

## A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon?

### *Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányos alapelvek fogságában*

Magyarországon az első kartális alkotmány 1949-ben lépett hatályba, amelynek célja egészen az 1989-ben bekövetkező közjogi rendszerváltozásig a szovjet mintájú kommunista diktatúra államszervezetének alaptörvényben való rögzítése volt. A szocialista állam kiemelt feladatának tekintette a nemzetgazdaság irányítását,<sup>[1]</sup> ezért az 1949. évi XX. törvény kihirdetésekor szövege szerint a népgazdaság irányító ereje a nép államhatalma volt, a Magyar Népköztársaság gazdasági életét pedig a népgazdasági terv határozta meg. Az Alkotmány értelmében az államhatalom a társadalmi tulajdonban lévő vállalatokra, az állami bankrendszerre, a mezőgazdasági gépállomásokra támaszkodva irányította és ellenőrizte a népgazdaságot a termelőerők fejlesztése, a közvagyon növelése, a dolgozók anyagi és kulturális életszínvonalának emelése és az ország védelmi erejének fokozása érdekében. A nemzetgazdaság állami irányítása tekintetében döntő változást az Alkotmány 1989. októberi átfogó módosítása hozott,<sup>[2]</sup> amely kimondta, hogy Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság. Az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvény ebből a megfogalmazásból már elhagyta a tervezésre való utalást, az Alkotmány preambulumban pedig megjelent a „szociális piacgazdaság” kitétel is. A rendszerváltozást követő húsz esztendő azonban oda vezetett, hogy a piac szabadságának jelszava alatt sokan kijátszották a polgárok jogait és súlyosan megsértették azokat. A nagyvállalatok például ezt azért tehették meg,

[1] Rácz, 1998, 53.

[2] Drinóczi Tímea tanulmányában rámutat arra, hogy az 1949-es sztálini-buharini alkotmány által bevezetett társadalmi és gazdasági berendezkedésen már az 1972-es módosítás – a szocializmus által meghatározott kereteken belül – enyhülést vezetett be. Drinóczi utal az akkori preambulumra is, mely szerint az 1972-es alkotmánymódosítással az új Alkotmány „kifejezi az országunk életében végbement alapvető változásokat, a társadalmi haladásért vívott küzdelem és az országépítő munka történelmi eredményeit”, és „biztosítja eddigi eredményeinket és további előrehaladásunkat a szocializmus útján”. (Drinóczi, 2004, 33–34.)

mert az állam leépítésének hamis jelszavával visszaélve képtelenné tették azt a polgárok védelmére.<sup>[3]</sup> Következésképpen a Magyarországon 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény az 1989 óta hatályos Alkotmány gazdaságra vonatkozó rendelkezéseit gyökeresen átalakította.

A tanulmány az alkotmányos keretből kiindulva azt vizsgálja, hogy az Alaptörvény hatálybalépése óta a gazdasági alkotmányosságra vonatkozó szabályok – illetve azok változásai – hogyan jelennek meg az alkotmánybírói gyakorlatban és azok milyen elméleti és gyakorlati problémákat vetettek fel.

## I. PIACGAZDASÁG, VERSENYSZABADSÁG, SZERZŐDÉSI SZABADSÁG – AZ ALAPTÖRVÉNY M) CIKKE

Az Alaptörvény az állam gazdaságpolitikáját az M) cikkben a korábitól eltérően nem piacgazdasággént definiálja, hanem a gazdaság alapjaira vonatkozó értékrendet állapít meg: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.” Először jelenik meg tehát alaptörvényi szinten az értékteremtő munkára alapuló gazdaság deklarációja,<sup>[4]</sup> amely a vállalkozás szabadságának alapértékével egymást erősítve és feltételezve járul hozzá a nemzet felemelkedéséhez. E mögött az alkotmányozónak az a társadalomfilozófiai megfontolása húzódik meg, amely a „*welfare state*” – jóléti állam helyett a „*workfare state*”-et,<sup>[5]</sup> azaz a munkaalapú államot kívánja előnybe részesíteni, az európai civilizáció értékeinek megóvása érdekében.<sup>[6]</sup>

Az Alkotmánybíróság a „piacgazdaság” Alaptörvényből történő szövegszerű elhagyásától függetlenül az 1989-től hatályos Alkotmány gazdasági berendezkedésének alkotmányos alapjaiból indult ki, lényegében azt tartotta fenn. A 3175/2013. (X. 9.) AB határozat az Alaptörvény M) cikke kapcsán megállapította, hogy a rendelkezés Magyarország állami és társadalmi, gazdasági berendezkedésének, működésének legfőbb elveit és az önálló államiságból fakadó legfontosabb értékeket megfogalmazó normák részét képezi.

Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, továbbá védi a fogyasztók jogait, rögzítve ezáltal a verseny közjó általi ésszerű korlátozását.<sup>[7]</sup> Az Alkotmánybíróság – visszaulva a 3192/2012. (VII. 26.) AB határozatára – rámutatott arra,<sup>[8]</sup> hogy bár az Alaptörvény – szemben a korábbi Alkotmánnyal – nem nevesíti külön a

[3] Ablonczy, 2011, 76.

[4] Az Alaptörvény M) cikkében szereplő értékteremtő munka lehetséges jelentéstartalmairól ld. Drinóczi, 2012, 377.; Téglási, 2012(a), 118–120.

[5] Ld. bővebben: Antal Attila: Workfare. Méltányosság Politikaelemző Központ. (Elérhető: <http://www.meltanyosság.hu/files/meltany/imce/doc/workfare-090203.pdf>.)

[6] Ablonczy, 2011, 76.

[7] 3175/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [8].

[8] 3175/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [9].

piacgazdaság követelményét, az alkotmánybírói gyakorlat alapján annak két létfontosságú elemét, a vállalkozás és a verseny szabadságát azonban tartalmazza.<sup>[9]</sup> Kifejtette továbbá, hogy: „A piacgazdaság, és így az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ennek következtében szintén élvezi az Alaptörvény védelmét. Ezt támasztják alá a szerződési szabadságnak a Ptk-ban foglalt garanciális szabályai is.”<sup>[10]</sup> Az Alaptörvény megalkotására tett törvényjavaslat szóban forgó rendelkezéshez fűzött indokolása is kifejezésre juttatta azt, hogy a gazdasági verseny tételének megfogalmazása mellett az alkotmányozó egyben a versenynek a közjó általi ésszerű korlátozását is rögzíteni kívánta. Erre utal a verseny „tisztességes” jelzője, az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni állami fellépésre és a fogyasztók jogainak állami védelmére történő utalás.

A jogirodalomban Drinóczi Tímea és Tóth Ádám is azon az állásponton van, hogy függetlenül attól, hogy az Alaptörvény nem nevesíti kifejezetten a piacgazdaság követelményét, az Alaptörvény rendje a piacgazdaság talaján áll.<sup>[11]</sup>

Ugyanakkor az alkotmányozásban részt vevő kormánypárti politikusok kifejezetten a korábbi, szociális piacgazdaságtól való eltérés szándékát hangsúlyozták, igaz, mindezt csak egy utólag elkészült interjúkötetben.<sup>[12]</sup> Ahhoz azonban, hogy ezt az Alkotmánybíróóság az alkotmányozó szándékaként vegye figyelembe, legalább az Alaptörvény megalkotására tett törvényjavaslat indoklásában kellett volna rögzíteni.

Az Alkotmánybíróóság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatban rendszerszinten is foglalkozott az állam gazdasági szerepvállalásának alapkérdéseivel. Ennek során rámutatott arra, hogy történetileg az állam gazdasági szerepvállalása a teljes államtalanítástól a totális államosításig terjedő skálán helyezhető el, koroktól, országoktól és történelmi körülményektől függően. Két évszázad tapasztalata azt bizonyítja, hogy mindkét szélső pólus katasztrofális hatású lehet a társadalmi rendszer egészére nézve, ezért egyik vagy másik dominanciája (pláne az egyeduralma) helyett e két nagy alrendszer optimális egyensúlyát kell keresni. A gazdaság „eluralkodása” esetén a jog fékező erőként, a gazdaság meggyengülése esetén élénkítő, ösztönző erőként kell, hogy hasson. Az optimális egyensúly koronként és országokként más-más lehet, keresése folyamatos közpolitikai feladat. Az Alkotmánybíróóság szerint megoldást kell találni a nemzetköziesedett (globális) gazdaság érdekei és szempontjai, másfelől a jog által védett alapvető (alkot-

[9] Indokolás [19].

[10] Indokolás [21].

[11] Drinóczi, 2012, 378.; Tóth, 2012, 107.

[12] Szájer József utal arra, hogy az Alaptörvény M) cikkében szereplő, hazánk értékkeremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapuló gazdaságként való meghatározása szándékuk szerint kifejezetten a „Magyarország szociális piacgazdaság” megfogalmazás helyébe lépett. (Ablonczy, 2011, 106.) Gulyás Gergely pedig az elmúlt húsz esztendő egyik fontos tanulságaként fogalmazza meg, hogy „néhány állításokkal ellentétben a piac nem old meg mindent”, az államnak kötelessége a világos játékszabályok rögzítése és azok betartásának felügyelete. (Ablonczy, 2011, 76.)

mányos) értékek szempontrendszere között, az optimális egyensúly megtalálása és fenntarthatósága érdekében. Az eddigi történésekből két fontos következtést vont le a testület: a) az európai uniós és a globális gazdasági rendszer sem működtethető a „*laissez faire, laissez passer*” piacgazdaság szélső pólusán; b) ha és amennyiben a gazdaság transznacionális szinten működik, az alapvető (emberi) jogok védelmét is azon a szinten kell hatékony jogi eszköztárral biztosítani. A nemzeti szintű jogi próbálkozás – bár elkerülhetetlen – ehhez kevés.

Ugyanakkor ez a határozat az állami gazdaságpolitika alkotmányos alapjainak meghatározása során továbbra is a 33/1993. (V. 28.) AB határozatban kifejtett alaptételekből indul ki, beidézve több, a korábbi Alkotmányban szereplő kitélt, mint pl. a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát, vagy hogy a korábbi Alkotmány preambuluma szerinti szociális piacgazdaságot, mint államcél vagy a 9. §-ban a piacgazdaság deklarálását, melyeket az Alaptörvény már kihagyott a rendelkezései közül.

Épp ezt a megoldást kifogásolja Pokol Béla alkotmánybíró a határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában, szerinte ugyanis az Alkotmánybíróságnak ismét ki kell(ene) dolgoznia az új Alaptörvénynek megfelelő alaptörvényi kereteket az állami gazdaságpolitika orientálására, amit nem tehet meg a testület a régi alkotmánybírószági határozatok mechanikus átvételével. Ennek megfelelően Pokol szerint az Alkotmánybíróságnak utalnia kellene „a régi Alkotmány 9. § (1) bekezdésének piacgazdálkodást rögzítő rendelkezése helyére lépő új alaptörvényi hangsúlyra az M) cikk (2) bekezdésében a tisztességes gazdasági verseny védelmére, mely nyilvánvalóan hangsúlyosabb állami szerepet von maga után, mint a régi szabályozás”. Ugyanígy kiemelendők tartja az N) cikk (1) bekezdését, amely a fenntartható költségvetés alaptörvényi követelményét tartalmazza, ami nyilvánvalóan erősebb szerepet ad az államnak, mint az a korábbi alkotmányi kontextusból eredt. Pokol szerint az O) cikk is adhat orientálást az Alkotmánybíróság számára az állami gazdaságpolitika alaptörvényi kereteinek meghatározásánál, melyet a régi Alkotmányból nem lehetett levezetni.

A jogirodalomban az Alaptörvény gazdasági alkotmányának az Alkotmányéhoz képest bővebb, megváltozott rendelkezéseire, mint pl. az M), N) és az O) cikkekre, és így akár az egymástól gyökeresen eltérő értelmezési eredmények lehetőségére hívta fel a figyelmet Drinóczi Tímea már egy 2012-ben megjelent tanulmányában.<sup>[13]</sup>

## II. A KERESKEDELMI SZÓLÁS MINT A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGÁNAK RÉSZE

A 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat fenntartotta a kereskedelmi szólás szabadsága és a véleménynyilvánítási szabadság összefüggései tekintetében tett korábbi

[13] Drinóczi, 2012, 383.

megállapításait, miszerint a gazdasági reklámtevékenységre kiterjed a szabad véleménynyilvánításhoz való jog alkotmányos védelme.<sup>[14]</sup> A testület szerint ugyanis a gazdasági reklámtevékenység alkotmányjogi megítélésénél is abból kell kiindulni, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog nem csupán bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében biztosítja a szabad véleménynyilvánítást, hanem magát a szabad kommunikációt, a – tág értelemben vett – véleménynyilvánítás lehetőségét részesíti védelemben.<sup>[15]</sup> A kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében ugyanakkor a szélesebb körű állami beavatkozás alkotmányosan indokolt lehet, mint a véleményközlés egyéb eseteiben.<sup>[16]</sup> Mindezt pedig a testület azzal indokolta, hogy az alkotmányjogi gyakorlatban a kifejezés szabadságát elsősorban mint az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának elengedhetetlen eszközét és az egyén demokratikus társadalomban való részvételét elősegítendő részesítette többletvédelemben. Minthogy azonban a gazdasági reklámok nem állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság ezen alapértékeivel – mivel azok célja sokkal inkább az áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítása, nem pedig az egyén önkifejezésének, a demokratikus párbeszédben való részvételének lehetővé tétele –, az ilyen, kereskedelmi célú információk esetében a korlátozás lehetősége szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak.<sup>[17]</sup> A 23/2010. (III. 4.) AB határozat mindezt megerősítve kimondta, hogy a gazdasági reklámok elsősorban nem az egyéni önkifejezésre, illetve a demokratikus párbeszédben való részvételre irányulnak, hanem áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítására, ezért nem állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság alapértékeivel. Az Alkotmánybíróság tehát – a strasbourgi gyakorlathoz hasonlóan – a fentiekkel indokolta a reklámtevékenység alacsonyabb szintű alapjogi védelmét.<sup>[18]</sup>

[14] 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [101]. Ld. eredetileg: az 1270/B/1997. AB határozatban, megerősítette az 37/2000. (X. 31.) AB határozat.

[15] Ld. először 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 716.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295.

[16] ABH 2000, 718.; megerősítve: 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295.

[17] Ld. először 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 718.

[18] ABH 2010, 101, 120. Az Alkotmánybíróság ezeken kívül – korábbi gyakorlatából – megerősítette: „A kereskedelmi kommunikáció összefonódhat a közügyek megvitatásával vagy a művészi önkifejezéssel, és a gazdasági jogalanyok megnyilvánulásai tükrözhetnek társadalmi kérdésekben való felelős állásfoglalást, értékítéletet. A kulturális, művészeti javak megjelennek reklámozott áruként, szolgáltatásként, valamint figyelemfelkeltő eszközként is kötődhetnek a gazdasági reklámtevékenységhez.” (23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101, 121–122.) A véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának megítélése szempontjából a kereskedelmi környezetben megjelenő közlésekhez kötődő gazdasági érdekek meghatározó volta, illetve kizárólagossága döntő tényező. A közléshez fűződő gazdasági érdekek kizárólagosságát, illetve meghatározó voltát és súlyát részben a közlés tárgya, tartalma mutatja meg: kizárólag gazdasági érdek miatt megjelenő közlésnek minősül ugyanis például egy adott termék meghatározott eladási áráról vagy jellemzőiről szóló nyilvános információ vagy más hasonló kereskedelmi tevékenység (vö. 23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101, 121–122.). A közléshez fűződő gazdasági érdekek jelentősége összefüggésben áll továbbá a közlés alanyaival is: „A kereskedelmi közlések gyengébb alkotmányos védelme azon alapul, hogy a gazdasági hirdetések és más kereskedelmi jogalanyok számára nem az egyéni önkifejezést és önmegvalósítást vagy a demokratikus párbeszédben való részvételt valósítják meg a

Az Alkotmánybíróságnak ez a gyakorlata, amely különbséget tesz a kereskedelmi és a politikai szólásszabadság között az alapjog védelmi szintje és az állam szabályozási mozgásterében, megfelel az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának is, ti. az EJEK is különbséget tesz kereskedelmi szólás (*commercial speech*) és politikai szólás (*political speech*) között. Az előbbi – vagyis a kereskedelmi szólás – szabályozása tekintetében pedig az államnak szélesebb körű mérlegelési lehetősége van, mint az utóbbinál.<sup>[19]</sup> Ez az alacsonyabb szintű védelem azt jelenti, hogy a strasbourgi bíróság szükségesnek – ennek következményeképpen pedig egyezménykonformnak – ítél minden olyan korlátozást, amelyet a részes államok „mások jogai”, tehát a fogyasztók, vásárlók jogai érdekében alkalmaztak.<sup>[20]</sup>

Megjegyezzük, hogy Pokol Béla alkotmánybíró a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolásában ugyanakkor nem támogatta a reklámtevékenység véleménynyilvánítási szabadság alá vonását, mert álláspontja szerint e tárgykör – a profitra és az emberek áruvásárlásra rábeszélésére törekedve – teljesen idegen a véleménynyilvánítás és a szellemi szabadság körétől.

### III. A FOGLALKOZÁS SZABAD MEGVÁLASZTÁSÁHOZ VALÓ JOG – AZ ALAPTÖRVÉNY XII. CIKK (1) BEKEZDÉSE

A 20/2013. (VII. 19.) AB határozat kifejtette, hogy „[a] foglalkozás szabad megválasztásához való jog az egyén autonómiájának kifejezésére, végső soron emberi méltóságának kiteljesítésére szolgáló eszköz, amely ugyanakkor a tulajdonvédelemmel, a piactudással és a gazdaságpolitikával való összefüggései következtében korlátozható. A korlátozás során meg kell teremteni az összhangot az egyén szabadsága és más olyan alkotmányos és társadalmi érdekek és értékek között, mint a környezet, az egészség, a verseny, a biztonság stb. Figyelemmel kell lenni továbbá arra is, hogy az alapjog érvényesülése csak abban az esetben lehet teljes, ha felöleli a foglalkozás gyakorolhatóságát, azaz lehetőséget teremt a választás megvalósulásához, ellenkező esetben a szabad választás joga kiüresedne.”<sup>[21]</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint: „[a]z állam – más szabadságjogok, alkotmányos értékek és célok védelme érdekében – az őt terhelő intézményvédelmi kötelezettségre hivatkozással sem alkalmazhat olyan generális megszorítóso-

• közlések, hanem gazdasági érdekeket szolgálnak.” (23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101, 122.) – 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [102].)

[19] *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland*, Judgement of 13 January 2011, no. 16354/06. § 62. Ld. még: *Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Germany*, Judgement of 20 November 1989, no. 10572/83. § 33., és *Casado Coca v. Spain*, Judgement of 24 February 1994, no. 15450/89. § 50.

[20] Ld. például: *X and Church of Scientology v. Sweden*, Judgement of 5 May 1979, no. 7805/77. Erre a döntésre utal az 1270/B/1997. AB határozat is.

[21] Indokolás [25].

kat, amelyek ezt tartósan és differenciálás nélkül ellehetetlenítik. E védelem és a foglalkozáshoz való jog korlátozása között harmóniát kell teremteni. Figyelembe kell venni, hogy az alapvető szükségletek kielégítéséhez, a tulajdonhoz elsősorban a munkán keresztül vezet az út. [...] Valamely foglalkozás megválasztásának a joga akkor teljes, ha magában foglalja a foglalkozás gyakorlásának lehetőségét is. A foglalkozás szabad gyakorlása – beleértve annak kezdetét és fenntartását egyaránt – a törvényhozás által kijelölt keretek között lehetséges. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ez a védelem nem lehet korlátlan, annak mértékét illetően – más alapvető jogokra és értékekre figyelemmel – alkotmányos határokat kell szabni. A korlátozhatóság vizsgálata során szükséges leszögezni, hogy a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjog gyakorolhatósága függővé tehető objektív vagyis tárgyi, illetőleg szubjektív vagyis alanyi szempontoktól. Tárgyi feltételről akkor lehet szó, ha annak teljesíthetősége az egyén személyi tulajdonságaitól és körülményeitől teljesen független. Alanyi jellegűnek minősül a korlátozás akkor, ha a feltételek egyénileg teljesíthetők. Ez utóbbi esetben a lehetőség elvileg mindenki számára egyenlő feltételekkel nyitva áll [...], és a jogalkotó mozgásteret is szélesebb, mint az objektív kritériumok meghatározása esetén.”<sup>[22]</sup>

Juhász Imre alkotmánybíró a 20/2013. (VII. 19.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolásában ugyanakkor rögzítette, hogy az Alaptörvény valóban szavatolja a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, de ezzel egyidejűleg nem részesíti alapjogi védelemben valamely foglalkozás gyakorlásának korlátozhatatlanságát.<sup>[23]</sup>

Pokol Béla alkotmánybíró a 20/2013. (VII. 19.) AB határozathoz írt különvéleményében ugyancsak azt kifogásolta, hogy a régi Alkotmányban a 70/B §. (1) bekezdésben a foglalkozás szabad megválasztásához való jog össze volt fogva a munkához való joggal, amely az Alaptörvényben már nem létezik, és ez csak mint a munka szabad megválasztásához való jog maradt meg. A régi szabályozás így adott még némi alapot arra, hogy a munkához való jog mellett a „foglalkozáshoz való jogként” értelmezzék át a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, e kiterjesztés esetében ugyanis a teljes foglalkoztatási szabályozás és így a munkajog nagy része is alkotmánybírói ellenőrzés alá kerül, és ezzel a törvényhozás szabadsága néhány alkotmánybíró álláspontjától válik függővé, ami a rendszer alapját jelentő politikai demokráciát kérdőjelezi meg.

E kifogását Pokol Béla alkotmánybíró a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolásában kiegészítette azzal a kritikájával, hogy a többségi határozat indokolatlanul köti össze a foglalkozás szabad megválasztásának jogát a vállalkozáshoz való joggal („foglalkozás-vállalkozás szabadsága”). A vállalkozáshoz való jog valóban szerepel az Alaptörvény XII. cikkében, és az

[22] Indokolás [30]–[31]. Ezt a gyakorlatot a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat is megerősíti. Ld. 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [78]–[79].

[23] Juhász Imre alkotmánybíró ezt az álláspontját a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat kapcsán is fenntartotta és megerősítette. Ld. [115] szélszám.

M) cikk (1) bekezdésének alapvetése a vállalkozás szabadságának kiemelésével ezt még tovább fokozza. Ugyanakkor nem lehet a kettőt összekötni, tekintettel arra, hogy ez esetben három szabályozási tárgy van: a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának joga, illetve a vállalkozáshoz való jog és ennek szabadsága. A határozat ugyanakkor a vállalkozás szabadságának általános szintjére emeli mindhárom szabályozási tárgyat, és ezzel óriási módon kiterjeszti a vonatkozó törvényi szabályozások feletti alkotmánybírói kontrollt, mely sérti a demokratikus jogállam<sup>[24]</sup> működését.

Bragyova András alkotmánybíró a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozathoz írt különvéleményében kifejti, hogy a vállalkozás szabadsága – a régebbi alkotmányokban: a „kereskedelem és ipar szabadsága” – mára a foglalkozás szabad megválasztáshoz való általános jog részévé vált. Ez a jog a modern társadalmakban, ahol az emberek döntő többségének (az ún. gazdaságilag aktívaknak) jövedelmét, megélhetését munkaviszonyból vagy vállalkozásból – tehát valamely alkotmányjogi értelemben vett foglalkozás gyakorlásából – szerzett jövedelme biztosítja. A legtöbb embernek visszavonulása után is a foglalkozás korábbi gyakorlása a jövedelemszerzés fő jogcíme (például a nyugdíjogosultak esetében).

A „foglalkozás” az Alkotmánybíróság szerint valamennyi társadalmilag elfogadott jövedelemszerző tevékenységet jelent, amely az egyén és családja, hozzátartozói megélhetésének, legalább részben, alapja.<sup>[25]</sup> Ez az alapjog két elemből áll: először is a foglalkozásba belépés („választás”) szabadságát, másodsor, a belépés után a foglalkozás és/vagy vállalkozás folytatásához való jogot jelenti.

Bragyova szerint tehát – szemben Juhász Imre és Pokol Béla alkotmánybírák distinkciójával – a foglalkozás (és a kereskedelem és ipar) szabadsága szükségképpen magában foglalja a foglalkozás folytatásának jogát, hiszen ennek megvonása egyben a választás kizárását is jelenti.

#### IV. A VÁLLALKOZÁS JOGA/SZABADSÁGA – AZ ALAPTÖRVÉNY XII. CIKK (1) BEKEZDÉSE ÉS AZ M) CIKK (1) BEKEZDÉSE

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a vállalkozáshoz való jog alapjog, mely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése.<sup>[26]</sup> A vállalkozás joga a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga

[24] A jogállamiság átfogó elemzését legújabbban ld. Patyi, 2013, 24–36. Vö. Cservák, 2009, 355–357. [25] Ld. korábban 1165/B/2004. AB határozat, ABH 2007, 1811.

[26] A vállalkozás joga kapcsán az 54/1993. (X. 13.) AB határozatban lefektetett elvi tételeket a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat is megerősítette.



meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – azonban annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.<sup>[27]</sup>

Az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogot összekötötte az M) cikkben szereplő értékteremtő munkával, és – egyebek mellett – azon az alapon nem állapította meg a trafiktörvénynek<sup>[28]</sup> a XII. cikkbe ütközését, hogy sem a panaszosok, sem más nincs elzárva attól, hogy értékteremtő munkát vállalkozási formában végezzen.

## V. A TULAJDONHOZ VALÓ JOG – AZ ALAPTÖRVÉNY XIII. CIKKE

### 1. A polgári jogi és az alkotmányjogi tulajdonvédelem elhatárolása

A 26/2013. (X. 4.) AB határozat megerősítette az alkotmányos tulajdonvédelem kapcsán kiindulópontként szolgáló 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban megfogalmazott alaptételeket.<sup>[29]</sup> Eszerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: az előbbi szempontoktól függő tulajdonjogba történő közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége eltérő lehet.<sup>[30]</sup>

[27] 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, [153]–[154]. Ezen az alapon a 3121/2014. (IV. 24.) AB határozat kimondta, hogy önmagában az a követelmény, hogy a személytaxiknak egységes sárga színűeknek kell lenniük, nem teszi eleve lehetetlenné a taxi-szolgáltatás végzését, ezért nem sérti a vállalkozás szabadságát, mivel egyetlen vállalkozónak sem tiltja meg a jogszabály, hogy a gépjárművét alkalmassá tegye a jogszabály szerinti tevékenység végzésére. Az pedig, hogy a gépjárműveknek egységesen sárga színűeknek kell lenniük – mely nyilvánvalóan többletköltséggel jár –, nem alkotmányossági kérdés. (Indokolás [29].) Ugyancsak ezen az alapon állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy nem korlátozza alkotmányellenesen a vállalkozás szabadságát az a törvénymódosítás, amely megszüntette a pénznyerő automaták üzemeltetésének lehetőségét a játékkaszinókban kívül, és 2012. október 10-től pénznyerő automaták kizárólag kaszinókban üzemeltethetők. A támadott jogszabályok ugyanis nem lehetetlenítik el ezen szolgáltatás nyújtását koncessziós szerződés alapján, csupán szűkebb keretek között, komoly tőkebevonással teszik ezt lehetővé. Ld. 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [177].

[28] Az ügyben vitatott rendelkezések értelmében a dohánytermékek magyarországi kiskereskedelme az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei körébe került, melyet az állam koncessziós szerződéssel átengedhet. Ez alapján 2013. július 1-től dohány-kiskereskedelem csak koncessziós szerződés által biztosított jogosultság és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában végezhető.

[29] Ld. ABH 1993, 373, 380.

[30] Idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6], erre a végzésre hivatkozik a 3214/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [29].

A 3199/2013. (X. 31.) AB határozat az Alaptörvény XIII. cikke kapcsán rámutatott arra,<sup>[31]</sup> hogy az Alaptörvény a tulajdonhoz való jogot a Szabadság és felelősség cím alatt – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően – alapvető jogként határozza meg. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének első kiegészítő jegyzőkönyve rendelkezik a tulajdonjogról, amely azonban nem a szűk értelemben vett „tulajdonjogot”, hanem az ennél tágabb értelmű „javak békés élvezetéhez” való jogot védi.<sup>[32]</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. cikk (1) bekezdése ehhez képest a következőket tartalmazza: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”<sup>[33]</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága határozataiból az tűnik ki, hogy a vagyoni értékű jogok esetében tulajdonvédelemnek helye van akkor, ha a jogosultság tárgya kellően meghatározott, és maga a jog kellően megszilárdult, ténylegesen a jogszabályok által elismert módon létezik. A tulajdonvédelem tehát nem kizárólag a polgári jogi értelemben vett tulajdonra, hanem egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet, ennél fogva az Alaptörvény XIII. cikke a tulajdonvédelem körében az egyéb, tulajdonszerű vagyoni értékű jogok védelmét is biztosítja. Ez az értelmezés a tulajdon funkcionális felfogásából kiindulva indokolható, hiszen a vagyoni jogok is a tulajdonnak a személyes cselekvési autonómiát biztosító szerepét hivatott betölteni.<sup>[34]</sup> Az alkotmányjogi tulajdon fogalmának kiterjesztése kapcsán ugyanakkor indokolt utalni Vörös Imre professzornak már a 1990-es évek közepén tett azon megállapítására, miszerint „az alkotmányjogi tulajdonhoz való jog [...] messze nem azonosítható kizárólag a polgári jogi tulajdonjoggal, ugyanakkor attól teljesen el sem szakítható, hanem amellett egyéb aspektusokkal is kibővíthető, és ki is bővítenő”.<sup>[35]</sup>

A 3199/2013. (X. 31.) AB határozat tehát megerősítette az Alkotmánybíróságnak azt a korábbi – a strasbourgi joggyakorlatból is „táplálkozó” – gyakorlatát, miszerint a tulajdon alapjogi védelme az egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet. Ez a határozat a hasznélvezeti jog – mint a polgári jogi tulajdonjog egyik klasszikus részjogosítványa – törvény általi megszüntetésnek alkotmányossági vizsgálatát vonta be a tulajdonhoz való jog védelmi körének vizsgálatába.<sup>[36]</sup>

[31] Ld. Indokolás [13].

[32] Ld. erről bővebben: Téglási, 2010, 22–47.; Téglási, 2013, 109–113.

[33] Ld. Téglási, 2012(b), 383–390.

[34] A tulajdon egyéni és szociális funkciójáról bővebben ld. Téglási, 2011(b), 168–179.

[35] Vörös, 1996, 9.

[36] 3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [13].

Ugyanakkor a 3209/2013. (XI. 18.) AB határozat szerint ez a védelem nem terjed ki a cégnévre és a kereskedelmi névre, tekintettel arra, hogy a testület álláspontja szerint e kérdés megoldása a törvényhozó kompetenciája.

A 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat szerint az Alaptörvény XIII. cikke két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot: a megszerzett tulajdont egyrészt védi az elvonás ellen, másrészt pedig annak korlátozása ellen. A határozat megerősítette, hogy a vagyoni értékű jogok is az Alaptörvény tulajdonvédelmi szabályának oltalma alatt állnak, ugyanakkor rámutatott arra is, hogy a védelmi funkció és szerep kizárólag a már megszerzett tulajdonjog védelmére terjed ki.

## 2. A közérdekűségi teszt továbbélése

A 26/2013. (X. 4.) AB határozat a tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatban az 1993-ban kialakított, – a többi alapjoghoz képest enyhébb – ún. közérdekűségi tesztet<sup>[37]</sup> is megerősítette az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatában. Eszerint: „Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybíróági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [...] A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint olyan alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás.”<sup>[38]</sup> Fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog e közérdekű korlátozását a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat indokolásából vezette le és nem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének a tulajdon társadalmi felelősségére történő utalásából.

A testület ugyanakkor az Alaptörvény hatálybalépését követően sem alkalmazza következetesen a tulajdonhoz való alapjog korlátozásának szükségessége tekintetében az – imént ismertetett – enyhébb, közérdekűségi tesztet. A 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat rámutatott arra, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből – ami alapján mindenkinek joga van a tulajdonhoz és a tulajdon egyben társadalmi felelősséggel is jár – következik az az alkotmányos elvárás is, amely szerint a tulajdonosnak joga gyakorlása során tekintettel kell lennie mások jogaira és jogos érdekére.<sup>[39]</sup> Az Alkotmánybíróság e döntésében a 7/1991. (II. 28.) AB határozat indokolásával egyezően<sup>[40]</sup> abból indult ki, hogy „a tulajdonjog valamely elemének korlátozása csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alaptörvényi jognak a korlátozásával és egyúttal csak akkor

[37] Ld. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 381. A tulajdon korlátozásával és a közérdekűségi tesztrel kapcsolatos elméleti és gyakorlati problémákról bővebben ld. Téglási, 2013, 189–221.

[38] 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [161].

[39] 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [15].

[40] ABH 1991, 22.

alaptörvény-ellenes, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan”.<sup>[41]</sup>

3. A tulajdonhoz való jog és a közteherviselési kötelezettség – az Alaptörvény XIII. cikkének viszonya a XXX. cikkhez

A 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat a közteherviselési kötelezettség, illetve ennek a tulajdonhoz való alapjoggal való összefüggéseit vizsgálta, megerősítve a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot.

A határozat visszautalt a 821/B/1990. AB határozatra, mely – az Alkotmány tekintetében – megállapította, hogy [a]z Alkotmány maga nem határozza meg a közteher fogalmát, de kétségtelenül ide tartoznak az állami pénzügyekről szóló törvény szerinti olyan, az állam javára előírható közbefizetések, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményi működtetésének fedezetét szolgálják, vagyis az állam bevételi forrását jelentik.<sup>[42]</sup> Ehhez hasonlóan a 14/B/2001. AB határozat szerint a köztehernek minősülő befizetési kötelezettségeket az államháztartásról szóló törvény határozza meg, amely azonban nem tartalmaz taxatív felsorolást; e szerint fizetési kötelezettség elsősorban adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában írható elő. Ennélfogva nincs alkotmányos akadálya annak sem, hogy az államháztartásról szóló törvényen kívül más törvények is közteherviselési kötelezettséget keletkeztessenek.<sup>[43]</sup>

Az Alkotmánybíróóság megerősítette a 37/1997. (VI. 11.) AB határozatában kifejtett azon elvi tételét is, miszerint az állam különböző típusú fizetési kötelezettséget írhat elő közteherként: adó, illeték, vám, járulék, hozzájárulás stb., és hogy az Alkotmány 70/I. §-ából nem következik, hogy a közteher formájú fizetési kötelezettségnek ne lehetne alapja a foglalkoztatás vagy a vállalkozás pusztja ténye.<sup>[44]</sup>

A 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat rámutatott arra,<sup>[45]</sup> hogy az Alaptörvény csakúgy, mint a korábban hatályos Alkotmány, nem határozza meg a közteher fogalmát. Ugyanakkor az Alaptörvény 40. cikkének felhatalmazása alapján a közteherviselés általános szabályairól külön törvény rendelkezik, amely meghatározza annak alapvető szabályait.<sup>[46]</sup> Ennek értelmében<sup>[47]</sup> az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli – fizetési kötelezettség bármely formában, így ezen szakasz által nevesített hozzájárulás formájában is köztehernek minősíthető. Törvény kifejezett rendelkezésével a közbevetel

[41] 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16].

[42] Ld. először 821/B/1990, ABH 1994, 481.

[43] Ld. először 14/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1309, 1313.

[44] ABH 1997, 234, 241.

[45] 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [52].

[46] Ld. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

[47] Ld. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 28. §.

irányítható közvetlenül az államháztartáson kívüli szervezetnek.<sup>[48]</sup> Az Alkotmánybíróság megerősítette a 620/B/1992. AB határozat azon megállapítását is, hogy a jogalkotó széles keretek között mérlegelhet abban a kérdésben, hogy fizetési kötelezettségek kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának.<sup>[49]</sup> Fontos megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság e határozatában a gazdálkodó szervezetek kamarai hozzájárulását<sup>[50]</sup> közteherként értékelte.

Az Alkotmánybíróság a fizetési kötelezettség mértékét, tulajdonjogra gyakorolt hatását is vizsgálta. A 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat abból indult ki, hogy „A tulajdon társadalmi felelősséggel jár”. Megerősítette, hogy a törvényben előírt kötelező befizetések csak aránytalanságuk esetén vethetnek fel tulajdoni korlátozással kapcsolatos kérdést.<sup>[51]</sup>

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a közterhekhez való hozzájárulás mértéke kapcsán egyedül azt a követelményt támasztja, hogy arányos legyen, tehát megfeleljen az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyainak.<sup>[52]</sup> Az arányosság követelményéből azonban nem következik, hogy minden egyes fizetési kötelezettséget differenciáltan kellene szabályozni, lehetséges tételes összegben történő meghatározás is.<sup>[53]</sup>

Az Alaptörvény a XXX. cikkben nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra (mint az Alkotmány 70/I. §-a), ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltják fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása mutatkozik meg. A teherbíró képesség tekintetében az egyén teherbíró képessége és a gazdálkodó szervezeteké külön megítélés tárgyát kell, hogy képezze. A gazdálkodó szervezetek esetében a teherviselő képesség szélesebb alapokon nyugszik, hiszen a gazdasági teherbírást egy minimumszintjének fennállása – az egyéni teherviselési képesség esetleges hiányával ellentétben – a gazdálkodási tevékenység végzése folytán vélelmezhető, mértéke ugyanakkor esetenként változó lehet.

A teherbíró képesség elve egyúttal az elkobzó jellegű terhek tilalmát is jelenti, melynek szélső határáig – amíg az nem nyilvánvalóan aránytalan, indokolatlan, eltúlzó mértékű – ugyanakkor a jogalkotó számára széles mozgástér áll rendelkezésre,<sup>[54]</sup> figyelemmel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondatára is.

[48] Ld. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. §.

[49] Ld. először 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.

[50] Ld. a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXVI. törvény (Gktv.) 34/A. §. Eszerint minden gazdálkodó szervezet a kamarai közfeladatok ellátásához történő hozzájárulást köteles fizetni a gazdasági kamara részére, függetlenül attól, hogy a gazdasági kamarának tagja-e vagy sem.

[51] Ld. először 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 134.

[52] 1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506, 507.

[53] 66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.

[54] Ld. először 1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506, 507.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megerősítette azt a korábbi gyakorlatát, miszerint a köztelherviselés okán az Alaptörvény XXX. cikkében foglaltaknak megfelelés esetén a tulajdonjog sérelme nem igazolható.

Ami az adótörvények alkotmányossági felülvizsgálatát illeti, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.<sup>[55]</sup> Az Alkotmánybíróság jogköreinek korlátozása mögött az az elgondolás áll, hogy a hatalommegosztás elvére épülő közjogi rendszer önmagában nem képes a demokratikus működése által garantálni a gazdasági fenntarthatóságot.<sup>[56]</sup> A menedzser típusú állam követelményeinek ugyanis nem felel meg az a megoldás, hogy a gazdaságra vonatkozó döntések kompromisszumok eredményeképpen születnek meg. A kormányzás a gazdasági funkciók megosztása esetén nem lehet sikeres, tekintettel arra, hogy a hatalommegosztás klasszikus értelmezése alapján működő államban<sup>[57]</sup> a kormány képtelen elfogadni hosszútávra szóló programokat, illetőleg ha mégis megteszi azt, annak sikertelensége esetén senki nem vállalja érte a felelősséget.<sup>[58]</sup> Az alkotmányozó tehát ezt az Alaptörvényben megfogalmazott jogkörkorlátozást egyfajta politikai felelősség-megosztásnak szánja, vagyis, hogy a mindenkori intézményrendszer elemei, ha nem is azonos mértékben, de felelősséget viseljenek a rendszer fenntartása érdekében.<sup>[59]</sup>

[55] Ez a korlátozás csak az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjaiban foglalt hatásköreire vonatkozik, azaz az alkotmányjogi panaszra, utólagos normakontroll eljárásra, valamint a bírói kezdeményezésre egyedi normakontroll eljárás iránt. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. E korlátozásra tekintettel nem vizsgálta például az Alkotmánybíróság érdemben annak a három gazdasági társaságnak az indítványát, amely a tulajdonhoz való jog, a piacgazdaság és a vállalkozás szabadságába ütközőnek vélte, hogy a jogalkotó megtiltotta a távhó-különadó és a közművezeték-különadó, illetve a tranzakciós illeték felhasználókra való áthárítását, vagyis e különadóknak az engedélyes, illetve a termelő által nyújtott termék vagy szolgáltatás árába közvetlenül vagy közvetve történő beszámítását, illetve külön kiszámlázhatóságát, a különadók és illeték indokolt költségként való figyelembe vételét a rendszerhasználati díjak megállapításánál. (3156/2014. (V. 23.) AB végzés.)

[56] Ablonczy, 2011, 107.

[57] Ld. erről bővebben: Csink, 2014.

[58] Ld. erről Sári, 2011, 20–21.

[59] Ablonczy, 2011, 108.

## VI. A GAZDASÁGI VÁLSÁG KIHATÁSA A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOGRA

A korhatár előtti nyugdíjak csökkentésének, megszüntetésének, illetőleg szociális járadékká átalakításának vizsgálata során a 23/2013. (IX. 25.) AB határozat megállapította, hogy a fenntartható gazdasági fejlődés és a fokozatosan romló demográfiai helyzet a szociális biztonság felfogásának és alkotmányos szabályozásának új alaptörvényi megfogalmazásához vezetett. Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése által kinyilvánított elbánást (amelyet számosan „állampolgári jognak” tekintették, melyet az állam a valóságban csak egyre alacsonyabb szinten volt képes nyújtani, és aminek még így is jelentős szerepe volt az ország eladósodásában) az Alaptörvény a valós lehetőségekhez igazította. Az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdése szerint: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.”<sup>[60]</sup> Az alapvetően megváltozott gazdasági körülmények az államháztartás működési elvét illetően szintén új helyzetet és alaptörvényi rendelkezéseket eredményeztek. A gazdasági viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövidtávú államcél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni. Az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdése alapján „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy ez az Alaptörvény N) cikkel hangsúlyossá tett kényszerű paradigmaváltás érthető módon elsősorban vonatkozott az állami kiadások növekedésében meghatározó szerepet játszó nyugdíjrendszerre. A nyugdíjrendszer 2010-ben megkezdett folyamatos átalakításának egyik vezérlő elve és egyúttal főszabálya az, hogy nyugellátás az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyeket illetheti meg, az „*ex gratia*” jellegű juttatások a megváltozott helyzetben nem vagy csak korlátozottan tarthatók fenn.

Az Alkotmánybíróság szerint a korábban megállapított korengedményes nyugdíjak csökkentésének, megszüntetésének, illetőleg szociális járadékká történő átalakításának alkotmányossági mércéje az Alaptörvény N) cikke szerinti fenntartható, átlátható és kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás, valamint a szociális biztonság XIX. cikkben foglalt új alkotmányos alapelveire támaszkodó alaptörvényi szándékon nyugszik. Ez pedig az alaptörvény-sértések fennállását eleve kizárják, illetőleg megkérdőjelezzik, különösen a tulajdonhoz való jog esetében.

[60] Vö. Téglási, 2011(a).

## VII. A FOGYASZTÓK JOGAI - AZ ALAPTÖRVÉNY M) CIKK (2) BEKEZDÉSE

A 3175/2013. (X. 9.) AB határozat az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében helyet kapó „fogyasztók jogai” tekintetében visszautalt a 3192/2012. (VII. 26.) AB határozatára, melyben rámutatott arra, hogy a szerződéseken, mint jogi kereteken keresztül megvalósuló gazdasági verseny fogyasztóvédelmi célú korlátozásának alkotmányos alapjait teremtette meg az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése, anélkül azonban, hogy konkrét fogyasztói jogosultságokat megfogalmazott volna. Mind a gazdasági verseny, mind a fogyasztói jogok védelme olyan állami kötelezettség, amelyhez külön nevesített alapjogok is kapcsolódnak [pl. vállalkozáshoz való jog (XII. cikk), tulajdon védelme (XIII. cikk)]. Önmagában ebből a rendelkezésből tehát nem vezethető le, hogy egy szerződéses jogviszonyban miként kell a jogokat és kötelezettségeket a fogyasztó és a vele szerződő fél között elosztani, miként kell a fogyasztói érdekek védelmét érvényre juttatni.

A 8/2014. (III. 20.) AB határozat<sup>[61]</sup> a devizahitelezés, illetve a devizahitel-szerződések bíróságok általi különböző megtétele következtében a Kormány indítványára született meg. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés második mondatából az államnak az a kötelezettsége következik, amely - az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével - a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik. Ez a kötelezettség nem teljesen azonos az állam alapvető jogok érvényesülését segítő intézményvédelmi kötelezettségével. Nem vezethető le az Alaptörvényből alkotmányértelmezési hatáskörben az, hogy az erőfölénnyel visszaélés, illetve a fogyasztói jogok megsértésének bizonyos formája, mértéke, vagy bizonyos szerződéstípus, vagy annak valamely feltétele közvetlenül az M) cikk (2) bekezdésébe ütköző lehetne. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mind a „fogyasztók jogai” definiálása, mind pedig az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépéssel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos állami feladatok felsorolása elvégezhető törvényhozási úton, de egyik sem feladata az elvont alkotmányértelmezésnek. Számos koncepció lehet egyaránt alkotmányos, de az ezek közötti választás nem alkotmánybírói feladat.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az M) cikk (2) bekezdése úgy értelmezhető, hogy más országok alkotmányjaiban alapvető jogként megfogalmazott, nevesített fogyasztói jogok (így jellemzően a jó minőségű áruhoz és szolgáltatáshoz, ezzel kapcsolatban a felvilágosításhoz és tájékoztatáshoz, az egészség, a biztonság és a gazdasági érdekek védelméhez, illetve a kártérítéshez való jog<sup>[62]</sup>) az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján közvetlenül nem,

[61] A határozat bővebb elemzését ld. Drinóczi, 2014.; Téglási, 2014.

[62] Ld. erről bővebben: Bencsik, 2013.; Bencsik, 2011.; Fazekas, 1995, 155.; Hajnal, 2009. A fogyasztóvédelmi jog átfogó áttekintését ld. Sándor, 2003.; Sándor, 2006.; Miskolczi Bodnár - Sándor, 2012.



hanem csak más jogszabály közbejöttével érvényesíthetők magánszemélyeknek a szerződéses kapcsolataira.

## VIII. ÖSSZEGZÉS

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a gazdasági alkotmányosság terén ugyan az Alaptörvény normatív alapon, a szöveg szintjén megteremtette a lehetőségét egy új fejezet kezdetének, ugyanakkor az Alkotmánybíróság e téren alapvetően az 1989/90-ben lezajló közjogi – és ezzel együtt gazdasági – rendszerváltozást követő első néhány évben kialakított, és az ezt követő két évtizedben következetesen alkalmazott joggyakorlatát tartotta fenn az Alaptörvény hatálybalépése után is. Tulajdonképpen valamennyi gazdasági alapjog (versenyszabadság, szerződési szabadság, a foglalkozás és a vállalkozás szabadsága, a tulajdonhoz való jog) esetében megfigyelhető a korábbi Alkotmányon alapuló joggyakorlat fenntartása, vagyis az Alkotmánybíróság nehezen tud(ott) elszakadni a korábbi Alkotmány alapján kialakított gazdasági alkotmányos berendezkedéstől. Az Alkotmánybíróság még az Alaptörvény új, illetve megváltozott rendelkezéseinek is inkább a régi Alkotmány szerinti értelmet tulajdonítja, még akár olyan áron is, hogy az Alkotmányhoz képest az Alaptörvényből kifejezetten kihagyott kitételeket (mint pl. a piacgazdaság vagy a köztulajdon-magántulajdon egyenjogúsága) is úgymond „beleolvas” az Alaptörvény szövegébe, figyelmen kívül hagyva ugyanakkor egy-egy tételesen szereplő kitétel (lásd pl. az értékteremtő munkán alapuló gazdaság). A tulajdonhoz való jognál az Alkotmánybíróság továbbra is fenntartotta az alapjogvédelem polgári jogon túli kiterjesztését az egyéb vagyoni értékű jogokra, ugyanakkor a védelmi kör kitégítésével a védelmi szint továbbra is gyengébb, mint a többi alapjog esetében, ti. a tulajdonnál nem az általános alapjogkorlátozási klauzula (szükségesség-arányossági teszt) szerint történik a korlátozás, hanem a szükségesség helyett elegendő a közérdekűség igazolása. Mindezt azonban az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatából, és nem az Alaptörvényben kifejezetten rögzített társadalmi felelősségre való utalásból vezette le (noha megtehetette volna).

A fogyasztók jogai, mint abszolút új, a korábbi Alkotmányban nem szereplő rendelkezés tekintetében sem volt az Alkotmánybíróság túlságosan aktivista, azt nem alapjogként, csupán állami kötelezettségként ismerte el, amely – a korábbi gyakorlata alapján is – a gazdasági verseny legitím korlátozási céljának (volt) tekinthető.

Valóban új fejezet tehát majd akkor kezdődik a gazdasági alkotmányosság terén Magyarországon, ha az Alkotmánybíróság valóban a megváltozott és kiegészült rendelkezések alapján kezdi el értelmezni az Alaptörvényt, és nem a korábbi Alkotmány alapján meghozott alkotmánybírósági döntések átvételével, így ezáltal ezek az – eddigi gyakorlatban alapvetően figyelmen kívül hagyott – rendelkezések [mint pl. az M), N) és az O) cikkek] is „élő joggá” válnak majd az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

## IRODALOM

- Ablonczy Bálint (2011): *Az alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel.* Elektromédia, Budapest.
- Antal Attila: *Workfare. Méltányosság Politikaelemző Központ.* Elérhető: <http://www.meltanyosság.hu/files/meltany/imce/doc/workfare-090203.pdf>.
- Bencsik András (2011): *A fogyasztóvédelem, mint az alapjogvédelem új eszköze.* De iurisprudentia et iure publico. 2. sz. 19–34.
- Bencsik András (2013): *A fogyasztók védelmének alkotmányi fundamentumairól.* Közjogi Szemle. 1. sz. 21–31.
- Cservák Csaba (2009): *Jogálom a jogállam? (Alkotmányos rendszerünk revíziójának irányai).* In: Varga Domokos György (szerk.): *Magyar Nemzetstratégia.* Püski, Budapest. 355–357.
- Csink Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz.* Pázmány Press, Budapest.
- Drinóczi Tímea (2012): *Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben.* Jogtudományi Közlöny. 10. sz. 369–383.
- Drinóczi Tímea (2004): *A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában.* Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny. 2. sz. 33–61.
- Drinóczi Tímea (2014): *Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről. A szerződési szabadság régi-új korlátai.* Jogesetek Magyarázata. 2. sz. 3–12.
- Fazekas Judit (1995): *A fogyasztóvédelem alkotmányos alapjai.* Publ. Univ. Miskolc Sect. jur. et. pol. Tomus 11. 153–159.
- Hajnal Zsolt (2009): *Fogyasztói alapjogok a hatályos magyar jogi szabályozás és az európai uniós fejlődési tendenciák tükrében.* Debreceni Jogi Műhely. Elérhető: [http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2\\_2009/fogyasztoi\\_alapjogok\\_a\\_hatalyos\\_magyar\\_es\\_europai\\_unios\\_fejlodesi\\_tendenciak\\_tukreben/](http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2009/fogyasztoi_alapjogok_a_hatalyos_magyar_es_europai_unios_fejlodesi_tendenciak_tukreben/).
- Miskolczi Bodnár Péter – Sándor István (2012): *A fogyasztóvédelmi jog európai gyökere magyar szabályozása.* I – II. Patrocinium Kft., Budapest.
- Patyi András (2013): *A jogállamiság.* In: Cserny Ákos (szerk.): *Alkotmányjog.* Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, Budapest. 24–36.
- Rác Attila (1998): *Alkotmányjogi alapok.* BKÁE Jegyzet, Budapest.
- Sándor István (2003): *A magyar fogyasztóvédelmi jog.* UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest.
- Sándor István (2006): *The Regulation of Consumer Protection in Hungary.* In: Kapa Mátyás (ed.): *Studia Iuridica Caroliensia.* I. Budapest. 193–208.
- Sári János (2011): *Az új magyar Alaptörvény – egy újfajta alkotmányosság lehetősége.* Magyar Közigazgatás. Június. 16–22.
- Téglási András (2010): *A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében.* Kül-Világ. No. 4. 22–47. Elérhető: <http://www.kul-vilag.hu/2010/04/teglasi.pdf>.
- Téglási András (2011a): *A szociális állam „erodálása” vagy megmentése? – avagy a szociális biztonság az új Alaptörvényben.* Jogelméleti Szemle. 4. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/teglasi48.html>.
- Téglási András (2011b): *A tulajdon szerepe az új Alkotmányban.* In: Molnár Borbála – Gyombolai Zsolt – Téglási András (szerk.): *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány.*

*Tanulmánykötet.* Kiadja az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága, Budapest. 161-179.

- Téglási András (2012a): *A tulajdon védelme Magyarország Alaptörvényében – különös tekintettel az alkotmánybíróvási gyakorlat lehetséges változásaira.* Alkotmánybíróvási Szemle. 2. sz. 116-125.

- Téglási András (2012b): Alapjogvédelem az EU-ban és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában – A tulajdonhoz való jog védelme. In: Trócsányi László (szerk.): *Dikaiosz logosz – Tanulmányok Kovács István tiszteletére.* Pólay Elemér Alapítvány, Szeged. 383-390.

- Téglási András (2013): *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme.* Pólay Elemér Alapítvány, Szeged. 109-113.

- Téglási András (2014): A devizahitelezés problematikája és kezelésének alkotmányos keretei az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. In: Lentner Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve.* Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, Budapest. 315-334.

- Tóth András (2012): Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel. In: Rixer Ádám (szerk.): *Állam és közösség.* Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest. 103-121.

- Vörös Imre (1996): *A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete.* Jogi Tájékoztató Füzetek elhangzott szakmai előadásokról. Szerkeszti és kiadja a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata. 34. sz. Budapest.