241–242.
19. Osztrák alkotmány 51. §, 51/B. § (1) bekezdés; dán alkotmány 43. §; belga alkotmány 170. § (1) bekezdés; finn alkotmány 81. § (1) bekezdés, francia alkotmány 34. §; holland alkotmány 104. §; lengyel alkotmány 217. §; luxemburgi alkotmány 99. §; portugál alkotmány 103. §; spanyol alkotmány 133. § (1) bekezdés; szlovén alkotmány 147. §.
20. Észt alkotmány 118–119. §, litván alkotmány 132. §. BragyoVA is hasonló javaslatot fogalmaz meg erre az esetre (BRAGYOVA: *I. m.*, 246).