

Fábián Ferenc:

Alkotmány és gazdaság

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata

2003



Tartalom:

I. Alkotmány – gazdaság – Európa

- 1. Gazdaság az alkotmányokban**
- 2. Európa – Unió**
- 3. Alapjogok – jogi személyek (a német Grundgesetz megoldása)**

II. Rövid kitérő: Miről is lesz szó?

III. „Általános” alkotmányi rendelkezések, módszertan

- 1. A jogállamiság, és annak elemei**
 - 1.1. Jobbiztonság*
 - 1.2. Bizalomvédelem, ígérvények*
 - 1.3. A szerzett jogok védelme*
 - 1.4. Visszamenőleges hatályú jogalkotás*
- 2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma**
- 3. Módszertan**
 - 3.1. Lényeges tartalom*
 - 3.2. Szükségesség-arányosság*
 - 3.3. Az emberi méltóság*
 - 3.4. Ésszerűség*
 - 3.5. „Specifikus” alapjog-korlátozás; tulajdon – közérdek*

IV. Piacgazdaság (és ami benne van) – versenyszabadság

A. Piacgazdaság

- 1. Szerződési szabadság**
- 2. Vállalkozáshoz (és a munkához) való jog**
 - 2.1. Munkához való jog*
 - 2.2. Szakképesítés megszerzése*
 - 2.3. Életkor*
 - 2.4. Az igazságszolgáltatáshoz kötődő foglalkozások*

B. A gazdasági verseny szabadsága

V. Tulajdon

- 1. Tulajdon és alkotmány**
- 2. Nemzetközi dokumentumok**
- 3. Alkotmányjogi tulajdon**
 - 3.1. Tulajdonszerzéshez való jog?*
 - 3.2. A kétségtelen jogcím*
- 4. A tulajdon korlátozhatósága**
 - 4.1. Közérdek*
- 5. Az alkotmányos tulajdonvédelem alakulása**
 - 5.1. Dologi tulajdon*
 - 5.2. Sajátos tulajdonviszonyok (önkormányzati tulajdon, termőföldtulajdon)*
- 6. A tulajdonvédelem kiterjesztése**
 - 6.1. Szellemi tulajdon, védjegyek, szerzői jog*
 - 6.2. A társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelme*
 - 6.3. Vállalkozásokhoz fűződő jogok*
- 7. A tulajdon nevesített közérdekű korlátozásai**
 - 7.1. Építésügyi előírások*
 - 7.2. Adó, illetékek*
 - 7.3. A használati jog korlátozása*
 - 7.4. Kisajátítás*

VI. Összefoglalás

- 1. Az Alkotmány 9. §-ának kibontása**
- 2. A tulajdonhoz való jog**
- 3. A generálklauzulák – túl nem becsülhető – jelentősége**

Felhasznált irodalom

I. Alkotmány – gazdaság – Európa

1. Gazdaság az alkotmányokban

A modern kor első alkotmányai – a feudális gazdasági-társadalmi berendezkedéssel szemben megfogalmazott követelmények alapján – az államszervezet és a politikai intézményekre vonatkozó legfontosabb szabályokat megfogalmazva a polgárok alapvető jogait és kötelezettségeit tartalmazták. A társadalmi fejlődés folyamatában az egyén és a közösség közötti ellentmondások feloldása egyre bonyolultabb problémák elé állította a közösséget, és egyre nehezebb feladattá vált az egyén és a közösség viszonyának olyan elrendezése, mely nem csupán elismeri a magánszféra létjogosultságát, hanem úgy jelöli ki annak határait, hogy a közösség az egyén elismert autonómiájának tiszteletben tartásával segíthesse a személyiség kibontakoztatását, mint a közösség fejlődésének legfontosabb erőforrását.¹ Az alkotmány közkeletű fogalma napjainkban is egy különleges törvényt jelent, olyan alaptörvényt, amelyben az állam önmagát korlátozva biztosítja polgárai számára az alapvető jogokat, megszabja a hatalom gyakorlásának törvényes kereteit és szervezetét.² A liberálkapitalizmus első alaptörvényei kizárólag politikai alkotmányok voltak, nem tartalmaztak rendelkezéseket a gazdasági rendre, a gazdasági berendezkedésre vonatkozóan. Ennek indoka nagyon egyszerű: az alkotmány a közjog alaptörvényét jelenti, a közjogba pedig csak a politikai, az alá-fölérendeltségi viszonyok tartoznak. A gazdaság a felszabadult polgár magánszférájába tartozó viszonyrendszert jelent, amely a közhatalomtól csak annak tartózkodását, a gazdálkodó (kereskedő) polgár kapcsolataiba történő be nem avatkozását, a kapcsolatok zavartalanságának biztosítását igényli (citoyen – burzsoá). A francia alkotmányfelfogás – Montesquieu-re támaszkodva – állította, hogy a politikai jog szabályai az állam impériumára vonatkoznak, míg a

¹ Kovács István: Az alkotmánygondolat kialakulása és megszilárdulása Nyugat-Európában. In: Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István. KJK, 1988. 12–13. old.

² Takács Imre: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In: Alkotmánytan I. Szerk.: Kukorelli István. Osiris, 2002. 19. old.

tulajdonra vonatkozó szabályoknak a polgári jogban a helyük. Az egyén ugyanis – az állam létrehozásával – annak tudatában mondott le természetes állapotában élvezett nagy függetlenségéről, hogy azon túl politikai törvények uralma alatt fog élni. Ezzel szemben a javak természetes közösségét azért adta fel, hogy polgári jogi törvények alapján magántulajdonaként használhassa azokat.³ „Szigorú irányító elvként kell kimondani, hogy amikor a közjóról van szó, a közjó nem biztosítható azáltal, hogy egy politikai törvény vagy rendszabály útján megfosszanak valamely személyt a javaitól, vagy akár csak javainak legkisebb részétől is. Ilyen esetekben a leghigorúbban kell követni a polgári jogot, mely a tulajdon legfőbb biztosítója.”⁴ A demokratikus államrend csírítótartalmazó alkotmányosságfogalom nem tartalmazott a gazdasági rendre vonatkozó külön követelményeket.⁵

Az éjjeliőr szerepére kárhoztatott liberális jogállam azonban nemcsak a már megbukott, totalitárius, autoritárius rendszerekben tűnt el, hanem a szabad szerveződésű, polgári társadalmakban is jelentősen változott.⁶ Ez a változás leginkább abban jelentkezett, amit a magánjogászok a közjog – magánjog határai elmosódásának, fellazulásának, a magánjog közjogiasodásának neveznek.⁷ A közjog és a magánjog határvonalainak markáns fellazulását eredményező ún. szociális jogalkotás folyamatát még a 19. század végén jelentős mértékben előmozdította XIII. Leó pápa *Rerum Novarum* kezdetű enciklikája (1891),⁸ amely egyrészt összefoglalta a katolikus egyház részéről a szociális kérdések rendezésében az állammal szemben támasztott elvárásokat, ugyanakkor rámutatott azokra a bajokra is, ahol az orvoslást nem az államtól kell várni,

³ Kovács István: Az alkotmánygondolat kialakulása és megszilárdulása Nyugat-Európában. In: Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István. KJK, 1988. 51. old

⁴ Montesquieu, Ch.-L.: A törvények szelleméről. Osiris, 2000. XXVI. Könyv, XV. Fejezet, 698. old.

⁵ Halmai Gábor: Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról. Világosság, 1996. 3. sz. 24. old.

⁶ Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, 1998. 20. old.

⁷ Lábady idézi Grosschmid hasonlatát, amely szerint „a magánjog és a köz- vagy nyilvánjog határai nem egyenes vonalak, miként az Amerikai Egyesült Államok egyes államai közti határok, hanem csipkések.” Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialog Campus, 1997. 21. old.; Sárközy szerint nálunk – ahhoz, hogy később ismét közeledhessenek egymáshoz – előbb ki kell választani a civilisztikából a gazdasági közjogot. Ki kell alakulnia a gazdasági alkotmányjognak, törvényi alpra kell kerülnie a gazdaságba való állami beavatkozás különböző formáinak. Sárközy Tamás: Civilisztikánk tegnap és holnap között. In: A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben). Magvető, 1996. 257. old.; ld. még: Takács Albert: A közjog és a magánjog összefüggésének államelméleti és jogfilozófiai kérdései. Jogállam, 1994. 3–4. sz. 5. sköv. old.

⁸ Az egyház társadalmi tanítása. Szerk.: Tomka Miklós és Goják János. Szent István Társulat, é.n. 27. old.

hanem csak a társadalom öntevékenységének fokozása, ennek érdekében új, közcélokot szolgáló szervezetek kialakítása hozhat megoldást.⁹ A szociális törvényhozás eredményeire vezetik vissza a 20. század elején létrejövő ún. szociális alkotmányok létrejöttét is, amely alkotmányok nem csupán a gazdasági, kulturális, szociális jogok egész csoportját alakítják ki és emelik az alaptörvény szintjére, hanem sokszor azokat az intézményeket is, amelyek jelentősen kiszélesítik az állami beavatkozás lehetőségét a civil társadalom ügyeibe.¹⁰

Az államnak a gazdasági szférába való beavatkozása¹¹ vonatkozásában igen jelentős intézményként jelent meg a tervezés, a gazdasági folyamatok tervezése, amely évtizedeken keresztül vita tárgyát képezte nem csupán a volt szocialista államokban, hanem a fejlett nyugati társadalmakban is, noha a tervezés korántsem azonosítható az államnak a gazdasági életbe történő beavatkozásával.¹² Harmathy a tervezésnek, mint a gazdaság folyamataiba való beavatkozásnak olyan, egymástól jelentős mértékben különböző államokban végbement megvalósulását mutatja be, mint az Egyesült Államok, a korai Szovjetunió, Németország, vagy Franciaország. Ennek alapján arra a megállapításra jut, hogy a formailag hasonló jelenségek lényegesen eltérő tényezők hatása alatt jönnek létre, és természetesen a formai hasonlóságok fontos tartalmi különbözőségeket takarnak.¹³

Sárközy Tamás szerint az államnak a gazdaságban való szerepvállalása több, jól körvonalazható körülményre vezethető vissza:

⁹ Eörsi Gyula: Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai. Akadémiai, 1975. 220., sköv. old.; Kovács István: Az állam és társadalom az új alkotmányokban. In: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerk.: Kovács István és Tóth Károly. KJK, 1990. 41. old.

¹⁰ Kovács István: Az állam és társadalom az új alkotmányokban. In: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerk.: Kovács István és Tóth Károly. KJK, 1990. 43. old.

¹¹ Ld erről: Buchanan, J. M.: A törvény és a láthatatlan kéz. In: Piac, állam, alkotmányosság. KJK, 1992. 37., sköv. old.

¹² Harmathy Attila: Az állam gazdasági szerepváltozásának jogi tükröződése. Akadémiai székfoglaló, 1994. 10. old.

¹³ Harmathy – Landauer, Hayek, Rostow, Myrdal és mások munkáira hivatkozva – igen érdekesen mutatja be azt, hogy a viszonylag gyöngye végrehajtó hatalom és erős demokratikus rend által jellemzett Egyesült Államok, valamint a meglehetősen erős államszervezettel rendelkező Franciaország, vagy a már a 19. század végén is aktív gazdaság- és társadalompolitikát folytató Németország lényegében hasonló módon viszonyul a tervezés felhasználáshoz a gazdasági folyamatok befolyásolása során. Harmathy Attila: Az állam gazdasági szerepváltozásának jogi tükröződése. Akadémiai székfoglaló, 1994. 17. old.; Landauer, C.: Theory of National Economic Planning. Berkley – Los Angeles, 1947.; Hayek, F. A.: The Road to Serfdom. Chicago – London, 1976.; Rostow, E. V.: Planning for Freedom. New Haven, 1960.; Myrdal, G.: Beyond the Welfare State. London, 1960.

- a termelőerők és a technika fejlődése indukálja azt, hogy az államnak a termelésben és a fejlesztésben bizonyos kockázatokat kell felvállalnia;
- a nemzetközi gazdasági együttműködés és kereskedelmi kapcsolatok szempontjából egy adott állam nemzetgazdaságának védelme indokolja az állami intervenciót;
- az állami szociálpolitikának kell választ adnia a társadalmi igazságtalanságokra;
- az állami alkalmazottak számának növekedése a hivatásos politikusok tevékenységét erősíti;
- a legfőbb ok pedig a szervezett kapitalizmus, a private government alapján kialakuló nagyvállalatok, holdingok, konszernek, melyek mint „állam az államban” léteznek, és ezekkel szemben az államnak a gazdaságpolitikája érvényre juttatása érdekében bizonyos szerepet kell vállalnia.¹⁴

Ez a közjogiasodás lényegében az addig állami beavatkozástól mentesnek tartott gazdasági kapcsolatokba történő mind szélesebb körű állami beavatkozást jelentette. A beavatkozás kiterjedt a gazdaság – jogi – alapját képező magánjog szinte minden területére, a tulajdonjogtól kezdve a szerződések jogán át a deliktualis felelősség szabályozásáig.¹⁵ Az egyre szélesebb körűvé váló állami beavatkozással egyidejűleg és azzal természetes kölcsönhatásban a 19–20. század fordulójára gyökeresen megváltozik a gazdaság politikai szerepe és ezáltal alkotmányos jelentősége is.¹⁶ A tőkekoncentráció eredményeként megjelenő „vállalatbirodalmak” kialakulása¹⁷ mellett létrejön az intézményes gazdaságirányítás, amely megkérdőjelezi a hagyományos jogállami közigazgatás alapelveit. Ez a folyamat a nemzetközi gazdasági integrációval kiegészülve újfajta módszereket alkalmaz, és újfajta garanciákat tesz szükségessé; megjelenik a

¹⁴ Sárközy Tamás: Rendszerváltás és a privatizáció joga. MTA, 1997. 33. sköv. old.; hasonlóan Sándor István: A tulajdonjog szabályozása Nyugat-Európában a XX. század második felében. In: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001. 8. old.

¹⁵ Ez utóbbiakra nézve ld. Sárközy Tamás: Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog. Akadémiai, 1973.; Harmathy Attila: Változások a szerződések burzsoá elméletében. Állam- és Jogtudomány, 1974. IV., ill. Sólyom László: A polgári jogi felelősség hanyatlása. Akadémiai, 1977.

¹⁶ Ezt a megállapítást alátámasztani látszik a XX. század hajnalán hatályba lépett BGB-vel szemben hangoztatott azon kritika, amely szerint a német polgári törvénykönyv érzéketlen korának társadalmi problémái iránt; dogmatikai erősségével szembeállítják és komoly hibájaként emlegetik, hogy nem vevődik észre a törvényben a XX. század gazdasági követelményeinek tudomásulvétele sem. Harmathy hivatkozik Hannelore Isele megállapítására, amely szerint a BGB-ből a kisvárosi söröző, egy malom, vagy a mezőgazdasági szerszámok és a nyáj hangulata árad. Harmathy Attila: Az állam gazdasági szerepváltásának jogi tükröződése. Akadémiai székfoglaló, 1994. 22. old.

¹⁷ Ld. erről: Korten, D. C.: Tőkés társaságok világhuralma. Kapu Kiadó, 1996.

gazdasági alkotmányosság igénye.¹⁸ Ez az igény egy alapvető ellentmondás mellett jelentkezik: a civil társadalom csak a társadalmi rend fenntartása érdekében szükséges állami funkciókat igényli, míg a társadalom létezési formáinak széles körében elutasítja a közhatalom beavatkozását. Ugyanakkor azonban a gazdaság rendjét az állam a magántulajdont és a szabad vállalkozást védő szabályokkal biztosítja, egyben azonban az adókból finanszírozott közkiadásokkal és saját vállalkozásaival, tulajdonával maga is részesévé válik a gazdaságnak.¹⁹

Az állami beavatkozástól függetlenül más olyan jelenségek is megfigyelhetők a modern gazdasági életben, amelyek állami beavatkozást igényelnek ugyan, de ez a beavatkozás közvetetten, a jogi szabályozás révén, a jogintézmények változásaként jelenik meg, jogi tükröződést eredményez. Így a modern fejlődés jellemző vonásai közé tartozik a gazdaság szerkezeti átalakulása mellett a termelés méreteinek megváltozása, amely szükségszerűen magával hozza az egyéni vállalkozás súlyának csökkenését és a nagy gazdasági szervezetek kialakulását (aminek következménye a jogi személyekre vonatkozó joganyag átalakulása), valamint a szerződések jogának jelentős mérvű átalakulása (pl. közigazgatási szerződések, koordinatív szerződések, stb.).²⁰

Annak ellenére, hogy az 1919. évi weimari alkotmánynak a németek alapjogaival és alapvető kötelességeivel foglalkozó második fő része egy 15 szakaszt magába foglaló önálló fejezetet szentel a gazdasági élet szabályainak²¹, a gazdasági alkotmányosság kérdése nem normatív értelemben jelent meg először. Az első világháborút követően a *Wirtschaftsverfassung* fogalmát Max Weber még gazdasági-szociológiai-politikai fogalomként használta²², de a két háború közötti német közgazdaságtudományban sem jelentett többet, mint a gazdasági rendet és azokat az intézményeket, amelyek az adott

¹⁸ Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság lehetőségéről és szükségességéről Magyarországon. *Valóság*, 1986. 2. sz. 2. old.

¹⁹ Takács Imre: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In: *Alkotmánytan I.* Szerk.: Kukorelli István. Osiris, 2002. 19. old.

²⁰ Harmathy Attila: Az állam gazdasági szerepváltozásának jogi tükröződése. *Akadémiai székfoglaló*, 1994. 25–26. old.

²¹ Halmi Gábor: Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról. *Világosság*, 1996. 3. sz. 24. old.

²² Weber, M.: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai.* Budapest, 1992. 2/1. kötet 29., sköv. old.

gazdasági rendet jellemzik, vagyis inkább csak egy közgazdaságtani-rendszertani állapotot.²³

A gazdasági alkotmányosság kérdése alapvetően és elméleti szinten a második világháborút követően Németországban vetődött fel, ahol nem pusztán a politikai berendezkedést, a közjogi rendszert kellett lényegbevágóan és mélyrehatóan új alapokra helyezni, hanem tekintettel kellett lenni a gazdaságban a két háború között már végbement folyamatokra, a gazdaságba történő állami beavatkozás tényleges és szükségszerű megerősödésére is. A gazdasági alkotmányosságról folyó elméleti vitákat összegző irodalom a gazdasági alkotmányosság határainak megvonását illetően lényegében megkülönbözteti annak szűkebb és tágabb értelemben való felfogását. Szűkebb értelemben gazdasági alkotmányosság alatt csak az egyes országok alkotmánytörvényeinek szabályain alapuló gazdasági rendet értik, míg tág értelemben véve idetartozónak tekintenek minden olyan jogi szabályozást, amely a gazdasági folyamatok szervezetét és lefolyását alapvetően és tartósan befolyásolja.²⁴ Halmai értékelése szerint részletkérdés az, hogy a „politikai” illetve a „gazdasági” alkotmányt illetően két külön alkotmánytörvényről van-e szó, vagy pedig egy, a politikai és gazdasági részeket egyaránt tartalmazó közös dokumentumról. Annak ellenére, hogy az egyes országok alkotmányai egymástól eltérőek, ebben a kérdésben nem lát egymással összebékíthetetlen ellentéteket. Általánosan elfogadottnak tartja a gazdasági alkotmány tágabb felfogásából következően azt, hogy a gazdasági alkotmányosságnak nem fogalmi eleme sem az önálló alkotmánytörvény, sem pedig az alaptörvény önálló gazdasági fejezetének léte.²⁵ Sárközy szerint a gazdasági alkotmányosság alapvető tárgya az állam, a vállalat, a tőkés érdekszövetségek és a szakszervezetek kapcsolatrendszere, hatalmi egyensúlyuk kialakítása, és a jog feladata ennek az egyensúlynak a rögzítése és garanciákkal való biztosítása. Ennek során szerinte alapvető kérdés az, hogy mennyiben

²³ Ld. Vörös Imre hivatkozásait Tschiersky: *Wirtschaftsverfassung 1924.*; Eucken, W.: *Die Grundlagen der Nationalökonomie.* 1940.; Böhm, F.: *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung.* 1950. című munkáira. A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság. In: *Alkotmánybíráskodás.* Szerk.: Kilényi Géza. Unió, 1993. 242. old.; valamint Sárközy Tamás: *A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz.* Akadémiai, 1981.

²⁴ Vörös Imre: *A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság.* In: *Alkotmánybíráskodás.* Szerk.: Kilényi Géza. Unió, 1993. 243. old.

²⁵ Halmai Gábor: *Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról.* Világosság, 1996. 3. sz. 25. old.

kötik az állami beavatkozást a liberális kapitalizmushoz fűződő alkotmányos alapelvek (például a jogegyenlőséghez vagy a tulajdon szentségéhez fűződő alapjogok), mi a jogállami piacgazdálkodás szükséges minimuma, amelyen az államigazgatás alkotmánysértés nélkül nem léphet át.²⁶ Látható: ebben az értelmezésben a – tág értelemben vett – gazdasági alkotmányosság joganyaga (módszerei) immanensen elválnak a klasszikus alapjogokat tartalmazó politikai alkotmánytól. Ezt maga a szerző erősíti meg: nem az a kérdés, hogy a politikai alkotmánytól elkülönülten egy önálló gazdasági alkotmánytörvény is létezzen, hanem az, hogy a politikai alkotmányt, illetve a törvényhozói-jogalkotói gyakorlatot hogyan lehetne telíteni a gazdasági alkotmányosság új, forrásban lévő elveivel.²⁷

Egy adott állam gazdasági alkotmányán általában az alkotmány szintjén megfogalmazott gazdaságpolitikai alapelveket értik. Ezen alapelvek a gazdaság életébe történő állami beavatkozást egyáltalán nem utasítják el. Abból indulnak ki, hogy a gazdasági fejlődés alapvető eszköze a verseny, ám a gazdasági verseny csak meghatározott előfeltételek között létezhet, amihez hozzátartozik a verseny rendjének, játékszabályainak általánosan elismert megfogalmazása és mindenkire kötelező szabályokba való öntése. Ebből következik az államnak az a feladata, hogy a jog eszközeivel, esetenként a szerződési szabadság és a tulajdon korlátozásával is számot vetve biztosítsa a verseny rendjét. Ez a monopóliumok kialakításának tilalmán, vagy a kartellszerződések korlátozásán túl kiterjedhet a tervezés egyes jogi eszközeire is.²⁸ Ebből következik, hogy a gazdasági alkotmány lényegében a piacgazdaságnak magán a piacgazdaságon túlmutató, és az alkotmányjogba is beágyazódó rendje.²⁹ Hasonlóan ír Vörös Imre is, amikor a gazdasági alkotmányjog két alapvető elemének egyfelől a kereskedelem és iparúzés (a vállalkozás és a verseny) szabadságának alkotmányos védelmét és garantálását, másfelől pedig az ezeket szükségképpen korlátozó, modern,

²⁶ Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság lehetőségéről és szükségességéről Magyarországon. Valóság, 1986. 2. sz. 2. old.

²⁷ Sárközy: uo.

²⁸ Kovács István: Az állam és társadalom az új alkotmányokban. In: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerk.: Kovács István és Tóth Károly. KJK, 1990. 53. old.

²⁹ Mayer-Maly, T.: Rechtswissenschaft. Oldenburg, 1985. 86. old.

piackonform állami gazdaságpolitikában, a globális befolyásolásban, terelésben megvalósuló állami beavatkozást tekinti.³⁰

A gazdasági alkotmányosság tartalmát illetően az irodalom általában a német, osztrák és a svájci elméleti álláspontokat³¹ tekinti meghatározónak, amely irodalmi nézetek többsége az adott ország alkotmányi rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatos álláspontok kapcsán kristályosodott ki. A gazdasági alkotmányossággal kapcsolatos nézetek többsége tehát az alkotmány tételes rendelkezéseit általában adottnak tekinti. A gazdasági alkotmányossággal foglalkozó szerzők túlnyomó többsége nem az alkotmány tartalmát kívánja megváltoztatni, bővíteni, hanem az illető állam alaptörvényét adottnak véve annak rendelkezéseiből kiindulva igyekszik a gazdasági alkotmányosság területét meghatározni. Ez az értelmezés természetesen jelentős mértékben támaszkodik az alkotmánybíróságok döntéseire, ítélkezési gyakorlatára. Ebből a szempontból alapvetőnek mondható a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1954-ben meghozott, sokat hivatkozott ún. „Investitionshilfe”-ítélete³². A határozat a közgazdasági és jogirodalom által korábban élesen vitatott kérdést, nevezetesen azt, hogy az alkotmány szövegéből levezethető-e valamely meghatározott gazdasági rendszer³³, egyértelműen eldöntötte. Az Investitionshilfeurteil kimondta azt, hogy az alkotmányból egy meghatározott gazdasági rendszer nem vezethető le.³⁴ Az alkotmány gazdaságpolitikai értelemben és saját keretei között semleges, amely semlegesség nem a gazdasági folyamatokba történő beavatkozás alkotmányos lehetetlenségét jelenti. Ez a semlegesség lehetővé teszi mind a gazdaságba való beavatkozást mellőző, mind pedig a szociális szempontokat szem előtt tartó piackonform állami beavatkozással irányított

³⁰ Vörös Imre: A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság. In: Alkotmánybíráskodás. Szerk.: Kilényi Géza. Unió, 1993. 247. old.: „Íme előttünk áll tehát a gazdasági alkotmányjog Scyllája és Charybdise. ... A gazdasági alkotmányjog hajójának e két veszélyes szirt által határolt szűk szorosban kell az alkotmányosság vizein elhaladnia.”

³¹ Ld. Thiele, W.: *Wirtschaftsverfassungsrecht*. Göttingen, 1974.; Gygi, F.: *Wirtschaftsverfassungsrecht*. Bern, 1981.; Starck, Ch. – Weber, A. (Hrsg): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*. Baden-Baden, 1986.; Korinek, K.: *Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit*. Wien – New York, 2000.

³² BVerfGE 4, 7. (1954)

³³ Halmi utal „a kevés igenlők egyike”-ként Nipperdey, H. C.: *Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik (1954)* című munkájára. Halmi Gábor: *Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról*. Világosság, 1996. 3. sz. 36. old.

³⁴ Ein bestimmtes Wirtschaftssystem ist durch das Grundgesetz nicht gewährleistet. BVerfGE 4, 7. (1954)

gazdaság alkotmányosságát.³⁵ Ez az alkotmányi semlegesség nagyfokú szabadságot biztosít a jogalkotó számára a gazdaságirányítás terén mindaddig, amíg az alkotmány egyéb rendelkezéseinek keretei között marad.

Ugyanezt az álláspontot erősítette meg a Német Szövetségi Alkotmánybíróság az 1979-ben hozott Mitbestimmung-ítéletében amikor ismételten kimondta, hogy az alkotmány gazdaságpolitikailag semleges; a jogalkotó gazdaságpolitikájának megvalósítása során bármilyen eszközt felhasználhat, amennyiben ezt az alkotmány rendelkezéseire, különösképp pedig az alapjogokra tekintettel valósítja meg.³⁶

A gazdaságpolitika szabadságának korlátjaként tehát a német alkotmánybíróság felfogásában ekkor már az alapjogok érvényesülésének sérthetlensége jelenik meg.

A vállalkozás és a verseny szabadságát (amely jogokat a német alkotmány külön nem nevesít) is az alapjogokra, nevezetesen a német alkotmány 2. cikkének (1) bekezdésében rögzített, a személyiség szabad kibontakoztatását biztosító jogra³⁷ visszavezetve tárgyalja a német alkotmánybírósági gyakorlat és a jogirodalom is. A Szövetségi Alkotmánybíróság 1969-ből származó egyik ítélete – számos előzményt követően³⁸ – kimondja, hogy a személyiség szabad kibontakoztatását garantáló alkotmányi rendelkezés egy sor, az alkotmányban nem nevesített gazdasági alapjog védelmét is magában foglalja, mint amilyen a versenyszabadság, a szerződési szabadság, vagy a kereskedelem szabadsága. Az egyéniség szabad kibontakoztatása a gazdaság területére konkretizálva nem jelent mást, mint az önálló gazdasági vállalkozás szabad kibontakoztatását.³⁹

³⁵ Die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung ist zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche. Sie beruht auf einer vom Willen des Gesetzgebers getragenen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidung, die durch eine andere Entscheidung ersetzt oder durchbrochen werden kann. Daher ist es verfassungsrechtlich ohne Bedeutung, ob das Investitionshilfegesetz im Einklang mit der bisherigen Wirtschafts- und Sozialordnung steht und ob das zur Wirtschaftslenkung verwandte Mittel „marktkonform“ ist. BVerfGE 4, 7. (39).

³⁶ Der Gesetzgeber darf jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte beachtet. BVerfGE 50, 290. (141)

³⁷ Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt. (http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

Ld. még ehhez a jelen rész 3. pontját.

³⁸ BVerfGE 6, 32. (1956) ; BVerfGE 8, 274. (1958).

³⁹ BVerfGE 25, 371, 407. (1969) – lex Rheinstahl; ld. még jelen rész 3. pontját.

A gazdaság szabadságát korlátozó intézményként merülhet fel az adók kivetésének kérdése, amely már az Alaptörvény 14. cikkében alapjogként szabályozott tulajdonhoz való joggal⁴⁰ is szükségképpen összekapcsolódik. A tulajdonhoz való jognak a vele együtt járó kötelezettség alkotmányi megfogalmazásából következően az adózás alkotmánybírói értelmezése jelentősebb problémát nem vet fel. A német alkotmánybírói gyakorlat a tulajdonhoz való jog adóztatás révén történő megsértését lényegében akkor állapítja meg, ha a pénzügyi elvonás a kötelezettet túlzottan megterheli, cselekvési lehetőségét olyannyira korlátozza, hogy az akár kisajátításnak is tekinthető.⁴¹

A gazdasági alkotmányosság szempontjából sajátos területet eredményez a tulajdonhoz való jog mellett a német alaptörvény 15. cikkelyében szintén alapjogként szabályozott Sozialisierung⁴² intézménye. A magyar nyelvű irodalom a „társadalmasítás” kifejezést használja⁴³, azonban az intézmény tartalmát jobban határozza meg a Grundgesetz angol fordításában⁴⁴ szereplő „public ownership” kifejezés. Az Alaptörvény ezen rendelkezése alapján – függetlenül a 14. cikkely (3) bekezdésében szabályozott kisajátítástól – telket és (termő-)földet (Grund und Boden), természeti kincseket, valamint termelési eszközöket a kártalanítás módját és mértékét szabályozó törvény útján társadalmasítás céljából közös tulajdonba, vagy közös gazdálkodás (Gemeinwirtschaft, public enterprise) egyéb formáiba át lehet venni. Az intézményt nem a kisajátítás speciális formájának, hanem a mellett létező, sajátos intézményként értelmezi az irodalom. Thiele szerint a kisajátítás révén megváltozik az elvont vagyontárgyak felhasználásának célja, méghozzá egy magasabb szintű közösségi feladat érdekében. A „Sozialisierung” nem jelenti az elvont vagyontárgy rendeltetési

⁴⁰ Art. 14 (1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

⁴¹ BVerfGE 25, 288. 315. (1969); BVerfGE 31, 8. 17. (1971).

⁴² Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.

(http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

⁴³ Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István. KJK, 1988. 320. old.

⁴⁴ Basic Law for the Federal Republic of Germany. Press and Information Office of the Federal Government. Bonn, 1995. 19. old.

céljának megváltozását, megváltozik azonban az adott javak feletti rendelkezési hatalom.⁴⁵

A gazdasági alkotmányosság kérdésköréhez tartozónak tekinti a német irodalom a foglalkozás megválasztásának szabadságát is, amelyet az Alaptörvény az alapjogok között szabályoz ugyan, de nem általános emberi jogként (Alle *Deutschen* haben das Recht ...).⁴⁶ Az alaptörvény 12. cikke szerint minden németnek joga van arra, hogy foglalkozását, munkahelyét és képzésének helyét szabadon megválaszthassa. A foglalkozás gyakorlását csak törvényben, vagy törvény alapján lehet szabályozni. A gazdasági alkotmányosság részének tekintik ezt az alaptörvényi rendelkezést, noha a Szövetségi Alkotmánybíróság több ítéletében is megállapította, hogy – hasonlóan az Alaptörvény 2., 14. és 15. cikkelyeihez – ezen szabály tartalmából sem lehet következtetni valamely alaptörvényben rögzített gazdasági rendszerre, az semmilyen vonatkozásban nem érinti az Alaptörvény gazdaságpolitikai semlegességét.⁴⁷

A német Alaptörvény alapjogokra vonatkozó rendelkezéseiből következően a Német Szövetségi Alkotmánybíróság alapvető jelentőségű döntéseivel – amelyek egyébként jelentős hatással voltak az európai alkotmánybíróságok ítélkezésére – lényegében az alapjogi vonatkozásokra szorította vissza a gazdasági alkotmányosság kérdéseit. Ez a „visszaszorítás” pedig szükségszerűen azzal a következménnyel is járt, hogy a gazdasági alkotmányosság kérdései függetlenül (függetlenül) az egyes államok alkotmányainak tételes szövegétől; az alapjogi kontextusban csekélyebb a jelentősége annak, hogy egy konkrét ország alkotmánya tételesen milyen rendelkezéseket tartalmaz – alapjogként – a gazdaság viszonyaira vonatkozóan. Az alkotmányos alapjogok – tipikusan nemzetközi szerződésekből fakadó – univerzalizmusukból következően jelentős mértékben homogenizálják a gazdasági alkotmányosság kapcsán felmerülő kérdések megoldását.

⁴⁵Thiele, W.: *Wirtschaftsverfassungsrecht*. Göttingen, 1974. 198. old.

⁴⁶ Art. 12 (1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden. (2) Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.

(http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

⁴⁷ BVerfGE 4, 7. (1954); BVerfGE 7, 377. (1958); BVerfGE 14, 19. (1962); BVerfGE 30, 292. (1971)

Jól mutatja ezt Ausztria példája, ahol az „Alkotmány” valójában több törvény együtteséből áll.⁴⁸ A gazdasági alkotmányosság kérdése a hatvanas években, már a német alkotmánybírói gyakorlat, és természetesen a jogirodalom hatására a németországihoz hasonlóan merült fel. Nevezetesen úgy, hogy az alkotmány gazdaságpolitikai szempontból semlegesnek mondható-e, és ha igen, mely ismervek, alkotmányi rendelkezések alapján. Az alkotmány gazdaságpolitikai jellegű, határozott állásfoglalásának hiányát a jogirodalom olyan, a gazdasági rendszer szempontjából meghatározónak számító rendelkezések vizsgálatából vonja le, mint a termelési eszközök tulajdoni viszonyai, vagy a gazdasági döntérendszer alkotmányi szabályozása. Ennek eredményeképp – némileg a német kérdésfeltevés hatására – az alkotmány gazdaságpolitikai semlegességét hangsúlyozó álláspont az uralkodó.⁴⁹ Az állami gazdaságirányítás korlátait az alapjogok jelenthetik, ezek törvény általi sérthetetlenségét azonban az osztrák alkotmány – más alkotmányoktól eltérően – kifejezetten nem mondja ki.⁵⁰ Ugyanakkor azonban az osztrák alkotmánybírói gyakorlat – hasonlóan a német Szövetségi Alkotmánybírói gyakorlatához – mind a magán-, mind pedig a jogi személyek tekintetében elismeri a gazdasági alapjogokat. Az 1867. évi, alapjogokról szóló törvény szerint ezek a törvény előtti egyenlőség, a tulajdon szabadsága, valamint az egyesülési és gyülekezési szabadság.⁵¹

A gazdaság szabályozása szempontjából igen érdekes képet mutat az 1947-ben elfogadott olasz alkotmány. Az állampolgárok jogai és kötelességei címet viselő I. rész

⁴⁸ Az osztrák – politikai – alkotmány részét képezi többek között a személyes szabadságról szóló 1862. évi törvény, a magánlakás védelméről szóló szintén 1862. évi törvény (Gesetz zum Schutze des Hausrechtes), az állampolgárok általános jogairól szóló 1867-ből származó alaptörvény, az Ideiglenes Nemzetgyűlésről szóló 1918. évi határozat, a Saint-Germain-i szerződés III. része (1919.), valamint az Ausztria semlegességéről szóló 1955. évi alkotmánytörvény.

(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/au__indx.html)

⁴⁹ Ld. Halmi hivatkozásait Adamovich, L. K. – Funk, B.-C.: Österreichisches Verfassungsrecht. Wien-New York, 1985.; Korinek, K.: Das Grundrecht der Freiheit der Erwerbstätigkeit als Schranke für die Wirtschaftslenkung. In: Beiträge zum Wirtschaftsrecht. Festschrift für Karl Wenger. Wien, 1984.; Wenger, K.: Die Wirtschaftsordnung. In: Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung. Berlin, 1980.; Halmi Gábor: Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról. Világosság, 1996. 3. sz. 37. old.

⁵⁰ Az alkotmány részét képező, már említett, a személyes szabadságról szóló 1862. évi törvény, a magánlakás védelméről szóló szintén 1862. évi törvény (Gesetz zum Schutze des Hausrechtes), az állampolgárok általános jogairól szóló 1867-ből származó alaptörvény azonban ezt természetesen biztosítja.

⁵¹ Halmi Gábor: Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról. Világosság, 1996. 3. sz. 28. old.

III. címe gazdasági kapcsolatok elnevezés alatt mintegy 12 cikkben szabályozza a munkavégzéssel, a bérekkel, a szakszervezetekkel és a sztrájkjoggal kapcsolatos kérdéseket. A címen belül csupán hetedik cikkelyként szabályozza az olasz alaptörvény a tulajdon kérdéseit, ezt megelőzően mondja ki a gazdaságban a magánkezdeményezés szabadságát. A vállalkozásról szóló 41. cikk (3) bekezdése még a tervezéssel kapcsolatos rendelkezést is tartalmaz. Eszerint törvény határozza meg a terveket és végrehajtásuk megfelelő ellenőrzését annak érdekében, hogy a magán- és állami gazdasági tevékenység társadalmi célok elérésére irányuljon.⁵²

A tulajdon tekintetében az olasz alkotmány – legalábbis a deklaráció szintjén – megkülönböztetést tesz a gazdasági javak és egyéb tulajdoni tárgyak között. A 42. cikk (1) bekezdése szerint a tulajdon társadalmi vagy magántulajdon; a gazdasági javak tulajdonosai az állam, a közületek vagy magánszemélyek lehetnek. A (2) bekezdés szerint a törvény elismeri és biztosítja a magántulajdont, meghatározza megszerzésének módjait és korlátjait, hogy biztosítsa társadalmi rendeltetését és mindenki számára hozzáférhetővé tegye.⁵³ Közérdekből a törvény fenntarthatja az alapítás jogát, vagy kártalanítás ellenében történő kisajátítás révén az államra, közintézményre, dolgozók vagy fogyasztók csoportjára ruházhat át olyan vállalatokat, vagy a vállalatok kategóriáit, amelyek alapvető fontosságú szolgáltatásokat végeznek, vagy energiaforrásokkal rendelkeznek, illetve monopolhelyzetben vannak közérdekű szolgáltatások területén.⁵⁴ A termőföld tekintetében még jelentősebb korlátozásokat tesz lehetővé az alkotmány, amikor kimondja, hogy a föld ésszerű kihasználása és a méltányos társadalmi körülmények kialakítása érdekében a törvény kötelezettségeket ró és korlátokat állapít meg a földtulajdonra, tartományonként és mezőgazdasági övezetenként megszabja a

⁵² Law determines appropriate planning and controls so that public and private economic activities may be directed and coordinated towards social ends.

(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html)

⁵³ Article 42 (1) Property is public or private. Economic goods may belong to the state, to public bodies, or to private persons.

(2) Private ownership is recognized and guaranteed by laws determining the manner of acquisition and enjoyment and its limits, in order to ensure its social function and to make it accessible to all.

(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html)

⁵⁴ To the end of the general good, the law may reserve establishment or transfer, by expropriation with compensation, to the state, public bodies, or workers or consumer communities, specific enterprises or categories of enterprises of primary common interest for essential public services or energy sources, or act as monopolies in the preeminate public interest.

(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html)

földterület nagyságának felső határát, előmozdítja és kötelezővé teszi a talajjavítást, a nagybirtokok átalakítását és a termelő egységek rekonstrukcióját; segíti a kis- és középgazdaságokat.⁵⁵

Svájc 1999-ig hatályban volt archaikus alkotmánya a gazdaság területére vonatkozóan számos rendelkezést tartalmaz, melyek egy része megmosolyogtatóan idillikusnak tűnik, más része pedig beleillik abba a megállapításba, amely szerint leginkább tükrözi egy közszektorral kiegészített magángazdaság jellemvonásait.⁵⁶ A korábbi alkotmány 23/B. cikke szerint például a Szövetség fenntartja az ország ellátásának biztosításához szükséges kenyérgabona készleteket. Kötelezheti a molnárokat, hogy kenyérgabonát tároljanak, s hogy vegyék át a Szövetség készleteit, megkönnyítve ezzel azok forgását. A Szövetség támogatja a belföldi gabonatermesztést, előmozdítja a belföldi minőségi vetőmagok kiválasztását és beszerzését, valamint támogatást nyújt mindazoknak a termelőknek, akik saját szükségletre természetnek gabonát, különös tekintettel a hegyvidékekre. A Szövetség őrlésre alkalmas, jó minőségű belföldi gabonát vásárol termelői áron. A molnárok kötelezhetők, hogy ezt a gabonát a Szövetség által kifizetett árszínvonalon visszavásárolják.⁵⁷ Ugyanakkor azonban a 31/B. cikk (2) bekezdése szerint a svájci népgazdaság általános érdekeinek megóvása mellett a Szövetség előírásokat bocsáthat ki a kereskedelem és ipar folytatásáról, és intézkedéseket hozhat egyes gazdasági ágak, illetve foglalkozások támogatására. Mindemellert a (3) bekezdés figyelembevételével a Szövetség köteles tiszteletben tartani a kereskedelmi és ipari szabadság alapelvét. A (3) bekezdés szerint szükség esetén, ha azt közérdek indokolja, a Szövetség jogosult a kereskedelmi és ipari szabadság alapelveitől eltérő rendelkezéseket alkotni, ha azok:

a) fontos, létfeltételeikben veszélyeztetett népgazdasági ágak, vagy foglalkozások fenntartását eredményezik, illetve az ezekben a népgazdasági ágakban dolgozók, és e

⁵⁵ For the purpose of ensuring rational utilization of land and establishing equitable social relations, the law imposes obligations on and limitations to private ownership of land, defines its limits depending on the regions and the various agricultural areas, encourages and imposes land cultivation, transformation of large estates, and the reorganization of productive units; it assists.
(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html)

⁵⁶ Halmai Gábor: Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról. Világosság, 1996. 3. sz. 27. old.

⁵⁷ Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István. KJK, 1988. 430. old.

foglalkozásokat üzők önállósulási törekvéseit segítik elő a szakképzettség megszerzésének támogatásával;

b) fenntartják az erős parasztságot és a mezőgazdasági termelékenységet, valamint megerősítik a paraszti földbirtokokat;

c) védik a gazdaságilag veszélyeztetett országrészeket;

d) kiküszöbölik a kartellek és hasonló szervezetek népgazdaságilag vagy társadalmilag káros hatásait;

e) az ország gazdasági védelmére irányuló óvintézkedéseket, valamint olyan intézkedéseket tartalmaznak, melyek az ország alapvető javakkal és szolgáltatásokkal való ellátását biztosítják komoly válsághelyzetben, amellyel a gazdaság önmagában nem tud megbirkózni.

Figyelemreméltó az ezt követő (4) bekezdés tartalma: az a) és b) pontok szerinti rendelkezések csak akkor bocsáthatók ki, ha a megvédendő népgazdasági ágak és foglalkozások maguk is meghozták azokat az önsegély-intézkedéseket, amelyek megtétele tőlük méltányosan elvárható.⁵⁸

A példa alapján nem véletlen, hogy az alkotmányjogi irodalom a magas színvonalú elméleti munkák megszületése mellett⁵⁹ azon az állásponton volt már a 80-as évek végén, hogy a sok módosítás következtében az alkotmány szövege szinte áttekinthetetlené vált. Kifogásolták, hogy a szabadságjogok egy része nem kapott helyet a szövetségi alaptörvényben, valamint hogy az alkotmányt feleslegesen terhelik – különösen a szociális államisággal kapcsolatos – általános deklarációk, programszerű kijelentések és példálózó felsorolások.⁶⁰

⁵⁸ Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István. KJK, 1988. 433–434. old

⁵⁹ pl. Gygi, F.: Interventionsrecht und Interventionsverwaltung. Bern, 1983.; Haller, R.: Handels- und Gewerbefreiheit – Gesetzgebungs-kompetenzen des Bundes. Bern, 1983.; Schlupe, W. R.: Zum Wirtschaftsrecht. Bern, 1978.; Halmai Gábor: Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról. Világosság 1996. 3. sz. 37. old. stb. Gygi a gazdasági alkotmány alapjogaiként határozza meg a kerekedelem és a verseny szabadságát, a tulajdon garanciáit, a letelepedés szabadságát és a privátautonómiát. Viszonyítási pontnak a kereskedelem és a verseny szabadságát tekintve vizsgálja ennek viszonyát más alapjogokhoz, a fentiekén túlmenően ideértve a jogegyenlőséget, a szerződési szabadságot és a munkapiac szabadságát (Arbeitsmarktfreiheit) is. Ld.: Gygi, F.: Wirtschaftsverfassungsrecht. Bern, 1981. 36., 57–64. old.

⁶⁰ Hegedüs Éva bevezető tanulmánya a Svájci Államszövetség alkotmányához. In: Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István. KJK, 1988. 424. old

A 2000. január 1-jén hatály lépett alkotmány⁶¹ a korábbi alaptörvénnyel – de más európai országok alkotmányaival is – összehasonlítva a gazdaságra vonatkozó rendelkezéseit tekintve teljes mértékben korszerűnek mondható. Az alaptörvény a korábbi esetleges és példálózó felsorolásokkal szemben az alapvető, a polgári és a szociális jogokat tartalmazó 2. Címének az alapjogokat felsoroló 26. cikkében rögzíti a tulajdonhoz való jogot, kimondva egyúttal a tulajdon kisajátítása vagy kisajátítással felérő korlátozása esetére a teljes kártalanítás kötelezettségét.⁶² Az ezt követő 27. cikkely röviden és tömören biztosítja a gazdasági szabadságot (economic freedom), beleértve különösen a foglalkozás szabad megválasztását, illetve a magán gazdasági tevékenység gyakorlását, vagy az ahhoz való csatlakozás lehetőségét is.⁶³ Figyelemreméltó jellemzője az új svájci alkotmánynak az alapjogokról szóló fejezet záró rendelkezése, amely az alapjogok korlátozhatóságának szabályait tartalmazza. Ez az alkotmányi cikkely ugyanis kimondja azt, hogy alapvető jog bárminemű korlátozására csak méltányolható közérdekből, vagy más személyek alapvető jogainak védelme érdekében kerülhet sor, az alapvető jog korlátozásának arányban kell állnia a korlátozás útján elérendő céllal, továbbá alapvető jog lényeges tartalmát korlátozni nem lehet.⁶⁴ Ez az alkotmányi szintű meghatározás teljes mértékben megegyezik a jelentősebb nemzetközi egyezmények, valamint a – német alkotmánybíróság gyakorlatát követő – európai alkotmánybíróságok gyakorlatával.

⁶¹ ld.: Biaggini, G. – Koller, H.: Die neue schweizerische Bundesverfassung / Neuerungen und Akzentsetzungen im Überblick. Europäische Grundrechts-Zeitschrift, 2000. Heft 11– 13. 337., sköv old.

⁶² Article 26 (1) The right to property is guaranteed.

(2) Expropriation and restrictions of ownership equivalent to expropriation shall be fully compensated.

(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.html)

⁶³ Article 27 (1) Economic freedom is guaranteed.

(2) It contains particularly the freedom to choose one's profession, and to enjoy free access to and free exercise of private economic activity.

(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.html)

⁶⁴ Article 36 Limitations of Fundamental Rights

(1) Any limitation of a fundamental right requires a legal basis. Grave limitations must be expressly foreseen by statute. Cases of clear and present danger are reserved.

(2) Any limitation of a fundamental right must be justified by public interest, or serve for the protection of fundamental rights of other persons.

(3) Limitations of fundamental rights must be proportionate to the goals pursued.

(4) The essence of fundamental rights is inviolable.

(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.html)

A volt szocialista országok alkotmányainak a gazdaság alapvető intézményére, a tulajdonjogra vonatkozó rendelkezései jelentős mértékben hasonlítanak egymásra, összhangban állnak a fejlett piacgazdasággal rendelkező országok szabályozásával, valamint – nem utolsó sorban – az alapvető nemzetközi intézményekkel és egyezményekkel. Ennek oka az, hogy azok az új demokráciák, amelyek az Európátanács tagjai lettek, továbbá valamennyi posztoszocialista ország az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (1994 óta Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – OSCE) résztvevőjeként elkötelezte magát a nemzetközi egyezmények által szabályozott magántulajdon-védelmi eszközök mellett.⁶⁵ Az EBEÉ 1990. novemberében, Párizsban elfogadott, „Egy új Európáért” (Charter of Paris „For a New Europe”) címet viselő Kartájának⁶⁶ az „Emberi jogok, demokrácia és a jogállam” című fejezetében az aláírók megerősítették, hogy megkülönböztetés nélkül mindenkinek joga van az egyéni vagy társulás útján gyakorolt tulajdonhoz, és mindenkinek joga van az egyéni vállalkozás gyakorlásához. A Karta további része a szabadság és a politikai pluralizmus mellett hangsúlyozza a piacgazdaságba való átmenet szükségességét is.⁶⁷ A Kartának a tulajdonhoz való jogot alapjogként meghatározó rendelkezése összecseng az Egyesült Nemzetek Szervezete által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 18. cikkelyével, amely szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz egyénileg csakúgy, mint másokkal társulva. Senkit nem lehet tulajdonától önkényesen megfosztani.⁶⁸ Hasonló rendelkezést tartalmaz az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről

⁶⁵ Mádl Ferenc: *Gazdaság és jog*. Akadémiai, 1997. 33. old.

⁶⁶ A Kartát aláírta Ausztria, Belgium, Bulgária, Kanada, Ciprus, Csehszlovákia, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, az Apostoli Szentszék (Vatikán), Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, az Európai Közösség, Liechtenstein, Luxemburg, Málta, Monaco, Hollandia, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Románia, San Marino, Spanyolország, Svédország, Svájc, Törökország, a Szovjetunió, az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok és Jugoszlávia.
(<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/paris90e.htm>)

⁶⁷ We affirm that, without discrimination, everyone also has the right to own property alone or in association and to exercise individual enterprise.

Freedom and political pluralism are necessary elements in our common objective of developing market economies towards sustainable economic growth, prosperity, social justice, expanding employment and efficient use of economic resources. The success of the transition to market economy by countries making efforts to this effect is important and in the interest of us all. It will enable us to share a higher level of prosperity which is our common objective. We will co-operate to this end.
(<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/paris90e.htm>)

⁶⁸ Article 17. (1) Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.
(2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.

(<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/88/IMG/NR004388.pdf?OpenElement>)

szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (első) kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikkelye, amely szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.⁶⁹

Mindezen nemzetközi megállapodások tehát alapját képezik a volt szocialista országok alkotmányaiban⁷⁰ a tulajdonhoz való jogra vonatkozó rendelkezések megfogalmazásának.⁷¹ A szlovák alkotmány szerint: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Minden tulajdonos tulajdonjoga azonos tartalmú és ugyanolyan védelmet élvez. A tulajdon öröklését a törvény garantálja.” A bolgár alkotmány hasonló rendelkezést tartalmaz, de kibővíti azt egy kisajátításról szóló rendelkezéssel: „A tulajdonnak állami és közérdekből történő kisajátítása csak a törvény előírásainak megfelelően történhet, feltéve, hogy az igény más módon nem elégíthető ki. A megfelelő kártalanítást előre kell megfizetni.”⁷² Az Orosz Föderáció 1993. évi alkotmányának 35. cikke a magántulajdonhoz való jogot az egyéni vagy társas birtoklás, használat és rendelkezés jogosultságaival együtt biztosítja, a kisajátításra vonatkozó rendelkezés mellett tartalmazza az örökléshez való jogot is.⁷³ Érdekessége az Orosz Föderáció alkotmányának az, hogy a tulajdon szabályozását megelőzően, a 34. cikkelyben rendelkezik a vállalkozáshoz való jogról, illetve tilalmazza a monopóliumot célzó gazdasági tevékenységet, illetve a tisztességtelen versenyt.⁷⁴

⁶⁹ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

⁷⁰ Ld. ehhez: ifj. Trócsányi László: Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában. Jogtudományi Közlöny, 1994. 8. sz. 384., sköv. old.

⁷¹ Részletesen ld.: Kelet Európa új alkotmányai. Szerk.: Tóth Károly. Szeged, 1997.

⁷² Mádl Ferenc: Gazdaság és jog. Akadémiai, 1997. 33. old.

⁷³ Article 35 1. The right of private property shall be protected by law.

2. Everyone shall have the right to have property in his or her ownership, to possess, use and manage it either individually or jointly with other persons.

3. No one may be arbitrarily deprived of his or her property unless on the basis of decision by a court of law. Property can be forcibly alienated for state needs only on condition of a preliminary and equal compensation.

4. The right of inheritance shall be guaranteed.

(<http://www.friends-partners.org/oldfriends/constitution/russian-constitution.html>)

⁷⁴ Article 34 1. Everyone shall have the right to freely use his or her abilities and property for entrepreneurial or any other economic activity not prohibited by the law.

2. No economic activity aimed at monopolization or unfair competition shall be allowed.

2. Európa – Unió

Az Európai Uniót (a Közös Piacot, majd az Európai Gazdasági Közösséget) létrehozó Római Szerződés a gazdasági kérdéseket illetően meglehetősen szűkszavú: az „Általános és záró rendelkezések” című részben elhelyezett 295. (korábban 222.) cikkely mindössze annyit rögzít, hogy „Ez a szerződés a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet nem érinti”.⁷⁵ E szűkszavúság ellenére azonban már az integráció kezdetén felmerültek olyan elméleti tételek és megállapítások, amelyek alapvető gazdaságpolitikai összefüggésekre utalnak.⁷⁶ Mádl Ferenc idézi Groebennek, a közös piac egyik fő teoretikusának megállapításait: „Az európai gazdasági közösség olyan társadalmi rendre épül, amelyben védeni kell az egyéni gazdasági jogokat. Ez azt jelenti, hogy az Európai Gazdasági Közösség mind vertikálisan, mind horizontálisan szélesíti a vállalkozói szabadság lehetőségeit, az Európai Gazdasági Közösség az egyéni és vállalkozói szabadság elveinek érvényesülési körét és intenzitását új és nagyobb térben, új és nagyobb tartalommal tölti meg.”⁷⁷ A vállalkozói szabadság és a vállalkozói önállóság hangsúlyozása mellett már ebben az időszakban is hangsúlyosan merült fel az állami beavatkozás kérdésköre, ami természetesen kiegészült az integráció szervei által megvalósított beavatkozás problematikájával is. Ugyancsak Mádl hivatkozik Hallstein megállapításaira: „Az Európai Gazdasági Közösség már készen találta azt a gazdaságpolitikát, amelyben az állam masszívan beavatkozik a gazdasági viszonyokba, ezért az európai integrációt valamiféle dirigizmus létrehozásáért felelőssé tenni történetietlen és indokolatlan. Az európai integráció csak azt fogja közösségi ellenőrzés

(<http://www.friends-partners.org/oldfriends/constitution/russian-constitution.html>)

⁷⁵ This Treaty shall in no way prejudice the rules in Member States governing the system of property ownership. (Official Journal C 325 , 24 December 2002).

(http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC_consol.html)

⁷⁶ Vörös Imre: A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság . In: Alkotmánybíráskodás. Szerk.: Kilényi Géza. Unió, 1993. 244. old.

⁷⁷ Groeben, H.: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Motor der gesellschaftlichen und politischen Integration. Tübingen, 1970. 23. old.; Mádl Ferenc: Az Európai Gazdasági Közösség joga. Akadémiai, 1974. 71. old.

alá vonni, ami már most is a nemzeti kormányok kezében van, ezért ha egyáltalán indokolt bármiféle szemrehányás, azért a nemzeti gazdaságpolitikákat kellene illetni”.⁷⁸

Természetesen az eltelt évtizedekben mind az Unió, mind pedig annak környezete⁷⁹ (tagállamai, hatáskörei) is jelentős mértékben megváltoztak, és változóban is vannak.⁸⁰ Ennek ellenére az integráció kezdetei óta jelentős, a jogirodalomban részletesen és sokoldalúan tárgyalt és feldolgozott problémát jelent a közösségi jog és a tagállamok nemzeti jogának kapcsolata⁸¹, amelynek a tagállamok alkotmányos szabályainak értelmezése és alkalmazása során különösebb részletezésre nem szoruló, és eléggé túl nem hangsúlyozható jelentősége van.

A közösségi jog és a nemzeti jogok kapcsolatának kidolgozását illetően a 60-as évektől kezdődően meghatározó szerep hárult a luxemburgi székhelyű Európai Bíróságra (The Court of Justice of the European Communities, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften⁸²). Az Európai Bíróság már 1963-ban kimondta azt, hogy a Közösség joga olyan új jogrendszert jelent, amelynél a norma címzettjei nemcsak a tagállamok, hanem az egyének is, és ennek megfelelően az egyének javára jogok keletkeznek közvetlenül a közösségi norma alapján, külön végrehajtó nemzeti jogszabály nélkül is.⁸³ Ezt követte a sokat hivatkozott *Costa v. E.N.E.L.* ügy,⁸⁴ amely megállapította azt, hogy a Közösség joga hierarchikusan felette áll a tagállamok nemzeti

⁷⁸ Hallstein, W.: Economic Integration as a Factor of Political Integration. In: *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für A. Müller-Armack.* 1960. 841–842. old.; Mádl Ferenc: *Az Európai Gazdasági Közösség joga.* Akadémiai, 1974. 74. old.

⁷⁹ Ld. ehhez: Mádl Ferenc: *Ius Commune Europae.* Jogtudományi Közlöny, 1990. 3. sz. 117. sköv. old.

⁸⁰ Összefoglalóan ld. Streit, M. – Mussler, W.: *The Economic Constitution of the European Community: From 'Rome' to 'Maasricht'.* *European Law Journal*, Vol. I. No. 1. March 1995. pp. 5–30.

⁸¹ Mádl hivatkozott, nagyszabású művének „A gazdasági integráció jogrendszere általában: a közösségi jog ('európajog') és forrásai” címet viselő IV. fejezete. *Az Európai Gazdasági Közösség joga.* Akadémiai, 1974. 89. sköv. old.

⁸² A Bíróság elnevezésében még mindig az „Európai Közösségek” és nem az „Unió” kifejezés szerepel.

⁸³ Case 26/62. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration.* *European Court reports* 1963. 1.p., 3. „The European Economic Community Constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only the member states but also their nationals.

Independently of the legislation of member states, community law not only imposes obligations on individuals but is also intended to confer upon them rights which become part of their legal heritage. These rights arise not only where they are expressly granted by the Treaty but also by reason of obligations which the Treaty imposes a clearly defined way upon the institutions of the Community.”

(http://curia.eu.int/en/coopju/apercu_reflets/lang/index.htm)

⁸⁴ Case 6/64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* *European Court reports*, 1964, 614. p. (http://curia.eu.int/en/coopju/apercu_reflets/lang/index.htm)



jogszabályainak. Nagy fontosságú tételt mondott ki 1970-ben a Bíróság a szintén híressé vált *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle Getreide*⁸⁵ ügyben: eszerint az alapvető emberi jogok a tagállamok közös tradícióiból származnak. Ezek a jogok részét képezik az általános jogelveknek, ezen elvek a Közösség jogának ahhoz az elsődlegesen alkalmazandó joganyagához tartoznak, amely a tagállamok közreműködésével létrejött emberi jogi egyezményekben megfogalmazódnak (tulajdonhoz, a foglalkozás szabad megválasztásához való jog). Ugyanezt az alapjogi felfogást erősítette meg később az Európai Bíróság a *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung* ügyben hozott határozatával.⁸⁶

Az Európai Bíróság gyakorlatát feldolgozva az irodalom⁸⁷ az Unió alkotmányos és alapvető elveit az alábbiakban határozza meg: az alkotmányosság, a demokrácia és a jogállamiság elve, az uniós jog elsőbbségének elve (the principle of supremacy), az uniós jog közvetlen alkalmazhatóságának elve (the principle of direct effect), az

⁸⁵ Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. European Court reports 1970 1125. p.

(http://curia.eu.int/en/coopju/apercu_reflets/lang/index.htm)

⁸⁶ Case 4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities*, European Court reports 1974 491. p.:

1. The Commission has the right to authorize trading rules restricting the entitlement to direct supplies of fuels on the grounds of the need to rationalize distribution. Provided that such rules are applied in a like manner to all the undertakings concerned.

2. Fundamental rights are an integral part of the general principles of law the observances of which the Court ensures.

In safeguarding these rights the Court is bound to draw inspiration from the constitutional traditions common to the member states and cannot uphold measures which are incompatible with the fundamental rights established and guaranteed by the constitutions of these states.

Similarly, international treaties for the protection of human rights on which the member states have collaborated or of which they are signatories can supply guidelines which should be followed within the framework of community law.

3. If rights of ownership are protected by the constitutional laws of all member states and similar guarantees are given in respect of their right freely to choose and practice their trade or profession, the rights thereby granted far from constituting unfettered prerogatives must be viewed in the light of the social function of the property and activities protected there under.

For this reason, rights of this nature are protected by law subject always to restrictions laid down in accordance with the public interest.

Within the Community legal order it likewise seems legitimate that these rights should, if necessary, be subject to certain limits justified by the overall objectives pursued by the Community, on condition that the substance of these rights is left untouched.

The above guarantees can in no respect be extended to protect mere commercial interests or opportunities, the uncertainties of which are part of the very essence of economic activity.

(http://curia.eu.int/en/coopju/apercu_reflets/lang/index.htm)

⁸⁷ Ott, A. and Inglis, K. (eds.): *Handbook on European Enlargement*. Asser Press, The Hague, 2002. 13–28. old.

egyenlőség és a megkülönböztetés tilalmának elve (the principle of non-discrimination and equality), az emberi jogok védelmének elve, a proporcionalitás és a szubszidiaritás elve, az együttműködés elve, az átláthatóság (transparency) elve és a rugalmasság elve.

Az emberi jogok védelmét illetően az Unió mozgalmas múltat (és jelent) mondhat magáénak. Az emberi jogok védelmének koherens rendszere eredetileg nem képezte részét az Unió jogrendszerének.⁸⁸ Ez volt a hivatkozási alapja a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak is az uniós jog szupremáciáját elutasító ún. első Solange ítéletében.⁸⁹ Ez az ítélet kimondta azt, hogy mindaddig, amíg az Unió nem rendelkezik az emberi jogoknak olyan írott katalógusával, amely összhangban áll a német Alaptörvénnyel, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja az Unió jogát.⁹⁰ Ezt az álláspontját azonban – nem utolsó sorban az Európai Bíróság joggyakorlatára tekintettel – az 1986-ban hozott második Solange ítéletében⁹¹ – az Európai Bíróság (alapjog-védő) joggyakorlatára, valamint az Európai Parlament képviselőinek közvetlen választására való tekintettel – már megváltoztatta. Az uniós jog és a (német) belső jog problematikáját majd az 1993-ban hozott ún. Maastrichturteil oldotta fel, ezt pedig tovább finomította – az Unió másodlagos joganyagára vonatkozóan – a 2000. június 7-i ún. Bananenmarktordnungsurteil.⁹²

⁸⁸ Mint láttuk ez csak az említett Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Case 11/70) és a J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities (Case 4/73), továbbá a Case 29/69 Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt. (1969) ECR 419. ügyekben merült fel először.

⁸⁹ BVerfGE 37, 271. (1974)

⁹⁰ Solange der Integrationsprozeß der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, daß das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist nach Einholung der in Art. 177 EWGV geforderten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom Europäischen Gerichtshof gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert.

⁹¹ BVerfGE 73, 339. (1986): ld. ehhez: Kecskés László: EK jog és jogharmonizáció. KJK, 1995.

⁹² BVerfGE 89, 155. (1993) – Maastricht; BVerfGE 102, 147. (2000) – Bananenmarktordnung; ld. bővebben: Berke Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. Jogállam, 1996. 1–2. sz. 22. old.; különösen: Vörös Imre: Az EU csatlakozás alkotmányjogi: jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny, 2002. 9. sz. 397., sköv. old.

Noha az Európai Bíróság ítélezése⁹³ során fokozatosan kifejezésre juttatta azt, hogy az Unió⁹⁴ az emberi jogok védelmét az Unió jogrendszere alapvető elvének tekinti,⁹⁵ változást csak a maastrichti megállapodás és az ezt követő intézkedések hoztak. Az Európai Uniót létrehozó maastrichti megállapodás alapján az alapszerződés 6. cikkelye már kifejezett említést tesz az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásáról, mint a tagállamok közös alapelvéről. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése szerint pedig az Unió tiszteletben tartja az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950-ben aláírt Római Egyezményt éppúgy, mint a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak eredményeit, mint a közösségi jog általános alapelvét.⁹⁶ Mivel azonban az alapszerződésnek ez a rendelkezése is a sokat kárhóztatott „alapelv”-ként (general principles) az általános megfogalmazást használta, és ráadásul a luxemburgi bíróság (Court of First Instance) egyik határozatában kimondta azt, hogy nincs hatásköre az Emberi Jogi Egyezmény alkalmazására⁹⁷, ezért halaszthatatlanul szükségessé vált a továbblépés.⁹⁸

⁹³ Ld. ehhez: Lenaerts, K.: Fundamental Rights in the European Union. *European Law Review*, 2000. Dec. 575, sköv. old; Kovács Péter: A közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem. *Acta Humana*, 2001. No 44–45. 83. sköv. old.

⁹⁴ Az Unió létrejöttéhez ld. Dienes-Oehm Egon: A Maastrichti Európai Unió Szerződés: a közösségi politikák, szervezeti és döntéshozatali rend változásai, az uniós célú jogviszonyok. *Jogtudományi Közlöny*, 1992. 11–12. sz. 532. sköv. old.

⁹⁵ Case 29/69 Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt. (1969) ECR 419.; Case 4/73 J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities. (1975) ECR 985.; Case C-299/95. Friedrich Kremzow v. Republik Österreich. (1997) ECR I-2629. Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (ECHR) ezzel kapcsolatos eltérő felfogásáról ld.: Ott, A. and Inglis, K. (eds.), *Handbook on European Enlargement*. Asser Press, The Hague, 2002. 21. old.

⁹⁶ 1. The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States.
2. The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law.

(http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.000501.html)

⁹⁷ Case T-112/98 Mannesmannröhren-Werke AG v. Commission of the European Communities. (2001) ECR II-729. The Court of Justice and the Court of First Instance have no jurisdiction to assess the legality of an investigation under competition law by reference to the provisions of the European Convention on Human Rights because the convention is not as such part of Community law. However, fundamental rights form an integral part of the general principles of law whose observance is ensured by the Community judicature. For this purpose, the Court of Justice and the Court of First Instance draw inspiration from the constitutional traditions common to the Member States and from the guidelines supplied by international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated and to which they are signatories. The European Convention on Human Rights has special significance in this respect. Furthermore, paragraph 2 of Article F of the Treaty on European Union [now

A továbblépés előkészítésére már 1999. júniusában sor került, amikor is az Unió Tanácsa elhatározta; testületet állít fel azzal a feladattal, hogy dolgozza ki, és terjessze a Tanács elé az Európai Unió alapvető jogok chartáját.⁹⁹ A testület által kidolgozott dokumentumot 2000. decemberében a Tanács nizzai értekezlete fogadta el.¹⁰⁰

A Charta¹⁰¹ hat fejezete a méltóság, a szabadságjogok, az egyenlőség, a szolidaritás, az állampolgári jogok és az igazságszolgáltatás címszó alatt csoportosítja az alapvető jogokat. Általános, záró rendelkezései között a Charta hatályára vonatkozóan kimondja, hogy rendelkezései az Unió intézményeire és testületeire vonatkoznak – kellő tekintettel a szubszidiaritás elvére –, valamint a tagállamokra azon esetekben, amikor az Unió jogát alkalmazzák. Rögzíti továbbá azt, hogy a Charta által elismert jogok és szabadságok gyakorlásának bármiféle korlátozását csak törvény rendelheti el, amelynek tiszteletben kell tartania e jogok és szabadságok lényeges tartalmát. Az arányosság elvének megfelelően korlátozásokra csak abban az esetben kerülhet sor, ha azok szükségesek, és kifejezetten az Unió által elfogadott általános érdekeket, vagy mások jogainak és szabadságának védelmét célozzák.¹⁰²

Article 6(2) EU] provides that the Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the [European Convention on Human Rights] and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law.

(http://curia.eu.int/en/coopju/apercu_reflets/lang/index.htm)

⁹⁸ Az ezzel kapcsolatos problémákról ld. The EU and Human Rights. Ed.: Alston, P. Oxford, 1999.; Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2000.; Jacobs, F. G.: Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice. European Law Review, 2001. August, 331., sköv. old.; Nicolaysen, G.: Der Streit zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof. Europarecht, 2000. Heft 4. July–August, 495., sköv. old.

⁹⁹ Ld.: Hartley, T. C.: The Constitutional Foundations of the European Union. The Law Quarterly Review, 2001. April, 225., sköv. old.

¹⁰⁰ A dokumentumot az Official Journal C 364, szám alatt 2000. december 18-án tette közzé. Magyar fordításban megjelent a Fundamentum 2001. 1. számában „Az Európai Unió alapvető jogok kartája” címen. 148. old.; ld. még ehhez: Johnston, A.: Judicial Reform and the Treaty of Nice. Common Market Law Review, 2001. 38. 499., sköv. old.

¹⁰¹ Ld. Alber, S. – Widmaier, U.: Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung. Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2000. Heft 17–19. 497., sköv. old.; Baer, S.: Grundrechtecharta ante portas. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2000. Heft 9. 361., sköv. old.; Orgován Eszter: Vélemények az EU Alapvető Jogok Chartájáról. Acta Humana, 2001. No 44–45. 97. sköv. old.

¹⁰² „The provisions of this Charter are addressed to the institutions and bodies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law. Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others.”

Jóllehet egyes szerzők álláspontja szerint a Charta jogi státuszát a közeljövőben még tisztázni szükséges¹⁰³, az Európai Bíróság előtt már több „Advocate-General” által készített előterjesztés – elsősorban értelmezési célzattal – hivatkozik rá.¹⁰⁴

További fejleményt jelent az emberi jogok uniós szabályozását illetően az Európai Alkotmány kidolgozása, illetve annak elkészült tervezete (ami a Charta hiányolt jogi státuszát is rendezheti). Az Európai Parlament Konventje 2003. július 18-án fogadta el az Európai Alkotmány szövegének tervezetét.¹⁰⁵ A dokumentum Első Részének „Az alapvető jogok és az uniós állampolgárság” elnevezésű II. Címében foglalt 7. Cikkely 1. pontja az alapvető jogokat illetően visszautal az Európai Tanács nizzai értekezletén 2000. december 7-én elfogadott Alapvető Jogok Kartájára.¹⁰⁶ Az utaláson túlmenően a tervezet Második Része kisebb átfogalmazással (pl. közösségi jog helyett az Unió joga, vagy az Európai közösséget létrehozó szerződésekre való utalás helyett magának az Alkotmánynak a felhívása stb.) teljes egészében átveszi az alapvető jogok Kartáját. Figyelemre méltó az, hogy az Első Rész II. címében foglalt utaláson túlmenően a 7. Cikkely 3. pontja lényegében megismétli a Maastrichti szerződés 6. cikkének 2. pontjában foglaltakat, az Emberi jogok és szabadságok védelméről szóló Európai Konvencióra, valamint a tagállamok alkotmányos hagyományaira történő utalással együtt.¹⁰⁷

Minden bizonytalanság és csupán tervezeti szinten létező „alkotmányozás” ellenére az Uniónak a gazdaságra vonatkozó alapjogok tekintetében magalapozottnak

([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32000X1218\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32000X1218(01)&model=guichett))

¹⁰³ Lenaerts, K. and de Smijter, E.: A „Bill of Rights” for the European Union. *Common Market Law Review*, 2001. 273. sköv. old.

¹⁰⁴ Case C-173/99. *The Queen v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union*, ECR 2001. I-4881. old.

¹⁰⁵ http://www.eu.int/comparl/conv/documents/traite_fr.pdf

¹⁰⁶ *Official Journal C 364*, szám. Magyar fordításban a *Fundamentum* 2001. 1. számában „Az Európai Unió alapvető jogok kartája” címen. 148. old

¹⁰⁷ „Fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Unions law.”

(<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>)

Ld. még ehhez – mintegy első megfogalmazásként – az Európai Bíróságnak a már hivatkozott *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (Case 11/70), és a *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities*, (Case 47/73) ítéleteit.

látszó (a tagállamok alaptörvényeire, emberi jogi hagyományaira, és nem utolsósorban a joggyakorlatra is támaszkodó) koncepciója állapítható meg. Ennek alapján a gazdasági vonatkozású alapjogok köre a következőkben határozható meg:

- a foglalkozás megválasztásának szabadsága és jog a munkavállalásra;
- a vállalkozás szabadsága;
- a tulajdonhoz való jog.

Bizonyos összefüggésekben ebbe a körbe sorolható még a szolidaritás címszó alatt tételezett szociális biztonsághoz való jog (Charta 34. cikkely, alkotmány tervezet II. Rész IV. Cím 34. cikkely), valamint a „hozzáférés az általános szolgáltatásokhoz” címet viselő deklaratív rendelkezés is.¹⁰⁸

3. Alapjogok – jogi személyek (A német Grundgesetz megoldása)

A modern társadalmakban a gazdaság meghatározó szereplői a gazdálkodó szervezetek, jogi személyek. A jogirodalom régi problémája az alapjogoknak a jogi személyekre való alkalmazhatóságának kérdése. A 18. század végének első deklarációi majd a 19. század első alkotmányai csak a természetes személyt, az embert vették figyelembe, amikor garantálták a szabadságot, az egyenlőséget, az ember „veleszületett” jogait. A német partikuláris alkotmányok – az 1818-as badeni és bajor, valamint az 1820-ból származó hesseni, majd az 1848. évi porosz alkotmány – már panaszjogot biztosítottak a jogi személyek részére az alkotmányban biztosított jogaik megsértésének esetére. Ez, a jogi személyeket megillető panaszjog az 1919-es weimari alkotmányba is bekerült. A panaszjogon kívül a tulajdonhoz való jog biztosítása illette meg a jogi

¹⁰⁸ Article 36 Access to services of general economic interest: The Union recognises and respects access to services of general economic interest as provided for in national laws and practices, in accordance with the Treaty establishing the European Community, in order to promote the social and territorial cohesion of the Union.

(<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>)

személyeket, míg a többi alapjog jogi személyekre való alkalmazhatósága hosszú ideig vitatott volt.¹⁰⁹

A kérdés akként merült fel, hogy vajon a szervezetek alapjogainál áttételesen az emberi jogok védelméről van-e szó, vagy bizonyos mértékben önállósulhat a szervezetek alapjogvédelme; létezhetnek-e csak a szervezetekre vonatkozó, az emberek esetében nem érvényesülő alkotmányos alapjogok. Kezdetben a nyugat-európai gyakorlat az individuális alapjogvédelem elsődlegességét hangsúlyozta, és a szervezetek alapjogait lényegében a jogi személy mögött álló emberek jogainak védelmére igyekezett korlátozni. Már az 1960-as évektől kezdve azonban egyre inkább előtérbe kerültek a szervezeti alapjogok is.

Ezt a tendenciát azonban vitatta a neoliberais elmélet, amely szerint az alkotmányjogi alapjogvédelem az emberé, és nem vihető át automatikusan a szervezetekre; az alapjogvédelem a szervezetek esetében is az emberi egyesülést, és nem a szervezetet illeti meg. E nézet szerint a szervezet alapjogvédelmének kizárólag az a funkciója, hogy az emberi jogok kollektív megvalósításának eszköze legyen, és csak akkor és addig lehet megengedni, ameddig az adott szervezet hozzájárul az emberi jogok érvényre juttatásához. Ezen túlmenően a szervezetek esetében az alapjogok másként funkcionálnak, mint a természetes személyeknél; azt a speciális feladatot kell ellátniuk, hogy megakadályozzák a társadalmilag nemkívánatos hatalmi koncentrációt.¹¹⁰

Egy másik elméleti irányzat szerint, amely az állami beavatkozás lehetőségének megteremtését kívánta megalapozni, nem helyes az alapjogokat a jogi személy mögött álló emberekre visszavezetni és ezáltal ténylegesen csak az ember alkotmányjogi személyiségét elismerni. Az alapkérdés ebben a felfogásban az, hogy van-e az adott szervezetnek az állammal szemben társadalmi közérdekből is megvédendő érdeke, és ha igen, akkor ehhez kell az alapjogokat igazítani. A szervezet szociális funkciójából

¹⁰⁹ Sárközy Tamás: A jogi személy elméletének átalakulása. KJK, 1985. 218., sköv old.; Rittner, F.: Az alapjogok alkalmazása jogi személyekre, különös tekintettel a vállalatokra. Jogtudományi Közlöny, 1986. 11. sz. 557. old.

¹¹⁰ Feiler, M.: Das Bonner Grundgesetz und die juristische Personen als Träger von Grundrechten. München, 1973; Derksen, U.: Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen. Münster, 1977.; Ramm, T.: Juristische Person und Verfassung. In: Rödig Festschrift. Berlin – New York, 1978.; Sárközy Tamás: A jogi személy elméletének átalakulása. KJK, 1985. 218., sköv old.; Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság lehetőségéről Magyarországon. Valóság, 1986. 2. sz. 5. old.

származik alkotmányjogi értéke, és ez az érték az állami szervek egy részénél, így az önkormányzatoknál, a kereskedelmi társasági formában működő állami vállalatoknál is megállapítható. Ennek következtében az alapjogok funkcióváltásának lehetünk tanúi; az egykor kizárólag államkorlátozó alapjogok egy része állami funkciók gyakorlását biztosító alapjoggá változik. Ez az alapjog változás intézményesíti a közhatalom pluralizálódását, mivel egyrészt differenciál magán az államszervezeten belül, másrészt pedig közjogilag az államon kívül más hatalmakat is elfogad.¹¹¹

A kérdést látszólag megoldotta a német Grundgesetz 19. cikkének 3. bekezdése, melynek értelmében az alapjogok a belföldi jogi személyekre is vonatkoznak, amennyiben azok természetüknél fogva alkalmazhatók rájuk.¹¹² A jogi személyek alapjogi védelmének hasonló megfogalmazását egyetlen európai alkotmány sem tartalmazza, de nem tartalmaznak hasonló rendelkezést az Európai Unió dokumentumai sem. Az alkotmányi megfogalmazásból következően a jogi személyek alapjogi védelmével kapcsolatban a Német Szövetségi Alkotmánybíróság meglehetősen széleskörű gyakorlatot alakított ki a kérdéssel kapcsolatban.

A Grundgesetz 19. cikkének 3. bekezdése a belföldi jogi személyekről (inländische juristische Personen) beszél, azok alapjogvédelmét biztosítja. Ugyanakkor azonban, noha az alapvető jogok egy része, az emberi jogok mindenkire vonatkoznak, az alapvető jogok más részét a Grundgesetz mint a német állampolgárokat megillető jogot fogalmazza meg (pl. gyülekezési jog, egyesülési jog, mozgásszabadság, foglalkozás megválasztásának szabadsága, vagy a kiutasítás tilalma¹¹³). Hasonlóképp a jogi személyek alapjogi védelme – a Grundgesetz kifejezett szövegéből következően – csak a belföldi jogi személyeket illeti meg. Külföldi jogi személyek – a Szövetségi

¹¹¹ Bethge, H.: Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen. Archiv öffentliches Rechts, 1979. 1. sz. 65. old; Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság lehetőségéről Magyarországon. Valóság, 1986. 2. sz. 5., 11. old.

¹¹² Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.

¹¹³ Artikel 8 (1) *Alle Deutschen* haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

Artikel 9 (1) *Alle Deutschen* haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.

Artikel 11 (1) *Alle Deutschen* genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.

Artikel 12 (1) *Alle Deutschen* haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.

Artikel 16 (2) *Kein Deutscher* darf an das Ausland ausgeliefert werden.

(http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

Alkotmánybíróság döntése szerint¹¹⁴ – az úgynevezett eljárási alapjogokra, mint a törvényes bírói fórumhoz való jogra (101. cikk 1. bek.) és a bírósági meghallgatás garanciájára (103. cikk 1. bek.) hivatkozva részesülhetnek alapjogi védelemben.

Noha a Grundgesetz 19. cikkének 3. bekezdése a jogi személyek részére általában biztosítja az alapjogi védelmet, az Alkotmánybíróság ezt a védelmet a magánjogi jogi személyekre korlátozva értelmezi. Értelmezése szerint a közjogi jogi személyek egy része (önkormányzatok, egyházak) önálló (sajátságos) alkotmányjogi védelmet élveznek, másrészt pedig az alapjogok lényegükénél fogva a legtöbb közjogi jogi személyre nem alkalmazhatóak: amennyiben ezek a jogi személyek közfeladatokat látnak el, az államhoz kapcsolódnak, és így hiányzik a közvetlen hivatkozás az emberre, mint az alapjogok hordozójára.¹¹⁵

Az alkotmányos gazdasági rend nyitottságát Németországban a szövetségi Alkotmánybíróság már többször említett ítéletei (Investitionshilfeurteil és a Mitbestimmungsurteil)¹¹⁶ alapozták meg. Mindezek alapján a német gazdaság jogát az alkotmány három szinten határozza meg:

- az alapjogok érvényesülése révén, amely jogok az alkotmánybíróság felfogása szerint az egyes embereket illetik meg;
- a szociális állam elvének¹¹⁷ érvényesülése révén, amely az állammal szemben a társadalmi viszonyok igazságos és kiegyensúlyozott alakításának követelményét határozza meg¹¹⁸;
- az alkotmány hatásköri szabályai révén, mely hatásköröket megosztja az alaptörvény a szövetség és a tartományok között, meghatározva egyben minden állami aktus hatásköri szabályait.¹¹⁹

A gazdálkodó tevékenységet végző jogi személyek – a vállalatok – alkotmányjogi helyzete mindebből következik. Adottak az egyes emberek, akik alapjogaik gyakorlásával és a magánjog eszközeivel hozzák létre és vezetik a vállalatot.

¹¹⁴ BVerfGE 61, 82, (1982) 104.

¹¹⁵ BVerfGE 61, 82, (1982) 104.

¹¹⁶ BVerfGE 4, 7. (1954); BVerfGE 50, 290. (1979)

¹¹⁷ Artikel 20 (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. (http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

¹¹⁸ BVerfGE 22, 214. (1967)

¹¹⁹ BVerfGE 22, 214. (1967)

A vállalat alapítás és -vezetés szabadságát a szociális jogállam elve korlátozza, amelynek alapján az állam szabályozza a munkavédelmi előírásokat, a munkaidőt, a kollektív szerződést, a társadalombiztosítás kérdéseit, stb. Az államnak végül gondoskodnia kell egy megfelelő vállalati magatartás kialakításáról, pl. meg kell akadályoznia a verseny jelentős mérvű korlátozását és a túlzott gazdasági hatalom koncentrációját eredményező folyamatokat, gondoskodnia kell a természeti környezet, vagy a fogyasztók védelméről.¹²⁰

A gazdasági tevékenység, a vállalkozás szabadságára vonatkozó kifejezett rendelkezést a német alaptörvény nem tartalmaz, ezt az alaptörvény 12. cikkének 1. bekezdésében szabályozott hivatásválasztás és hivatásgyakorlás jogából¹²¹ vezeti le az alkotmánybírói gyakorlat. A szabad „foglalkozásválasztás” joga a jogi személyeket is megilleti, míg bizonyos hivatásokat (orvos, ügyvéd gyógyszerész) csak természetes személyek gyakorolhatnak.¹²² A hivatás fogalma igen tág, és semmi esetre sem korlátozható a hagyományos foglalkozásokra; átfog minden, az általános jogosultságokon belül választható atipikus tevékenységet is.¹²³ A foglalkozáshoz való alapjog így magában foglalja az iparűzés szabadságát is.¹²⁴ A vállalkozói szabadság, a vállalkozónak azt a jogát és tevékenységét jelenti, melynek során vállalkozást alapít és vezet, és amely jogosultság egyaránt érvényesül a kis-, közép- és nagyvállalatok vonatkozásában. Ennek ellenére a Szövetségi Alkotmánybírók éppen a nagyvállalatok, nagy részvénytársaságok, illetőleg az olyan részvénytársaságok esetében, melyeknek több ezer részvényesük van, megállapította, hogy ezen vállalkozások esetében az alapjog személyhez kötöttsége csaknem teljesen eltűnik, és hangsúlyozta, hogy ezekben az esetekben a vállalati tevékenység hatásaiban messze túlmutat a saját vállalat gazdasági sorsán. A bíróság ezért az ilyen nagyvállalatok esetében a vállalkozói szabadság

¹²⁰ Rittner, F.: Az alapjogok alkalmazása jogi személyekre, különös tekintettel a vállalatokra.

Jogtudományi Közlöny, 1986. 11. sz. 558. old.

¹²¹ Artikel 12 (1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden (http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

¹²² BVerfGE 21, 266. (1976); BVerfGE 30, 312. (1971); BVerfGE 50, 290. (1979).

¹²³ BVerfGE 7, 397. (1958); 13, 106. (1961)

¹²⁴ BVerfGE 50, 290. (1979) 362.

erőteljesebb korlátozását tette lehetővé, mint a kis- és középvállalatok esetében (nevezetesen a dolgozói részvételt – Mitbestimmungsrecht – illetően).¹²⁵

A gazdálkodó tevékenységet végző jogi személyek alapjogi védelmének vonatkozásában különösen nagy jelentősége van a tulajdonhoz való jog garanciáinak. A német Grundgesetz 14. cikke a tulajdonhoz és az örökléshez való jog biztosításán túlmenően kimondja azt, hogy ezek tartalmát és korlátait a törvény állapítja meg. Ugyanakkor a cikkely (2) bekezdése már megállapítja azt is, hogy a tulajdon kötelez, és ezen kötelezettség tartalmát illetően hozzáteszi, hogy a tulajdon gyakorlása a közjó érdekét kell hogy szolgálja.¹²⁶

[Anélkül, hogy az alkotmányos tulajdon német felfogásának és értelmezésének részleteibe belemennénk, csak utalunk arra, hogy a német irodalomban létezik olyan álláspont, amely szerint a tulajdon korlátozhatóságát illetően az Alaptörvény ezen cikkelyének első két bekezdése rendelkezéseit külön kell egymástól választani; meg kell különböztetni a tulajdon olyan korlátait, amelyeket az (1) bekezdésben említett törvények konkretizálnak, és azokat a korlátokat, amelyek közvetlenül a (2) bekezdésből következnek. Ez utóbbi korlátozások – alkotmányi alapjukból következően – még törvényi konkretizálásra sem szorulnak.¹²⁷]

Az alaptörvény által biztosított tulajdongarancia elsősorban az egyének számára biztosítja a vagyoni jogi szabadságot, biztosítva ezzel saját életük felelős alakítását.¹²⁸ A tulajdon fogalmát azonban a német alkotmánybírói gyakorlat tágan értelmezi; magában foglalja természetesen az alapvető magánjogi jogosultságokat, továbbá társasági jogokat, szerzői, szabadalmi és védjegy-jogosultságokat, valamint a vállalkozói tulajdont, azaz a jogi személyek tulajdonát is.¹²⁹ A jogi személyek tulajdonára vonatkozó korlátozások alkotmányosságát, illetve a korlátozások kereteit a Szövetségi Alkotmánybíróóság a már hivatkozott Mitbestimmung-ítéletében fejtette ki részletesen.

¹²⁵ BVerfGE 50, 290. (1979) 363.

¹²⁶ Artikel 14 (1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

¹²⁷ Maunz, T. – Dürig, G.: Grundgesetz Kommentar. München, Band II. (Art. 14) 298.

¹²⁸ BVerfGE 50, 290, 339.; 53, 290; 61, 82.

¹²⁹ Rittner, F.: Az alapjogok alkalmazása jogi személyekre, különös tekintettel a vállalatokra. Jogtudományi Közlöny, 1986. 11. sz. 560. old.

Az Alaptörvény 14. cikke (1) bekezdésének második mondata szerint a tulajdon tartalmát és korlátait a törvény határozza meg. A korlátozó törvényi rendelkezések alkotmányjogi megengedettsége a tulajdon sajátosságaitól és funkciójától függ; amíg a tulajdon az egyén szabadságát biztosítja, a törvényhozó elé szigorú korlátokat állít az alkotmány. Minél inkább társadalmi jellegű a tulajdon, mennél több társadalmi funkciót lát el, – és ide tartozik a vállalkozás útján hasznosított tulajdon is, – annál nagyobb mértékben érvényesül a törvényhozó felhatalmazása a tulajdon „tartalmának és korlátainak” meghatározására. (Az ún. Mitbestimmungsgesetz¹³⁰ a 2.000 főnél több munkavállalót foglalkozató társaságok esetén kötelező jelleggel írta elő a munkavállalók képviselőinek egyetértési jogát a vállalkozás működésével kapcsolatos egyes szociális, személyzeti, illetve gazdasági kérdésekben.) A vállalkozás „résztulajdonosai”, a részvényesek tulajdonának ilyen jellegű korlátozását a Szövetségi Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek, arra hivatkozással, hogy tulajdonosi helyzetüknek kisebb a személyi vonatkozása, mint az az önálló vállalkozók esetében megállapítható.¹³¹

Az alapjogoknak a gazdálkodó tevékenységet végző jogi személyekre történő alkalmazása szempontjából jelentős az Alaptörvény 9. cikkének (1) bekezdése, amely az egyesülések és társaságok alapítására vonatkozó jogot biztosítja (de csak a „németek” számára).¹³² A Szövetségi Alkotmánybíróság értelmezése szerint ez a rendelkezés a szabad társadalmi csoportalapítás elvét fogalmazza meg, magában foglalja a vagyonegyesítő társasági formákat éppúgy, mint a személyegyesülések létrehozásának lehetőségét. Ugyanakkor ezen alapjogba beletartozónak tekintik a szervezet tevékenységének szabad meghatározását és a „szervezeti akarat” kialakításának szabadságát is.¹³³ A szervezetalakítás szabadságából következő korlátozást is levezet a Szövetségi Alkotmánybíróság ebből a rendelkezésből; nem egyeztethető össze a rendelkezéssel semmiféle kényszer-egyesülést, kényszer-kartellezést előíró törvényi

¹³⁰ Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4. Mai 1976 (Bundesgesetzbl. I S. 1153)

¹³¹ BVerfGE 50, 290, 346.

¹³² Artikel 9 (1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.

(http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

¹³³ BVerfGE 13, 175.; BVerfGE 30, 241.; BVerfGE 50, 290.

rendelkezés (nem utolsó sorban a háború előtti német jog rendelkezéseinek elutasításaként).¹³⁴

Tekintettel arra, hogy a szervezetalakítás szabadságát az Alaptörvény csak a németek számára biztosítja, a külföldi cégek szempontjából nagy jelentősége van – az általában szubszidiárius funkciót betöltő – a személyiség szabad kibontakoztatását garantáló alkotmányi cikkelynek.¹³⁵ Mivel a személyiség szabad kibontakoztatásának jogát az alaptörvény emberi jogként fogalmazza meg, a nem német gazdálkodó szervezet alapjogvédelmét alapvetően ez a rendelkezés biztosíthatja. A tulajdont – mindenki számára – biztosító rendelkezés csak a tulajdont védi, de nem foglalja magában a vállalkozási szabadságot. A vállalkozáshoz való jogot viszont az alkotmánybírói értelmezés a foglalkozás szabad megválasztásához való jogból vezeti le, melyet viszont a „németeket” megillető jogként szabályoz az alaptörvény. Így az általános szabadságjog keretébe illeszkedően határozza meg a Szövetségi Alkotmánybíróság a vállalkozás, a gazdasági tevékenység szabadságát, mellyel összefüggésben a nagy ívű Mitbestimmungsurteil állapította meg, hogy a vállalkozói kezdeményezés mozgásteret ezen alkotmányi rendelkezésből következően nem korlátozható.¹³⁶

Sajátosan érvényesül az alapjogok védelme a német gazdaságban jelentős szerepet betöltő közjogi jogi személyek, a közfeladatot ellátó, úgynevezett közjogi vállalatok¹³⁷ vonatkozásában. A Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állam, vagy a közigazgatási szervek által alapított vállalatok addig, amíg a köz igényeit kielégítő feladatokat látnak el, alapjogi védelemben – az állammal, az állami beavatkozással szemben – nem részesülhetnek. Ez a „védelem hiány” abban az esetben is érvényes, ha a közjogi testület nem önmaga üzemelteti a vállalkozást, hanem azt társasági formában hozza létre (Eigengesellschaft).¹³⁸ Ez a „védelemhiányos” helyzet

¹³⁴ BVerfGE 50, 290, 360.

¹³⁵ Artikel 2 (1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt. (http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

¹³⁶ BVefGE 50, 290, 366

¹³⁷ ld. részletesen: Sárközy Tamás: A jogi személy elméletének átalakulása. KJK, 1985. 167., sköv. old.

¹³⁸ Wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt entschieden hat, sind jedoch die Grundrechte und der zu ihrer Verteidigung geschaffene Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde auf juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen, grundsätzlich nicht anwendbar (BVerfGE

egyáltalán nem a tulajdonhoz, az alapító vagy működtető szervezet közjogi jellegéhez, hanem a vállalkozás által ellátott, közérdekű tevékenységhez kapcsolódik; amennyiben ugyanis az állam, vagy a közigazgatási szervezetek kifejezetten nyereségérdekeltségű, piacorientált vállalkozásokat működtetnek, vagy érdekeltséggel rendelkeznek ilyen vállalkozásokban, az alapjogi védelem ugyanúgy megilleti ezen vállalkozásokat, mint minden más magántársaságot.¹³⁹

21, 362.; BVerfGE 23, 353.; 25, 198. [205]; BVerfGE 26, 228.; BVerfGE 35, 263.; 39, 302.; BVerfGE 45, 63, 46.).

¹³⁹ Rittner, F.: Az alapjogok alkalmazása jogi személyekre, különös tekintettel a vállalatokra. Jogtudományi Közlöny, 1986. 11. sz. 561. old.

II. Rövid kitérő: Miről is lesz szó?

Joggal és megalapozottan merül fel a kérdés ezek után, hogy hol, és mire alapozottan vonjuk meg a gazdasági alkotmányosság határait, melyek azok a kérdések, amelyeket a gazdasági alkotmányosság szempontjából vizsgálandónak és értékelendőnek tekintünk.

Mivel a gazdasági alkotmányosság kérdéseit a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében kívánjuk vizsgálni, szükségszerű és elkerülhetetlen az, hogy elsősorban a magyar Alkotmány rendelkezéseiből induljunk ki. Ebben a vonatkozásban az Alkotmány 9 – 13. §§-aiban szabályozott intézmények, illetve ezen intézményekből „kibontott” alkotmányos jogok jönnek tekintetbe. Az Alkotmány szabályozási sorrendjét követve ezek a következők:

- a piacgazdaság, valamint a köztulajdon és magántulajdon egyenlő védelme¹⁴⁰;
- a vállalkozáshoz való jog, a verseny- és a szerződési szabadság¹⁴¹;
- az állami, szövetkezeti és önkormányzati tulajdon¹⁴²;
- a tulajdon védelme.¹⁴³

A kifejezetten gazdasági vonatkozású alkotmányi rendelkezések mellett vizsgálni szükséges a gazdaság alkotmányosságának vonatkozásában – és elsősorban a vállalkozáshoz való joggal kapcsolatban – a munkához való jog egyes kérdéseit (a

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

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

¹⁴² 10. § (1) A magyar állam tulajdona nemzeti vagyon.

(2) Az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg.

11. § Az állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak.

12. § (1) Az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát.

(2) Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.

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

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

nemzetközi – elsősorban a német, osztrák és svájci¹⁴⁴ – gyakorlatnak megfelelően ide tartozónak tekintjük a szakképzéssel, az életkori korlátokkal, valamint az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó foglalkozásokkal kapcsolatos kérdéseket), továbbá a tulajdonnal való összefüggésben az adózási (közteherviselési) szabályokat¹⁴⁵, illetve a tulajdon egyes nevesített korlátozásait (építésügyi előírások, a használati jog korlátozása, illetve a kisajátítás) is. A tulajdonhoz való jog kiterjesztése kapcsán elsősorban a társadalombiztosítási jogosultságokkal kapcsolatos, valamint a szellemi tulajdonnal, illetve a vállalkozásokhoz fűződő jogok tulajdoni vonatkozásait érintő kérdéseket is – az alkotmánybíróági gyakorlat összefüggésében – vizsgálnunk kell.

A gazdaság alkotmányosságával kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat bemutatása és elemzése során azonban mellőzhetetlenek és megkerülhetetlenek a magyar alkotmányosság olyan alapvető intézményei, amelyek alapjául szolgálnak az alkotmánybíróági ítélkezés egészének. Ilyennek kell tekinteni a jogállamiságot¹⁴⁶, amely alapelvű az Alkotmánybíróóság olyan, a gazdaság alkotmányosságát is alapvetően meghatározó követelményeket vezetett le, mint a jobbiztonság és a visszamenőleges hatályú szabályozás tilalma, vagy a normavilágosság tartalmi követelménye. Hasonlóan általános jellegű alapelvként kell tárgyalni a hátrányos megkülönböztetés tilalmával¹⁴⁷ kapcsolatos kérdéseket, és az Alkotmánybíróóság ezzel

¹⁴⁴ Ld. Thiele, W.: *Wirtschaftsverfassungsrecht*. Göttingen, 1974.; Gygi, F.: *Wirtschaftsverfassungsrecht*. Bern, 1981.; Starck, Ch. – Weber, A. (Hrsg): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*. Baden-Baden, 1986.; Korinek, K.: *Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit*. Wien – New York, 2000.

¹⁴⁵ 70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. (Az alkotmányi rendelkezés – 2002. december 23-tól hatályos – szövegét a 2002. évi LXI. törvény 8. §-a állapította meg. Az addig hatályos szöveg szerint „a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”)

¹⁴⁶ 2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

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

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

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

összefüggésben kialakított gyakorlatából következően az alapvető jogok jellemzőinek, illetve korlátozhatóságuk lehetőségének kérdéskörét.¹⁴⁸

Végezetül, de nem utolsósorban szükségesnek tartjuk tárgyalni az alkotmánybíróági vizsgálat módszertanát. Az első ránézésre technikainak tűnő vizsgálati szempontok nagyon fontos elvi, elméleti, dogmatikai kérdéseket foglalnak magukban: mely jogok tekinthetők alapvető jogoknak vagy alkotmányos védelem alatt álló jogosultságoknak, ezek korlátozhatósága mely kritériumok alapján történhet, és így tovább. A gazdaságra vonatkozó jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során – mint az a későbbiekből remélhetőleg megállapítható lesz – a módszertan alkalmazásából eredő következmények nem elhanyagolható jelentőséggel bírnak.

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

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

III. „Általános” alkotmányi rendelkezések, módszertan

1. A jogállamiság és annak elemei

Az Alkotmánynak a jogállamiságra¹⁴⁹ vonatkozó 2. § (1) bekezdésének eredeti szövege – az 1989. évi kerekasztal-tárgyalások eredményeként – azt mondta ki, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.¹⁵⁰ Az Alkotmány 1990 nyarán történt módosítása jelentős mértékben változtatta meg a rendelkezés szövegét¹⁵¹, melynek folytán annak tartalma jelenlegi szövegében („A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”) az Alkotmány ideológiailag egyértelműen semleges mivoltát eredményezte.¹⁵² Ennek az értéksemlegességnek az alkotmánybírói ítélezés módszertanára is kiható következményei voltak, amelyeket a halálbüntetés eltörléséről szóló határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Sólyom László a következőképp fogalmazott meg:

Az alkotmányozók a rendszerváltozás utáni társadalomban és államban érvényesülő értékpluralizmusból indultak ki; az Alkotmány 1989. október 23-án kihirdetett módosítása (az 1989. évi XXXI. törvény) szakított a korábban az állam alapjává tett „hivatalos” ideológiával és azzal, hogy a jogokat ezzel összhangban kell értelmezni. A különböző eszmei áramlatoknak az Alkotmány kidolgozása során javasolt felsorolása pusztán a sokféleséget akarta példázni, csakúgy, mint az 1989. októberi módosításban ebből megmaradt „a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei”. Azóta – az 1990. évi XL. törvénnyel – ez is kikerült az Alkotmányból. Az alkotmányos jogok igen absztrakt megfogalmazásában nem fedezhető fel semmilyen jele

¹⁴⁹ Ld. ehhez: Péteri Zoltán: Jogállamiság és alkotmány; eszmetörténeti kérdések. Állam- és Jogtudomány, 1994. 3–4. sz. 213. sköv. old.; Szabó András: A jogállamiság a Német Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny, 1991. 12. sz. 249. sköv. old.; Szigeti Péter – Takács Péter: A jogállamiság elmélete. Napvilág Kiadó, 1998.; Szigeti Péter: Legalitás és legitimitás Magyarországon. Fundamentum, 2003. 1. sz. 73. old.

¹⁵⁰ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 2. §

¹⁵¹ A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 1. §

¹⁵² Ld. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 689. old.

annak, hogy a törvényhozó ezen jogok egy adott értelmezése mellett kötelezte volna el magát. De ha így is lett volna, ez az Alkotmánybíróság számára nem lehetne kiindulópont: az Alkotmánybíróság független a törvényhozó szándékától, de egyébként is aggályos lenne arra hivatkozni, hogy az eltelt egy év alatt olyan társadalmi változások játszódtak le, amelyek túlhaladottá tették volna az alkotmányozó eredeti koncepcióját. Ez ugyanis azt jelentené, hogy az Alkotmánybíróság megváltoztatni kénytelen az Alkotmány értelmét: az Alkotmánybíróságnak nem erre van hatásköre. Az alkotmányértelmezésnek az értelmezendő jogok fogalmából kell kiindulni, mint semleges kategóriából, amelynek határait nézve nagyfokú konszenzus állapítható meg, tartalmára nézve viszont több, eltérő értéktartalmú koncepcióval is kitölthető. Ha így járunk el, akkor az Alkotmány tág definíciói megannyi morális kérdésfeltevést (is) tartalmaznak. A pluralista társadalom lényegéhez tartozik, hogy ezekre a kérdésekre többféle válasz adható, vagyis a jogok többféle értéktartalommal kitölthetők, úgy hogy közben a jogok egész alkotmányos rendszere koherens és működőképes marad. Az Alkotmánybíróságnak a határesetekben kell beavatkoznia, azt a vonalat meghúznia, amelyen túl egy adott tartalmi koncepció („válasz”) már az Alkotmány egész rendszerével (alapelveivel) nem hozható összhangba. Más esetben az Alkotmánybíróság azt állapíthatja meg, hogy az alkotmányos jog egy adott tartalmi koncepciója belefér az alkotmányos fogalmi keretbe akkor is, ha azt a törvényhozó ki akarta zárni. Kivételesen az is előfordulhat, hogy egy alkotmányos jog csak egyetlen értelmezési koncepciót tűr el. Ez természetesen értékítélet. Az Alkotmánybíróságnak azonban éppen erre van felhatalmazása: hogy tudniillik az Alkotmány fenntartása érdekében a saját tartalmi koncepcióját érvényesítse. Határesetekben, és össze nem férő koncepciók ütközésekor az Alkotmánybíróság feladata a választás. Az Alkotmánybíróságnak itt azt az értelmezést kell kötelezővé tennie, amely szerinte az Alkotmány egészével összhangban áll.¹⁵³

A jogállamiság értelmezésére vonatkozóan már működésének korai időszakában igen jelentős döntések sorát hozta meg az Alkotmánybíróság.¹⁵⁴ Kezdeti álláspontja szerint a jogállamiság deklarálása kizárólag formális joguralomként értelmezendő,

¹⁵³ 23/1990. (X. 30.) AB határozat, ABH 1990, 89., 98. old.

¹⁵⁴ Ld. Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 24. old.

tartalmi kérdésekben továbbutalt a nevesített alkotmányos jogokra.¹⁵⁵ A törvényességi óvás intézményének alkotmányosságát vizsgáló döntésében azonban már ez a szemlélet megváltozott; a jogállamiságra vonatkozóan a testület az alábbi, a későbbi ítélkezést jelentős mértékben meghatározó megállapításokat tette:

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánynak ez az általános rendelkezése a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot. A jogállamiság elvét az alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapérték tartalmát, ezért a jogállam-fogalom értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata. A jogállamiság alapértékét kitöltő elveket az Alkotmánybíróság egy-egy konkrét ügy kapcsán, fokozatosan fejt ki. Noha az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során a vizsgált rendelkezésnek elsősorban az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésével való összhangját vizsgálja, ez nem jelenti azt, hogy az általános rendelkezéseket formális deklarációnak tekinti, s az alapelveknek pusztán kiegészítő, másodlagos szerepet szánna. Az Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.¹⁵⁶

A jogállamiságot kimondó alkotmányi rendelkezést illetően tehát az Alkotmánybíróság kihangsúlyozta azt, hogy ez a szabály (az Alkotmány I. fejezetében található más rendelkezésekkel együtt) nem csupán formális deklaráció, nem is kiegészítő alapelv, hanem normatív erejű konkrét alkotmányossági mércét jelentő klauzula. A normatív tartalommal meghatározott jogállamiság sérelme önmagában is megalapozhatja valamely jogszabály alkotmányellenességét.¹⁵⁷

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint azonban azokban az esetekben, ahol konkrét alkotmányos jogok (alapjogok, vagy egyéb alkotmányos rendelkezések) sérelme merül fel, az alkotmányossági vizsgálat iránya alapvetően nem a jogállamisággal való

¹⁵⁵ „Csak abban az esetben lehet közvetlenül a jogállamiság elvét főlhívni, ha adott kérdésben ilyen jogokat az Alkotmány nem ismer.” 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 141. (Súlyom László párhuzamos indokolása.)

¹⁵⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59., 64.

¹⁵⁷ 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75., 78.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117., 123.

ellentét, hanem a nevesített jogok szempontjából történik. Kimondta ugyanis az Alkotmánybíróság azt, hogy a jogállamiság alkotmányos deklarálása tartalmi kérdésekben tovább utal az egyéb, nevesített elvekre és jogokra.¹⁵⁸ A jogállamiság része az alapjogok érvényesülése és érvényesíthetősége is, de alapjogok tekintetében – ha az Alkotmányban tételesen rögzített jog sérelme a kérdés – elsősorban az Alkotmány alapjogi katalógusa az irányadó.¹⁵⁹ E megállapításokból azonban nem lehet levonni olyan következtetést, hogy az alapjogi kérdések kikerülnek a jogállam-értelmezés köréből. Csupán arról van szó, hogy a jogállami klauzula tisztán alapjogi kérdésekben akkor kap jelentőséget, ha egyéb nevesített elv, vagy jog az Alkotmány tételes rendelkezései között nem szerepel (vagy van egyéb olyan kérdés az adott ügyben, amely inkább a jogállamiság által képviselt értékekhez kapcsolódik).¹⁶⁰

1.1. Jobbiztonság

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság értelmezésén keresztül az Alkotmánybíróság számos határozatában mintegy pótolta az alkotmányosság biztosításához elengedhetetlen, de az Alkotmányban szövegszerűen nem szereplő követelményeket. Így a jogállamiság tartalmi elemeként, ahhoz kötötten definiálta a jogbiztonság követelményét¹⁶¹, amely meghatározás szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

A jogállamiság összeforrása a jogbiztonsággal messze az alkotmányossági mércén túlmutató „policy”-je (Sólyom) volt az Alkotmánybíróságnak, s annak ellenére, hogy elsősorban a rendszerváltás kezelésével függött össze, technikai szinten is döntővé

¹⁵⁸ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 158.

¹⁵⁹ 799/E/1998. AB határozat, ABH 2001, 1011., 1016.

¹⁶⁰ Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002. 38. old.

¹⁶¹ Ld. ehhez: Sajó András: A „láthatatlan alkotmány” apróbetűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. Állam- és Jogtudomány, 1993. 1–2. sz. 42. old.

vált az, hogy az 1991-es kezdetek után 1992-től a jogbiztonság önálló, s az egyik legtöbbet alkalmazott alkotmányossági mérce lett.¹⁶²

A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetők a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹⁶³

A jogállam alapvető eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. A jogszabály alkotmányellenességének következményét is elsősorban a jogbiztonságra figyelemmel kell levonni. Ez a követelmény vonatkozik az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontjára, s még inkább az annak alapján keletkezett jogviszonyokra. Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállósulnak az alapul fekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna. A jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével – származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól – nem lehet alkotmányosan megváltoztatni.¹⁶⁴

A jogállamiság-jogbiztonság kapcsolatából vezette le az Alkotmánybíróság a konkrét normaszöveg tartalmával kapcsolatos, a normaszöveg világosságára vonatkozó alkotmányos követelményt is. Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében

¹⁶² Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 404. old.

¹⁶³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59., 65.

¹⁶⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 81.

deklarált jogállamiság alapvető eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.¹⁶⁵

A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmi, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. A jogalkalmazás általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása. Ennek során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak problémamegoldó, alkotó jellege elmosódott, az értelmezési művelet más, korábbi jogszabály-értelmezésekre támaszkodva rutinná vált. Azt általában a jogalkotás dönti el, hogy valamely életviszonyt szabályoz-e, és azt is, hogy ezt milyen részletességgel, mennyire esetszerűen teszi. Ez a jogszabály homályosságától, értelmezhetetlenségétől különálló kérdés. Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.¹⁶⁶

(Az alkotmányértelmezésnek ez a láncolat-technikája az Alkotmánybíróság gyakorlatában más alkotmányos tételek esetében is felfedezhető. Ilyen megoldást láthatunk például az emberi méltósághoz való jog – személyiségi jog – házasságkötéshez való jog, vagy éppen a sportolók játékjoga vonatkozásában is.¹⁶⁷)

A normavilágosság követelménye mellett a jogállamiság elvéből vezette le az Alkotmánybíróság azt a jogalkotói kötelezettséget is, amely szerint a jogszabályokat olyan időben kell kihirdetni, illetve hatályba léptetni, hogy annak alkalmazására a

¹⁶⁵ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135., 142.

¹⁶⁶ 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607., 608.

¹⁶⁷ 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122.; 23/1993. (IV. 15.) AB határozat, ABH 1993, 438.; 27/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1990, 187.; Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002. 36. old.

jogszabály címzettjei kellő időben felkészülhessenek. A jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy

- az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,
- meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.

A jogbiztonság e két alapvető követelménye közül bármelyiknek a figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, s így alkotmányellenes. Teljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba. Ugyanez értelemszerűen irányadó a kötelezettségek utólagos megállapítására is.¹⁶⁸

1.2. Bizalomvédelem – ígérvények

A jogállamiságból következő jogbiztonság fontos elemét képezik az Alkotmánybíróság gyakorlatában folyamatosan, egymást követő ítéletekben kialakított „bizalomvédelem”, az „ígérvények” védelme, a szerzett jogok védelmével kapcsolatos kérdések, illetve mindezek egymással való kapcsolatának egyfajta vonatkozását jelentő visszaható hatályú jogalkotás egyes esetei. E címszavak mind-mind a jogbiztonsággal összefüggésben jelentkező és kezelt kérdéseket takarnak, olyan kérdéseket, amelyek tartalmukat tekintve a jogvédelem egy meghatározott szintjének védelmét, a védelem alkotmányossági kritériumait foglalják magukba. Mivel a kérdéskör alapját a jogállamiság és az annak részét képező jogbiztonság jelenti, nem vonhatók ebbe a körbe

¹⁶⁸ 25/1992 (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131., 132.

az alkotmányos alapjogok, illetve az ezekből fakadó szabadságok korlátozásának kérdései. Az alapvető jogok szabályozására, illetve alkotmányos korlátozhatóságukra vonatkozóan az Alkotmány 8. §-ában szabályozottakból következően az alkotmánybírósági gyakorlat teljesen más szempontokat és módszertant alakított ki.¹⁶⁹ A most vizsgált körben elsősorban nem alkotmányos jogok, hanem a törvényhozás által biztosított alanyi jogi jogosultságok védelméről van szó, olyan jogosultságokról, amelyeket az állam gazdaságpolitikai, foglalkoztatáspolitikai és egyéb más szempontjai uralnak. Ez a kérdéskör a törvényhozás szabad területét jelenti, azonban az így keletkezett alanyi jogosultságok jelentős része közvetetten és áttételesen alkotmányos jogok és elvek érvényesülését is szolgálja (pl. szociális jogok, diszkrimináció tilalma, az esélyegyenlőség elve, stb.).¹⁷⁰

A gazdasági feltételrendszert meghatározó adó- és egyéb jogszabályok, valamint a szociális és társadalombiztosítási ellátások is az érintettek számára meghatározott jogokat garantálnak. A jogosultságok és kötelezettségek egy adott állapot szerinti rendszere alapvetően befolyásolja az érintettek magatartását, alapját képezi a jövőre vonatkozó döntéseiknek, a rövidebb-hosszabb távra szóló tervezésnek. Az állam azonban meglehetősen nagyfokú szabadsággal rendelkezik abban, hogy a jogszabályi feltételeket megváltoztassa, az „ígérvényeket” átrendezze. (Ez a „szabadság” az esetek jelentős részében a gazdaság teljesítőképessége által determinált kényszerűség.) Mindez az adott „jogvédelmi szint” csökkentésével járhat, azaz az állam „visszavesz” abból, amit a korábbiakban már biztosított. Ezzel szemben a jogállamiságból következő jogbiztonság követelménye a kiszámíthatóság és a viszonylagos stabilitás iránti igényt határoz meg. Az alkotmányossági kérdés tehát mindezek alapján abban áll, hogy hol ér véget az állam szabadsága a feltételrendszer átalakítása terén, hol van az a határ, amelyen túl a jogbiztonság – a kiszámíthatóság és az előreláthatóság – követelménye már sérelmet szenved. Ilyen határ csak elvontan feltételezhető, általános érvénnyel

¹⁶⁹ Ld. részletesen a 3. pontban.

¹⁷⁰ Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002. 111. old.



meghúzni nem lehet; csakis esetről esetre dönthető el az, hogy az állami ígéret visszavonása, megváltoztatása a jogbiztonság elvébe ütközik-e.¹⁷¹

Akár az ígervények, akár a szerzett jogok védelmének alkotmányossági vizsgálatáról van szó, a kérdés lényege mindkét esetben a bizalomvédelem, amelynek alkotmányossági mérceként való elismeréséig a jogszabályok hatálybaléptetési gyakorlatát „megfegyvelmező” egyszerű technikai tesztből jutott el az Alkotmánybíróság.¹⁷² A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVII. törvény alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatban állapította meg az Alkotmánybíróság azt, hogy valamely szolgáltatás átmenet nélküli megváltoztatása, vagy „lecsúsztatása” a biztosításból a segélyezésbe abban is a jogi pozíció lényeges változását hozza, hogy a bizalomvédelem szempontjából egy gyengébb kategóriába kerül az érintett (megszűnik a tulajdonvédelem¹⁷³), s ez fölér egy alapjogba történő beavatkozással.¹⁷⁴ Még határozottabban fogalmazta meg ezt a gondolatot az egyik későbbi határozathoz fűzött – a többségi határozattal e tekintetben egyébként egyetértő – különvélemény. Eszerint a jogbiztonság alkotmányos követelménye valóban magában foglalja a bizalomvédelem elvét is, s ezáltal korlátot szab a jogalkotó alakító beavatkozásának a fennálló, tartós jogviszonyokba. Az Alkotmánybíróság mindegyik, erre vonatkozó döntésében hangsúlyozta, hogy az alkotmányos határvonal egyrészt a jogalkotó cselekvési szabadsága, másrészt a címzetteknek a szabályozás állandóságához, vagy kiszámítható, a felkészülésre kellő időt hagyó megváltoztatásához fűződő, védendő érdeke között csak esetről esetre, a mindenkori ügy körülményeit mérlegelve húzható meg. Ezzel a megállapításával az Alkotmánybíróság is számot vetett azon ellentmondással, hogy ebben a kérdésben éppen a jogbiztonság nem szolgálható másként, mint eseti mérlegeléssel. A bizalomvédelem határai eszerint az eseti döntések hosszú sorából rajzolódnak ki, illetve azokból a módszertani szempontokból, amelyeket az Alkotmánybíróság mérlegelése során rendszeresen alkalmaz. Ilyen – immár állandósult – módszere az Alkotmánybíróságnak, hogy különbséget tesz a hosszú, illetve

¹⁷¹ Ld. erről részletesen Balogh Zsolt elemzését in: Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002. 110. old.

¹⁷² Súlyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 404.old.

¹⁷³ Ld. erről részletesen az V. rész 6.2. pontjában.

¹⁷⁴ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188., 194.

a rövid távra szóló kedvezmények között, s a rövid, belátható bizalmi idő alapján fokozott védelmet nyújt. Ugyancsak állandó gyakorlata az Alkotmánybíróságnak, hogy a folyamatban lévő jogviszonyokra vonatkozó szabályozásnál a bizalomvédelem megkövetelheti bizonyos átmeneti szabályok (időszak) beiktatását is.¹⁷⁵

Az ígervények vonatkozásában a jogállamiság, illetve a jogbiztonság összefüggésében két, jellegében egymástól különböző problémakör jelent meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Az esetek egyik csoportjában valamely jogszabály rögzíti (megígéri) a – jövőbeni – juttatást, de ez a juttatás valamilyen oknál fogva késlekedik, vagy elmarad. Az esetek másik csoportjában valamifajta olyan juttatásról van szó, amelyet az állam meghatározott időn át már biztosított, de a fennálló szabályozást valamilyen oknál fogva megváltoztatja, kedvezőtlenebb feltételeket teremt a továbbiakra nézve, mint az addig fennálló feltételrendszer alapján fennállott, mint aminek a fennmaradásában a korábbiak alapján az érdekelteknek „bíznuk” lehetett.

A jogszabály által megígért juttatások alkotmánybírói megítélésére vonatkozó első határozatok a kárpótlás folyamatával kapcsolatban születtek. Az első (tulajdoni) kárpótlási törvény a kárpótlásra való jogosultság elismerése mellett meghatározott – tulajdoni sérelmet szenvedett – személyek részére további törvény megalkotását helyezte kilátásba az elismert igények realizálására vonatkozóan.¹⁷⁶ Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a törvényhozó szabadsága a részletekben való megkülönböztetésre igen nagy, mindenekelőtt azért, mert az állam nem jogi igényeket elégít ki, hanem méltányosságból juttat javakat a kedvezményezetteknek. Ha tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi

¹⁷⁵ Sólyom László, Ádám Antal, Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön különvéleménye a 16/1996. (V. 3.) AB határozathoz ABH 1996, 61., 72.

¹⁷⁶ A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény.

1. § (1) Részleges kárpótlás (a továbbiakban: kárpótlás) illeti meg azokat a természetes személyeket, akiknek magántulajdona az állam által 1939. május 1-jét követően alkotott, az 1. és 2. számú mellékletben felsorolt jogszabályok alkalmazása által sérelmet szenvedett.

(2) E törvény alapján kárpótlás illeti meg azokat a 2. §-ban meghatározott természetes személyeket, akiknek magántulajdona az 1949. június 8-át követően alkotott, a 2. számú mellékletben felsorolt jogszabályok alkalmazása által sérelmet szenvedett.

(3) Az 1939. május 1-jétől 1949. június 8-ig terjedő időben alkotott, az 1. számú mellékletben felsorolt jogszabályok alkalmazásával okozott károk kárpótlására az e törvényben meghatározott elvek szerint 1991. november 30-ig megalkotandó *külön törvény* rendelkezései alapján kerül sor.

határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés¹⁷⁷ feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka¹⁷⁸ legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. Figyelembe kell venni, hogy nincs senkinek joga arra, hogy egy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ugyanakkor az ex gratia juttatásnál is irányadók az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltak. A kárpótlás ex gratia jellegéből következően nem emelhető alkotmányossági kifogás az ellen, ha a kárpótlás szakaszoltan történik.¹⁷⁹

Az Alkotmánybíróság tehát a törvény által kilátásba helyezett juttatások (kárpótlás) tényleges megvalósulását nem a jogbiztonság követelményéhez, hanem a megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elvéhez kapcsolta; alkotmányellenes diszkriminációt eredményez az, ha a korábbi jogszabályok által biztosított jogosultságokkal összevetve a további jogosultaknak történő juttatás elmarad.

Ugyanezt a gondolatmenetet és követelményrendszert érvényesítette az Alkotmánybíróság a személyi kárpótlás folyamatában is. A múltbeli személyi sérelemokozások miatt az Alkotmány alapján „várományi¹⁸⁰ joga” sincs senkinek. Ilyen jogot a semmisségi törvények¹⁸¹ keletkeztettek a törvényhozó szabad döntése következtében. Ezért az alkotmányos követelmény csak arra vonatkozik, hogy az állam a várományi jogok alanyi jogokká váltásakor és kiszélesítésekor a jogosultakat egyenlőként kezelje, és mindegyikük szempontját hasonló figyelemmel és méltósággal értékelje.

A külön törvény megalkotásának elmaradása azért idézett elő alkotmányellenességet, mert egy meghatározott jogosulti kör javára az eredeti törvény egyáltalában nem állapított meg kárpótlási jogosultságot. Ebbe a csoportba azok a múlt

¹⁷⁷ Ld. bővebben a jelen rész 3.3.3. pontját.

¹⁷⁸ Ennek részletezését ld. a jelen rész 3.3.4. pontjában.

¹⁷⁹ 16/1991. (II. 20.) AB határozat, ABH 1991, 54., 57., 59.

¹⁸⁰ A várományi jog – dingliches Anwartschaftsrecht – német jogbani szerepéről ld. Sándor István: A tulajdonjog szabályozása Nyugat-Európában a XX. század második felében. In: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001. 19. old.

¹⁸¹ Az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 1989. évi XXXVI. törvény; az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XXVI. törvény; az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XI. törvény.

rendszerekben személyi sérelmet szenvedettek tartoznak, akik büntetőeljáráson kívül lettek az állami önkény áldozatai. Az egyenlő méltóságú személyként kezelés alkotmányos követelménye, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott diszkrimináció tilalma kényszerítően megköveteli, hogy a törvényhozó – a törvényben vállalt kötelezettségnek megfelelően – ezeknek az áldozatoknak a kárpótlásáról is rendelkezzen. Önmagában az, hogy a törvény a formális büntetőeljáráson kívüli önkény áldozatainak kárpótlására nézve nem tartalmaz rendelkezést, nem alkotmányellenes, mert a kárpótlás történhet szakaszokban is. A törvényhozó azonban a törvény 20. § (2) bekezdésében vállalta, hogy az időlegesen fennálló megengedhetetlen megkülönböztetést – a törvény szerinti határidővel – megszünteti. A határidő eredménytelen eltelte, a törvény 20. § (3) bekezdésében megállapított törvényi határidő elmulasztása ezért alkotmányellenességet eredményezett, így az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.¹⁸²

Az ígérvények második csoportjába, ahol is olyan juttatásokról van szó, amelyeket az állam meghatározott időn át már biztosított, de a fennálló szabályozást valamilyen oknál fogva megváltoztatja, alapvetően a társadalombiztosítási, szociális jellegű jogok és juttatások tartoznak. Az e körben kilátásba helyezett juttatások, jogosultságok egy része az Alkotmányba foglalt szociális jogok megvalósulását szolgálja, melyek tekintetében az állam az alkotmányos „minimum” biztosítása mellett a jogbiztonságból fakadó követelmények figyelembevételével a juttatásokat átrendezheti. Ebben a körben az adott ígérvény Alkotmány általi kikényszeríthetőségét alapvetően az határozza meg, hogy az adott ígéret betartása mögött kimutatható-e valamely konkrét alkotmányos jog, vagy elv.¹⁸³

A társadalombiztosítási juttatások, ígérvények csoportján belül azon szolgáltatások köre, amely az érdekeltek ellenszolgáltatásán alapszik, az egyes szolgáltatások megváltoztatása, a szolgáltatások rendszerének módosítása jóval szigorúbb alkotmányossági kötöttségek mellett érvényesülhet. A társadalombiztosítási szolgáltatásokon belül ugyanis az Alkotmánybíróság az ellenszolgáltatáson alapuló várományokat a tulajdoni védelemmel azonos alkotmányossági biztosítékokkal vette

¹⁸² 1/1995 (II. 8.) AB határozat, ABH 1995., 31., 50., 53.

¹⁸³ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002. 113. old.

körül. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdon alapjogi védelme az az alkotmányi alapjogi rendelkezés, amely kiterjed az ellenszolgáltatáson alapuló társadalombiztosítási szolgáltatásokra és várományokra,¹⁸⁴ mivel az alapjogi tulajdonvédelem a tulajdonjogból származó egyéb vagyoni jogok garantálására is vonatkozik, vagyis az Alkotmány 9. § (1) bekezdése a tulajdonvédelem körében az egyéb vagyoni jogok védelmét is biztosítja.¹⁸⁵ A tulajdonvédelem tehát a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra – pl. a társadalombiztosítási igényekre – is kiterjed, ezért a biztosítási jellegű társadalombiztosítási szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban is a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálta el.¹⁸⁶

Hasonló alapon, de éppen ellenkező eredményre jutott az Alkotmánybíróság az önkormányzatok vagyonhoz juttatásával kapcsolatos indítványok alapján hozott döntéseiben. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény az önkormányzatok közvetlen vagyonhoz juttatásáról csak részben rendelkezett, a további vagyoni rendezést egyrészt az ún. vagyonátadó bizottságokra,¹⁸⁷ másrészt külön

¹⁸⁴ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 380.

¹⁸⁵ 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992. 108.

¹⁸⁶ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.; 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 210.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260.

¹⁸⁷ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. § (1) Az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyontárgyak köre a következő:

a) az önkormányzat közigazgatási területén levő ingatlanok, erdők és vizek törvényben meghatározott köre;

b) a tanácsok által alapított és a tanácsok felügyelete alatt álló közüzemi célra alapított állami gazdálkodó szervezetek – ideértve a fővárosi és megyei gyógyszerügyi központokat is –, továbbá a költségvetési üzemek vagyona és az e szervezetekből átalakuló gazdasági társaságokban az államot megillető vagyonrész;

c) a lakossági szükségleteket kielégítő közművek építményei, vonalas létesítményei, berendezései a település belterületi határán belül, az állam kizárólagos tulajdonába tartozó létesítmények kivételével;

d) a tanácsok kezelésében, illetőleg tulajdonosi irányítása alatt álló oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport és egyéb intézmények vagyona;

e) a tanácsi, illetőleg a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében levő állami bérlakások;

f) a középületek és a hozzájuk tartozó földek, a központi állami feladatokat szolgáló épületek kivételével;

g) a tanács valamennyi pénzvagyona, értékpapírja és más vagyoni joga.

(2) A tanács és szervei, valamint intézményei kezelésében levő állami ingatlanok, erdők, vizek, – kivéve a védett természetvédelmi területeket és a műemlékileg védett épületeket, építményeket, területeket – pénz és értékpapírok, a törvény hatálybalépésének napján e törvény erejénél fogva a helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek.

törvényre bízta.¹⁸⁸ Az Alkotmánybíróság elé került indítványok azt kifogásolták, hogy a törvényben kilátásba helyezett önkormányzati vagyonjuttatás nem történt meg teljes körűen, és tulajdoni igényükre hivatkozva kérték az alkotmányossági vizsgálatot. Az Alkotmánybíróság megállapította azt, hogy az önkormányzatnak tulajdonra vonatkozó várományosi pozíciójában nincs az Alkotmányból levezethető olyan jogosítványa, amelynek alapján beleszólhatna az állami tulajdon elosztásába. Más kérdés, hogy az önkormányzati vagyon körének meghatározásánál a törvényhozó sem rendelkezik teljesen korlátlan döntési felhatalmazással. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az önkormányzatok tulajdonszerzésére vonatkozó törvényi rendelkezések, – minthogy az önkormányzatok tulajdonszerzése nem az Alkotmány által szabályozott kérdés – nem sértik az önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pontjában megfogalmazott – de még meg nem szerzett – tulajdonosi jogait.¹⁸⁹ Az Alkotmány az önkormányzatok tulajdonszerzéséről nem rendelkezik, tehát a törvényhozásra bízta annak eldöntését, hogy milyen módon és körben jutnak ingatlanhoz az önkormányzatok. Az önkormányzati tulajdon körét részben a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. §-a, részben pedig az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény állapította meg.¹⁹⁰

Az Alkotmánybíróság tehát következetesen kizárta az önkormányzati tulajdon és a tulajdon alapjoga védőköréből az azzal kapcsolatos igényeket, hogy az önkormányzat milyen módon és körben jut tulajdonhoz az állami vagyonból: a törvényhozásra való várakozás állapotában az önkormányzatoknak nincs lehetőségük a tulajdonelosztás mértékét befolyásolni vagy meghatározott vagyonra igényeket támasztani.

(3) A külön törvényben meghatározott, állami tulajdonban levő földek, erdők, más ingatlanok, vizek, valamint az összes természetvédelem alatt álló területek és műemlékileg védett épületek, építmények, területek, továbbá a közművek létesítményei, az (1) bekezdés b) pontjában említett szervezetek vagyonának önkormányzati tulajdonába adására, az önkormányzatok és a vállalatok közötti megosztására a kormány megyei (fővárosi) vagyonátadó bizottságokat hoz létre, amelyek döntenek e dolgok önkormányzati tulajdonba adásáról és a vagyoni terhek rendezéséről. A vagyonátadó bizottságban részt vesznek az épített és a természeti környezetvédelemért felelős országos szervezetek képviselői is.

¹⁸⁸ Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény.

¹⁸⁹ 1582/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 605., 606.

¹⁹⁰ 2100/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 554., 556.

Az önkormányzatnak átadandó vagyon biztosítéki státusából eredő jogosítványt azonban el kell határolni attól a jogi helyzettől, amelyet „várományként”, vagy „leendő tulajdonosi, várományosi pozícióként” neveztek meg a korábbi alkotmánybírószági határozatok. Ezekben az esetekben arról volt szó, hogy a jövőben meghozandó törvénnyel az állam valamilyen alanyi kört meghatározott vagyon tulajdonosává tesz, méghozzá ingyenes juttatással, aminek mértékét és esetleges terheit szintén jogosult meghatározni: amikor tehát a „leendő tulajdonosi, várományosi pozíció” a törvényre való várakozás helyzetét jelentette. Ebben a helyzetben pedig még nincs az önkormányzatoknak az Alkotmányból levezethető olyan jogosítványuk, amelynek alapján beleszólhatnak az állami tulajdon elosztásába.

Nem azonosítható az önkormányzatoknak a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. § (3) – (4) bekezdésén alapuló jogosítványa sem a magánjogi várománnyal. Az önkormányzatok jogállása többet tartalmaz a törvényre való várakozásnál: a (4) bekezdéssel létrehozott és biztosított helyzetben¹⁹¹ az önkormányzat a törvény 107. §-ának végrehajtására várakozik. Ebben a helyzetben a tulajdonos állam rendelkezési szabadsága ugyan korlátozott (az önkormányzatok tulajdonszerzésének biztosítása érdekében), de az önkormányzatoknak nincs önmagában törvényen alapuló jogcímük meghatározott dolgok tulajdonának megszerzésére – éppen a végrehajtást jelentő és ahhoz szükséges további közhatalmi végrehajtási cselekmények hiányában. Ezzel szemben a magánjogi váromány esetén a jogszerzéstől a várományos már egyoldalúan nem fosztható meg, bizonyos tényállás bekövetkeztével a tulajdon további külön átruházási aktus nélkül száll át a várományosra.¹⁹²

Míndezekből megállapítható, hogy önmagában nem ellentétes a jogállamisággal az, ha az állam jogszabályba foglalt, de még teljesedésbe nem ment „ígéretét” visszavonja, vagy a juttatás feltételeit módosítja. Alkotmányellenesség akkor állapítható

¹⁹¹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. § (4) bek.: A vagyonátadásig a (3) bekezdésben említett vagyontárgyak csak a vagyonátadó bizottság, illetve a természeti vagy műemléki értékük miatt védett [vagyontárgyak] az illetékes országos főhatóság hozzájárulásával forgalomképesek.

¹⁹² 36/1998. (II. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263., 279.

meg, ha az adott „ígérvény” be nem tartása alapjogsérelmet okoz, vagy más alkotmányos rendelkezés sérelmét eredményezi.¹⁹³

Más szempontból kellett megközelítenie az Alkotmánybíróságnak a jogállamiság részét képező jogbiztonságból eredő követelményeket azokban az ügyekben, amelyekben jogelvonást megvalósító jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálata során azt kellett a testületnek vizsgálnia, hogy az állam, a jogalkotó oldalán bekövetkeztek-e olyan változások, amelyek indokoltá, alkotmányosan elfogadhatóvá teszik az adott intézkedéseket.

Erre első ízben még 1991-ben, a költségvetési törvénynek a kedvezményes lakáscélú kölcsönök kamatait érintő (emelő) rendelkezéseinek vizsgálata alkalmával került sor (az úgynevezett kamatadó határozat). A támadott költségvetési törvénynek a lakáscélú kölcsönök kamatairól rendelkező szabályai változást hoztak azoknak a kölcsönöknek a kamata, törlesztő részlete, illetőleg adósság összege tekintetében, amelyeket az Országos Takarékpénztár, vagy a Takarékszövetkezet az 1988. december 31-e előtt hatályban volt jogszabályok alapján lakásépítés, lakásvásárlás vagy egyéb építési munkák céljára nyújtott. A törvény a változást a 3,5 %-ot meg nem haladó, illetőleg az annál magasabb, de nem változó kamatozású kölcsönök tekintetében rendelte el, és alternatív – a törvényben megállapított határidőn belüli választási – lehetőséget biztosított az adósoknak – bizonyos ellentételezések mellett – a hátralékos kölcsöntartozások, illetőleg azok egy részének emelt kamatok melletti visszafizetésére. A kamatmentes és az 1–3,5%-os kamatozású kölcsönök törlesztésére az 1991-es évre pedig úgy rendelkezett, hogy ez évben egységesen havonta 1.500 Ft-tal többet kell az adósoknak megfizetni, mint a kölcsönszerződésben meghatározott havi törlesztő részlet.

A támadott törvényi rendelkezések a korábbi lakásépítési (korszerűsítési), illetőleg lakásvásárlási konstrukciók pénzügyi feltételeiről rendelkező jogszabályok tekintetében hoztak változást. Ezek a jogszabályok a lakáscélú kölcsönök összes feltételeit – ideértve a bankkölcsönök, a munkáltatói kölcsönök és a tanácsi támogatások lényeges elemeit is – megállapították. A jogszabályok azonban nemcsak a kölcsönfeltételekről rendelkeztek, de a jogszabály jelölte ki a szerződés alanyait, és pedig

¹⁹³ Ld. ehhez: Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002. 115. old.

előbb csak az OTP-t, utóbb a Takarékszövetkezetet is, mint az állami- és bankkölcsönöket folyósító hitelezőket, továbbá – évenként és konstrukcióként változóan – az adósok (vevők, építetők stb.) körét. A jogszabály megszabta továbbá a kölcsönök céljait, felhasználási módját, a nyújtható kölcsönök felső határát, a kölcsönök lejáratát és a kamat feltételeit. Végül meghatározta a jogszabály a részlettörlesztések szempontjait, sőt még az e körben nyújtható kedvezményeket (halasztás, mérséklés, felfüggesztés stb.) is.

A jogszabályok tehát nemcsak a kedvezményes kamatfeltételeket, hanem az építési (lakásvásárlási stb.) célú hitelszerződések minden feltételét meghatározták, azaz a felek közötti hitelszerződések jogszabály által „diktált” és standardizált általános szerződési feltételek, jogszabály által kiadott „blankettaszerződések” voltak.

A kedvezményes kamatozású lakáshitelekéről szóló rendelkezések a kölcsönöket a lakossági megtakarításokból rendelték fedezni. Az évekkel azelőtti hitelszerződések megkötésekor ugyanis a lakossági betétállomány erősen meghaladta az OTP és a Takarékpénztárak által folyósított hiteleket. Ez a helyzet azonban gyökeresen megváltozott. Az OTP korábbi monopolhelyezete megszűnt, a lakosság számára ugyanakkor – a piacgazdaság felé történő elmozdulással – sokféle befektetési, értékmegőrzési lehetőség kínálkozott. A kamatkorlátozó rendelkezéseket az állam jogszabályi úton felszámolta és a lassan bontakozó versenyben a bankok – gazdasági kényszerűségből – kénytelenek voltak olyan kamatfeltételeket kínálni a magánbetevőknek, amelyek üzleti, piaci szempontokon nyugszanak.

Ugyanakkor az OTP (és a takarékpénztárak) régi adósai továbbra is az eredeti hitelszerződések által előírt, immár nagyon alacsony nominálkamatot, valójában – a nagyarányú infláció folytán – rendkívül negatív reálkamatot fizettek tartozásuk fejében.

Az állami költségvetés ezzel a magas betétkamatláb és az egykori alacsony lakásépítési (vásárlási stb.) kölcsönkamatláb nagy eltérése miatti súlyos veszteségeknek az OTP és a takarékpénztárak javára történő megtérítésére kényszerült, mert ennek szubvencionálását a korábbi jogszabályokban vállalta.¹⁹⁴

¹⁹⁴ 32/1991 (I. 20.) AB határozat, ABH 1991, 129., 137–138. old.

Az ügy elbírálása során az Alkotmánybíróságnak – többek között – azt kellett eldöntenie, hogy a jogállamiságból eredő jogbiztonság megengedi-e, hogy az állam a szerződések tartalmába – az érintetteknek hátrányt okozva – beavatkozzon, vagyis megsértheti-e alkotmányos keretek között a szerződésekbe vetett bizalmat.

Az Alkotmánybíróság a kérdést nem a jogbiztonság-jogállamiság elve alapján bírálta el. Álláspontja szerint a jogviszonyok állam általi, jogszabályi úton történő megváltoztatása a szerződési szabadság kérdéskörébe tartozik és az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében meghatározott piacgazdaság¹⁹⁵ tartalmába integrálódva része a jogállamiságnak, így az indítványokban megfogalmazott alkotmányjogi probléma a jogállamiság elvéből közvetlenül nem vezethető le. Nem alkalmas erre egyébként az Alkotmánybíróság által a jogállamiság egyik tartalmi elemének tartott jogbiztonság kritériuma sem. A jogbiztonság a jog viszonylagos stabilitását jelenti, amely azonban nem abszolút. „A mostani rendszerváltásban az Alkotmánnyal összeegyeztethetetlen jogszabályok alkotmányos keretek közötti revíziója a jogállamiságnak éppúgy kritériuma, mint a korábbi jogszabályok – és az azokon alapuló jogviszonyok – időtállósága.”¹⁹⁶

Az Alkotmánybíróság döntésében a „*clausula rebus sic stantibus*” elvére hivatkozva lényegében a Polgári Törvénykönyv által rögzített kritériumot tette a jogszabályi úton történő szerződésmódosítás alkotmányossági mércéjévé.

Minden olyan szerződés, amelyet a szerződés megkötését követően nem rögtön teljesítenek, bizonyos fokú kockázatot jelent a felek számára. A szerződéskötést követően ugyanis olyan változások állhatnak be, amelyek eredményeként a szerződés gazdasági egyensúlya teljesen felborulhat, de legalábbis jelentős aránytalanságok következhetnek be. Ha ezeket a szerződő felek megállapodásukkal, szerződésmódosításukkal nem tudják rendezni, ezek kiküszöbölése ugyancsak a szerződésekbe történő beavatkozást teheti szükségessé. A beavatkozás történhet bírói úton és történhet törvényi vagy rendeleti úton is. A bíróság feladata egy-egy konkrét szerződés megbomlott egyensúlyát helyreállítani. A társadalmi méretű változásoknak a szerződések nagy tömegét azonosan érintő következményeit azonban az egyes peres

¹⁹⁵ Ld. erről a IV. rész A. pontját

¹⁹⁶ 32/1991 (I. 20.) AB határozat, ABH 1991, 129., 139.

eljárások keretei között nem lehet célszerűen megoldani, itt már indokolt, hogy a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást.

A Ptk. 226. § (2) bekezdésében írt rendelkezés¹⁹⁷ első fordulataának tehát az a funkciója, hogy a fennálló szerződések szolgáltatási egyensúlyának felborulása esetén az állami beavatkozást társadalmi méretekben lehetővé tegye. Ugyanennek a beavatkozásnak a lehetősége a Ptk. 241. §-a¹⁹⁸ alapján az egyes-egyedi jogviszonyokban a bíróság részére is adott.

A törvényhozó feladata meghatározni és felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény. Az Alkotmánybíróság feladata azonban azoknak a határoknak az elbírálása, amelyek között az állami beavatkozás nem alkotmányellenes.

A Ptk. 241. §-ához hasonló – általánosabb megfogalmazású – generálklauszula a Ptk. 226. § (2) bekezdésének „kivételességi” formulája, amelynek alapján jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen megváltoztathatja. Mind az egyedi jogviszonyok, tehát egy-egy konkrét szerződés tartalmának megváltoztatása, mind pedig a jogviszonyok társadalmi méretű, tehát jogszabály útján történő megváltoztatása csak alkotmányos keretek között történhet meg. A változtatás alkotmányos garanciája pedig az egyedi jogviszonyok tekintetében a bírói, a jogviszonyok társadalmi méretű megváltoztatása körében pedig az alkotmánybírósági kontroll.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a kivételességet – amelynek fennállása esetén a meglévő jogviszonyok tartalma jogszabály útján módosítható – éppúgy esetenként, jogszabályonként kell vizsgálni, mint a bírósági szerződésmódosítás alkalmazhatóságát az egyedi jogviszonyokban. Jogszabályonként külön-külön eldöntendő kérdés tehát az, hogy mikor felel meg a fennálló szerződési kapcsolatokba való állami beavatkozás az Alkotmánynak, illetőleg az előbbi szempontoknak. Ennek

¹⁹⁷ Ptk. 226. § (2) Jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg. Ha a szerződés megváltozott tartalma bármelyik fél lényeges jogos érdekeit sérti, a fél kérheti a bíróságtól a szerződés módosítását, vagy – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a szerződéstől elállhat.

¹⁹⁸ Ptk. 241. § A bíróság módosíthatja a szerződést, ha a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti.

eldöntése elsősorban a törvényhozó felelőssége, de a beavatkozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság dönti el.

Az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli. Erre pedig a *clausula rebus sic stantibus* tételét alkalmazva kerülhet sor.

A már fennálló szerződések tartalmának jogszabály útján való megváltoztatása tehát általában csak akkor kivételes, ha a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, ugyanakkor túlmegy a normális változás kockázatán és a beavatkozás társadalmi méretű igényt elégít ki. Azt, hogy a Ptk. 226. § (2) bekezdésében biztosított felhatalmazás alapján a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, az Alkotmánybíróság jogosult eldönteni, ugyanúgy, ahogy a konkrét szerződésekben a Ptk. 241. §-a alapján esetenként azt a bíróság is teszi.¹⁹⁹

A körülmények jelentős megváltozásának követelményét, mint a szerződésekbe történő jogszabályi beavatkozás feltételét a későbbiekben az Alkotmánybíróság szélesebb körben is alkalmazta. Megállapította többek között azt, hogy előzetes alanyi jogosultság, illetve bárminemű előzetes állami kötelezettség nélkül, csupán gazdaságpolitikai célból adott kedvezményeket is csak akkor lehet rövid határidővel szűkíteni vagy visszavonni, ha erre a jogszabály kibocsátása óta eltelt hosszabb idő alatt bekövetkezett jelentős változások kényszerítették az államot. Ilyen kényszer nélkül az érintetteknek hosszabb alkalmazkodási időt kell biztosítani.²⁰⁰

A nyugdíjmelés számítási módjának megváltoztatásával kapcsolatos döntésében – hasonló gondolatmenet alapján – az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: A nyugdíjmelés támadott szabályai a nyugdíjmelés mértékének megállapítására szolgáló módszert határozzák meg. E rendelkezések jogosultságot csak a nyugdíjak emelésére keletkeztetnek, de belőlük az érintetteknek nem keletkezik alanyi jogi igényük a nyugdíjak meghatározott összegű emelésére. E szabályok alapján a nyugdíjmelés adott évre szóló tényleges mértékének a megállapítása a jogszabály előírásainak

¹⁹⁹ 32/1991. (I. 20.) AB határozat, ABH 1991, 129., 135., 136.

²⁰⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134., 141.

megfelelően a gazdasági folyamatok elemzése alapján végzett számítások eredménye, így a nyugdíjemelés adott évre szóló mértékét egy másik jogszabályban kell megállapítani. Meghatározott mértékű nyugdíjemelésre való jogosultság a nyugdíjemelés adott évre irányadó mértékét meghatározó jogszabály alapján nyílik meg. Az emelés módszerét meghatározó jogszabály alapján az érintetteknek nem keletkezett alanyi joguk a nyugdíjak meghatározott mértékű emelésére. A nyugdíjak határozott mértékű emelésére az érintettek a nyugdíjemelés konkrét mértékét meghatározó döntéssel szereztek jogosultságot.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a nyugdíjmelési szabályok megváltoztatása – amely a nettó keresetek növekedését követő nyugdíjmelés helyett a fogyasztói árak növekedésének mértékéhez igazította a nyugdíjmelés mértékét – szerzett jogokat nem sértett, és az érintettek számára nem keletkezett olyan határozott tartalmú „közjogi váromány” sem, amely a szerzett jogokkal azonos alkotmányos védelmet igényel.

A nyugdíjak 1999. évi emelésének elvét, módszerét meghatározó rendelkezésből olyan törvényi „ígérvény” keletkezett az érdekeltek számára, amelynek alapján az érintettek joggal bízhattak abban, hogy a nyugdíjak mértékének megállapítása során az Országgyűlés e szabály alapján fog eljárni. Az ilyen törvényi „ígérvények” rövid időn belüli visszavonása, korlátozása is vezethet a jogbiztonság sérelméhez, ha azt a jogalkotó önkényesen, indok nélkül teszi.²⁰¹

A határozat idézett része az „ésszerű indok”²⁰² követelményére utalva egy más alkotmányossági értékelési vonatkozás – a diszkrimináció tilalma – szempontjára utal, azonban az ezt megelőző része egyértelmű: az állam az érintettek hátrányára csak a körülmények megváltozása folytán avatkozhat be jogszabályi úton a fennálló jogviszonyokba, ellenkező esetben a beavatkozás önkényes, tehát alkotmányellenes.²⁰³

A körülmények lényeges megváltozása az ígérvények visszavonása tekintetében önmagában még nem dönti el az adott rendelkezés alkotmányosságát. Ebben a vonatkozásban, a körülmények megváltozásától függetlenül alkotmányellenességhez

²⁰¹ 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325., 335–336.

²⁰² Ld részletesen a 3.4. pontban

²⁰³ Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002. 115–116. old.

vezet egyrészt az azonnali hatályú jogelvonás, másrészt pedig ugyanezt eredményezi, ha az adott intézkedés valamely alkotmányos intézményrendszer (társadalombiztosítás, szociális ellátórendszer) alkotmányos jogok érvényesülésére irányuló szolgáltatásait ellehetetleníti.²⁰⁴

Ilyen azonnali hatályú – szintén társadalombiztosítási vonatkozású – jogelvonást nyilvánított alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, amikor megállapította: a biztosítottak ellátási jogosultsága a támadott törvényekben megalkotott átmeneti szabályok mellett is lényegesen csökken a törvények hatálybalépésével. Ez az azonnali csökkenés anélkül következik be, hogy annak bármilyen – akár a járulék mértékének mérséklésével, akár a társadalombiztosítás mögöttes felelősségének a kimondásával együtt járó – ellentételezése megtörtént volna. A biztosítói szerepnek a munkáltatóra, illetőleg bizonyos – nem is jelentéktelen – körben a biztosítottakra való áthárítása – ha annak arányossága még elfogadható lesz is – alkotmányosan csak fokozatosan, előreláthatóan, kiszámíthatóan történhet meg. Ezt kívánja meg az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiság lényegi elemét adó jogbiztonság szempontja is. Mivel az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések azonnali hatálybaléptetése – függetlenül azok tartalmi alkotmányosságától vagy alkotmányellenességétől – ezeknek az alkotmányossági követelményeknek nem felel meg, az Alkotmánybíróság a kifogásolt szabályokat hatályba léptető rendelkezéseket alkotmányellenesnek ítélte és azokat megsemmisítette.²⁰⁵

Az alkotmányos jogok érvényesülését biztosító szolgáltatások csökkentését – ellehetetlenítését – illetően (tartalmi kritérium) az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy alkotmányos keretek között a társadalombiztosítás szolgáltatási rendszerét nem lehet a végtelenségig „fogyasztani”, a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet mértéktelenül csökkenteni, az ellentételezések érintetlenül hagyása mellett a kölcsönös teljesítések egyensúlyát nem lehet aránytalanul megváltoztatni. A közhatalmi korlátozásoknak éveken keresztül alkalmazott ezek a technikái az egyébként is elavult rendszerben olyan jogbizonytalanságot idéznek elő,

²⁰⁴ E két elem megkülönböztetését Balogh Zsolt formai, illetve tartalmi kritériumnak nevezi: in: Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002. 116. old.

²⁰⁵ 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203., 209.

amelyek előreláthatatlanok, kiszámíthatatlanok, ezért ezek ismétlődése már sértheti a jogállamiság legfontosabb összetevőjét, a jogbiztonság követelményét és a tulajdonvédelem tartalmát alkotó értékgarancia elvét, továbbá a „laesio enormis” tilalmát. A különféle ellátásoknak időről időre történő elvonása, a társadalombiztosítás szolgáltatásainak az előre nem látható – ellentételezés nélküli – csökkentése és mindezeknek a napi gazdaságpolitikai célkitűzések szolgálatába állítása a rendszer stabilitásának alkotmányos követelményét veszélyezteti, sérti a bizalomvédelem elvét és az állam alkotmányos garanciavállalásának kötelezettségét. Minden biztosításnak, de különösen a társadalombiztosításnak lényegi eleme, hogy előrelátható, kiszámítható szolgáltatásokat „kínáljon” és biztonságot garantáljon. A szociális ellátási rendszerek stabilitását érintő – különös alkotmányos indokok nélküli – törvényi beavatkozások sorozatos ismétlődése ezért már nem állja ki az alkotmányosság próbáját.²⁰⁶

1.3. A szerzett jogok védelme

A szerzett jogok védelmének kérdése, amely mint a bizalomvédelem egy sajátos vonatkozása áll összefüggésben a jogbiztonsággal, már az Alkotmánybíróság működésének kezdeti időszakában felmerült.²⁰⁷ Annak ellenére, hogy a szerzett jogok fogalma, az erre való hivatkozás szervesen beépült az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatába, önálló alkotmányos mércévé nem vált, sérelmét a szokásos tesztek²⁰⁸ alapján bírálta el az Alkotmánybíróság.²⁰⁹

²⁰⁶ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260., 271.

²⁰⁷ „A 70/E. §-sal kapcsolatban a szociális jogok természetének tisztázásán kívül csak a mulasztás megállapítása merülhet fel. Ez természetesen alkalmat ad az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a maga minimális követelményeit a szociális biztonsággal kapcsolatban megfogalmazza és érvényesítse. De erre csakis határesetekben kerülhet sor. E határon belül tehát önmagában minden koncepció alkotmányos, amely a szociális biztonságot szolgálja, s a felmerülő alkotmányossági problémák más alkotmányos rendelkezésekkel lehetnek csak kapcsolatosak, mint pl. a diszkrimináció tilalma (pl. egyes rétegek túlzott megterhelése esetén), vagy a szerzett jogok problémája.” Sólyom László párhuzamos indokolása a 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz. ABH 1990, 136., 143.

²⁰⁸ Ld. a jelen rész 3. pontját.

²⁰⁹ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 404. old.

A szerzett jogok alkotmányossági megítélését érintő gyakorlat elsősorban a társadalombiztosítással kapcsolatos jogalkotással összefüggésben, a társadalombiztosítás által nyújtott szolgáltatások csökkentését sérelmező indítványok elbírálása során merült fel. A szerzett jogok védelmét kezdetben hasonlóan bírálta el az Alkotmánybíróság, mint más, alapjognak nem minősülő alkotmányos jogok védelmét. Ez tartalmilag annyit jelent, hogy e vonatkozásokban szélesebb körű ugyan az állami beavatkozás lehetősége, mint az alapjogok esetében, de az állam szabadságát korlátok közé szorítja a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye. A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.²¹⁰ Hasonlóképp mondta ki – már kifejezetten a társadalombiztosítási jogalkotással kapcsolatban – az Alkotmánybíróság azt, hogy a szerzett jogok megvonása sérti a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvét,²¹¹ vagy máshol azt, hogy az Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell megvalósítania.²¹²

A szerzett jogok kifejezés alatt az Alkotmánybíróság – a társadalombiztosítás vonatkozásában – az úgynevezett vásárolt jogokat értette, tehát azon szolgáltatásokat, melyek mögött járulékfizetés állott. Ennek során az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a nyugdíj iránti jogosultság olyan, ellenszolgáltatás fejében szerzett jog-e, amely az Alkotmány szerint alapvető jognak minősül. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a társadalombiztosítás rendszere csak részben működik a „vásárolt jog” elve alapján, másrészt azonban azt szociális szempontok működtetik. A társadalombiztosítás, és ezen belül az ún. nyugdíjbiztosítás is tehát olyan vegyes rendszerű biztosítás, amelynek tartalma nem kizárólag az ellenszolgáltatásért szerzett jogosultság, amely tehát nem kizárólag piaci

²¹⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 81. Egyébiránt az Alkotmánybíróságnak ez a – már idézett – ún. elévülési határozata a jogállamiság értelmezésének szinte minden vetületét érintette.

²¹¹ 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34., 35.

²¹² 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196., 199.

mechanizmusok alapján működő újraelosztást valósít meg, hanem amelyen belül különféle szociális szempontok is érvényesülnek.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerint a szociális biztonsághoz való jognak – magában az Alkotmányban kiemelt – tartalmi eleme, alkotmányos követelménye az öregség, betegség stb. esetére a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogosultság biztosítása és garantálása. Ezt az ellátáshoz való jogot az állam a társadalombiztosítás és a szociális intézményrendszerek útján valósítja meg. A jelenleg még egységes – és állami – társadalombiztosítást tehát az államnak működtetnie kell ott is, ahol a „vásárolt jog” elve, a biztosítási elem egyáltalában nem vagy csak alig játszik szerepet (özvegyesség, árvaság stb.), ugyanakkor a társadalombiztosítás ott sem válik tisztán biztosítássá, ahol meghatározóbb annak a kötelezően fizetett ellenszolgáltatáson alapuló követelés-jellege. Nemcsak azért, mert a rendszer egységén belül az egyes szolgáltatási ágak elkülönítése nem történt még meg, hanem mert az ellenszolgáltatás (járulék) meghatározása mindmáig nélkülözte mindazokat a (statisztikai, valószínűségi, matematikai stb.) szempontokat, amelyek nélkül valóságos biztosításról sem közgazdasági, sem jogi, sem technikai értelemben nem lehet szó. Mindaddig tehát, amíg az egész társadalombiztosítási rendszernek a piacgazdaság alkotmányos követelményeihez igazodó, korszerű átalakítása, ágazati kiépítése (nyugdíjbiztosítás, betegségbiztosítás stb.), a magán- és állami szféra megfelelő arányainak a kialakítása nem történik meg, a társadalombiztosításnak meg kell felelnie az abban egyaránt meglévő biztosítási és szociális szempontoknak.

Az állam ezek arányait sem változtathatja meg önkényesen. Az Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania. Ameddig tehát az állam a kötelező társadalombiztosítást úgy működteti, illetőleg működési feltételeit úgy garantálja, hogy az ezeknek az elveknek, tehát nemcsak az ún. vegyes – biztosítási és szociális elemeket egyaránt szem előtt tartó – rendszernek, de annak az alkotmányos követelménynek is megfelel, hogy a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultságot, mint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog nevesített tartalmi elemét a nemzetgazdaság lehetőségei, az érdekegyeztetések eredményei és egyéb szempontok

alapján biztosítja, addig az Alkotmány 70/E. §-ában írt alkotmányos kötelezettségének eleget tesz. A nyugdíj – az Alkotmány rendelkezéséből következően – szerzett vagy „vásárolt” jog annyiban feltétlenül, hogy annak nominális mértékét az állam alkotmányosan nem csökkentheti. Ha pedig annak reálértéke – a nagyarányú infláció, a költségvetési ártámogatások megszüntetése vagy egyéb okok miatt – csökken, akkor az állam az Alkotmány 70/E. §-a alapján úgy köteles a társadalombiztosítást ehhez a változáshoz igazítani, hogy az a nyugdíjasok és más jogosultak ellátáshoz való jogát megfelelően teljesítse. Ennek során a tényleges veszteséget el nem érő, de az ellátáshoz való alkotmányos jogot biztosító változtatás nem önkényes, s így nem is alkotmányellenes.²¹³

A szerzett jogok és vásárolt jogok azonosként való használatának megszüntetése az Alkotmánybíróság gyakorlatában összekapcsolódik a tulajdon funkciójáról kifejtett álláspontjának differenciálódásával. A lakástörvény alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatban megállapította ugyanis, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).²¹⁴

A társadalombiztosítási jogviszonyokat a maguk egészében kell kezelni. A rendszer részei a járulékfizető munkáltatók (megbízók stb.) is. A finanszírozás technikai felépítése szerint a járulék egy részét a munkáltató fizeti be – de a kifizetett személyi jövedelem után. A közvetlen levonás olyan, mint az adóelőleg, elvileg ki is lehetne fizetni, és a jogosulttal azonnal befizettetni. Ezért a biztosítási elemmel járó összes garancia arra tekintet nélkül megilleti a kedvezményezettet, hogy ki kell fizetni a járulékot az ő javára.

A jelen rendszerben a munkáltató kötelessége a befizetés nagyobbik része, neki kell tulajdonával úgy gazdálkodnia, hogy ennek a kötelezettségének eleget tegyen. A bizalomvédelem – úgy is mint a tulajdon alapjogi védelmének része – őrá is kiterjed.

²¹³ 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196., 199.

²¹⁴ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380.

Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el. A tulajdon alapjogi védelmének kiterjesztése társadalombiztosítási szolgáltatásokra és várományaikra az Alkotmánybíróságnak a tulajdon funkciójáról kifejtett felfogásába illeszkedik.

A tulajdonvédelem a társadalombiztosítás terén sem veszíti el kapcsolatát a saját vagyonnal vagy értékteremtő munkával. Ezért különböztetjük meg a saját járulékkal megfizetett „biztosítási” szolgáltatások teljesebb védelmét a segélyezési típusú juttatások csekélyebb védelmétől. A tulajdonvédelem addig terjedhet, amíg a szolgáltatás ugyanazt a funkciót látja el, amire a dologi vagyon is szolgálna, amiből az is következik, hogy ez a tulajdonsága nem szüntethető meg. Ugyanakkor a pontos megfelelést a saját befizetés és a szolgáltatás között a társadalombiztosítás működési módja (nem tőkésített vagyon) és a beleépített szolidaritási elem, valamint hosszú távon a járulékfizető által is hordozott kockázat kizárja.

Azokban az esetekben azonban, ahol a biztosítási elem nem játszik szerepet – vagy ez a szerepe végérvényesen megszűnt, – nem a tulajdon alapjogi védelme, hanem a jogállamiság legfontosabb összetevője, a jogbiztonság követelményei alapján kell eldönteni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság számos határozatban fejtette ki a jogbiztonság tartalmát. Ezek között jelentős hányadot képviselnek azok az ítéletek, amelyek jogszabály hatálybalépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazására való felkészülési időt alkotmányos követelményként határozzák meg.²¹⁵

Az alkotmányos védelem tehát így kétirányúvá válik, differenciálódik. Az ellenszolgáltatással fedezett, vagy vásárolt jogok tekintetében a tulajdonjogi vonatkozásból következő alapjogi védelem érvényesül, míg azon szolgáltatások esetén, ahol biztosítási elem nincsen, ott a szerzett jogok védelme – a jogalkotó nagyobb szabadságából következően – elsősorban a megfelelő felkészülési idő jogbiztonsági követelménye által valósul meg. (Feltéve, hogy a szolgáltatás csökkentésének mértéke,

²¹⁵ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188., 195., 196.

vagy rendszeressége nem sérti az Alkotmányban foglalt szociális biztonság alapjogát; ekkor már szintén az alapjogi védelemnek kell érvényesülnie.)

Az alapjognak nem minősülő – tehát járulékfizetéssel nem fedezett – társadalombiztosítási szolgáltatásokkal szembeni alkotmányos követelményt a hivatkozott határozat rendelkező részébe foglaltan emelte ki, amikor megállapította, hogy a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű.

Az anyasági és gyermektámogatási rendszerbe tartozó, hosszú időtartamra szóló támogatási forma esetében – különösen, ha abban nincs biztosítási elem – a törvényalkotó jogosult a támogatás egész jogi szabályozását a jogosultság jogalapjára és előfeltételeire is kiható módon akként megváltoztatni, hogy a változtatás azokra is kihasson, akik a támogatásra már jogot szereztek. Ilyenkor azonban az új rendszerre való áttérésnek a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelménye az érintettek számára olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz és a család gazdálkodásának az új feltételekhez igazodó megszervezéséhez.²¹⁶

Az alapjognak nem minősülő szociális juttatások alkotmányossági megítélése során a későbbiekben is ugyanezen szempontokat az alkalmazta az Alkotmánybíróság. Ismételten kimondta azt, hogy a szerzett jogok védelmének alkotmányos jogállamban szabályként kell érvényesülnie, az azonban nem abszolút érvényű és kivételt nem tűrő követelmény. A szerzett jogok védelmének elvi alapja, azaz a jogbiztonság követelménye a szociális ellátási rendszerek stabilitása szempontjából is fontos jelentőségű. A szerzett jogokhoz viszonyítva azonban azok a pusztán elvont jogi lehetőségek, amelyek még fennálló konkrét jogviszonyokkal összefüggésben nincsenek, csak távoli, közvetett kapcsolatot jelentenek. Az alkotmányos védelmet élvező „szerzett jogok” a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi „ígérvények” és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos

²¹⁶ Uo. 188.

megváltoztatása így csak akkor ellentétes a „szerzett jogok” alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást.

Az állam szociálpolitikai lehetőségeinek az elnehezülése elegendő alkotmányos indokot szolgáltat arra, hogy az alanyi jogon járó szociálpolitikai támogatás alanyi körét jogszabállyal szűkítse, az alanyi jogosultság feltételeit szigorítsa. A kifogásolt rendelkezések tehát nem járnak megszerzett alanyi jogok elvonásával, így ezen az alapon alkotmányellenességük nem állapítható meg.

A jog stabilitására, előreláthatóságára vonatkozó alkotmányos szempont nem jelenti a jogszabályok megváltoztathatatlanságát. Különösen a szociális jogok területén vannak kitéve a jogszabályok a gazdasági változások, a recessziós közgazdasági tényezők hatásának. Ha a jogalkotó figyelemmel van arra, hogy a bevezetett korlátozások ne vezessenek már megszerzett alanyi jogosultságoktól való megfosztáshoz, a jogszabály-módosítás a jogbiztonság követelményét nem sérti és ezért az nem alkotmányellenes.²¹⁷

1.4. Visszamenőleges hatályú jogalkotás

A jogállamiságból, a jogbiztonság követelményének egyik leágazásaként, önálló alkotmányellenességi okként határozza meg az alkotmánybírói gyakorlat a visszaható hatályú jogalkotás egyes eseteit, különösen a visszamenőleges hatályú kötelezettség-megállapítás tilalmát.²¹⁸ Az Alkotmánybírósnak ebben a körben tisztáznia kellett a visszaható hatályú jogalkotás fogalma körüli – elsősorban indítványozói – félreértéseket, mivel az indítványozók sok esetben a fennálló jogviszonyokat pusztán átalakító

²¹⁷ 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801., 805., 806.

²¹⁸ Nem tartozhat ebbe a kérdéskörbe a visszamenőleges hatályú *büntető* jogalkotás tilalma, tekintettel arra, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdése önállóan deklarálja a „nullum crimen sine lege” és a „nulla poena sine lege” elveit, így ez az alkotmánybírói alkotmányértelmezés alapján az alkotmányos büntetőjog komplex fogalmának részét képezi.



jogszabályi rendelkezéseket is visszamenőleges hatályú jogalkotásnak tekintették.²¹⁹ Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény alkotmányossági vizsgálata kapcsán pl. az indítványozói állítással szemben az Alkotmánybíróság nem találta visszaható hatályúnak a szabályozást, tekintettel arra, hogy az a hatálybalépését megelőző időre magatartási szabályokat nem állapított meg, abból a képviselőkre nézve csak annak hatálybalépését követően származtak kötelezettségek. Önmagában az a körülmény, hogy a képviselők másként cselekedhettek volna, ha előre látták volna a jogszabály módosítását, érvként megfogalmazható lenne minden, a képviselők jogállását érintő – az adott parlamenti cikluson belül hozott – jogszabály-módosítás esetében is. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.²²⁰ Önmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság sérelme címén az alkotmányellenesség megállapítására.²²¹

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Következtes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.²²² Ennek megfelelően nyilvánította alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság az illeték mértékének akként történő felemelését, hogy a szigorító rendelkezést a jogalkotó alkalmazni rendelte az új jogszabály hatálybalépése előtt kötött, de a hatósághoz az erre megállapított határidőn belül, de már a szigorító rendelkezés hatálybalépése után benyújtott szerződésekre.²²³

²¹⁹ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 405. old.

²²⁰ 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130., 141.

²²¹ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296., 305.

²²² 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316., 324.

²²³ 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45., 48.

A visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközik – s ekként összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonsággal –, ha a jogalkotó a költségvetési év tartama alatt bár ex nunc hatállyal, de ellentételezés nélkül akként avatkozik bele az önkormányzatok költségvetésébe, hogy a költségvetésről szóló önkormányzati rendelet elfogadásakor még szabadon felhasználható költségvetési bevételeket célhoz kötött bevételekké minősíti át, avagy a korábban is célhoz kötött bevételek felhasználási feltételeit szigorítja, s ekként megghiúsítja a jogszerűen elfogadott költségvetés alapján vállalt kötelezettségek teljesítését. E jogbiztonsági minimum hiányában – ha tehát a költségvetési év tartama alatt az állam korlátozás nélkül és a forrásszerkezetre is kiható módon avatkozhat be az önkormányzatok költségvetésébe – az önkormányzatok gazdasági önállósága gyakorlatilag megszűnne, emellett az állami beavatkozás korlátlanúsága összeegyeztethetetlen lenne az önkormányzatoknak az Alkotmány IX. fejezetében meghatározott alkotmányjogi helyzetével.²²⁴

A fenti megállapításokat tartalmazó határozatot Sólyom László az úgynevezett ál-visszahatás példajaként említi. Nincs szó ugyanis tényleges visszamenőleges hatályról, mivel az adott ügyben a támadott törvény a költségvetési év közben címkézte át az önkormányzat szabad felhasználású bevételeit kötött felhasználású bevételekké (természetesen a jövőre nézve, formailag nem visszamenőleges hatállyal). Az Alkotmánybíróság azonban nem semmisítette meg a támadott rendelkezéseket, mivel az év közbeni változtatás tilalma csak az adott költségvetési évre vonatkozóan állapítható meg, az ezt követő évtől kezdve azonban a rendelkezés alkotmányossága már nem vitatható. Ezért az Alkotmánybíróság úgy oldotta meg az önkormányzatoktól elvonandó pénzek „felszabadítását”, hogy a határozat rendelkező részében azt állapította meg, hogy az adott rendelkezések a költségvetési év végéig „nem alkalmazhatók”.²²⁵ A vizsgált szabályok tehát általában nem alkotmányellenesek, különben meg kellett volna

²²⁴ 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316., 325.

²²⁵ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 715. old.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316. A kérdéssel kapcsolatban Sólyom megjegyzi, hogy ezzel a megoldással az Alkotmánybíróság lényegében az Alkotmánybíróságról szóló törvényben nem szereplő – de pl. a német alkotmánybíróság gyakorlatában ismert – ideiglenes intézkedést „lopta be” az ítélezési gyakorlatba, azzal az eltéréssel, hogy a jogszabály alkalmazását nem a vizsgálat idejére, hanem az alkotmányellenesség időtartamára függesztette fel.

semmisíteni azokat, az adott évben azonban nem alkalmazhatók, így egy meghatározott időszakra vonatkozóan mégiscsak „alkotmányellenesek”.

A látszólagos visszahatás körébe tartoznak az úgynevezett átnyúló ügyek, amikor arról van szó, hogy az új szabályozásnak a folyamatban levő ügyekre történő alkalmazását is elrendeli a jogszabály, tekintet nélkül azok sajátosságaira. Ha az új jogszabály nem a hatálybalépése után keletkezett jogviszonyokra állapít meg illeték-, adó-, vám-, vagy egyéb kötelezettséget, hanem azokra, amelyek a hatálybalépés után kerülnek a hatóság elé, a teherviselés ténylegesen visszahat azokra a jogviszonyokra is, amelyeket abban bízva hoztak létre, hogy rájuk ilyen kötelezettség nem vonatkozik, és amelyeket a törvényes határidőn belül be is nyújtottak a megfelelő hatósághoz.²²⁶ Az Alkotmánybíróság ilyen esetekben meg is állapította a jogbiztonság sérelmét.²²⁷

Alapvetően különbözik azonban a visszamenőleges hatályú szabályozás tilalmától az a kérdés, hogy ha az új rendelkezést a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Annak ellenére, hogy néhány határozat ezt a terminológiát alkalmazza („a visszamenőleges hatályú alkalmazás tilalmába ütközik, ha az új rendelkezést a hatálybalépés előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell”²²⁸), itt alapvetően a folyamatos jogviszonyokba történő jogszabályi beavatkozásról van szó (kell, hogy szó legyen). Ennek elbírálására azonban az Alkotmánybíróság a jogállamiságból következő más szempontokat vesz figyelembe (clausula rebus sic stantibus, bizalomvédelem, szerzett jogok védelme, stb.).²²⁹

Sajátos problémakört jelentett az Alkotmánybíróság gyakorlatában a meghatározott időtartamra ígért adókedvezmények visszavonásának kérdéscsoportja. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság már meglehetősen korán megállapította, hogy az adókedvezmények az állami gazdaságpolitika olyan eszközei, amelyek a jogalkotó által lényegesnek és fontosnak tartott célok elérését hivatottak elősegíteni.²³⁰ A részben

²²⁶ 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45., 48.; 365/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 850., 852.

²²⁷ Pl. 15/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990, 57.; 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45.; 30/1993. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1993, 237., 54/1994. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1994, 289., 365/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 850. stb.

²²⁸ 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324.; 33/1997. (V. 28.) AB határozat, ABH 1997, 172.

²²⁹ Ld. fentebb; Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 715. old.

²³⁰ 137/B/1991. AB határozat ABH 1992, 456.

vagy teljesen külföldi tulajdonban álló vállalkozásoknak nyújtott adókedvezmények annak a célnak a szolgálatában állanak, hogy a fejlett technológiát működtető és jelentős tőkeerőt képviselő külföldi vállalkozások a lehető legnagyobb mértékben járulhassanak hozzá a nemzetgazdaság teljesítőképességének fokozásához, a fejlett technológiák hazai elterjesztéséhez.

Ahogy az adókedvezmények biztosítása, úgy korlátozása, illetőleg megvonása is a jogalkotó szándékától függő gazdaságpolitikai kérdés, alkotmányossági problémát önmagában nem képez.²³¹ Amennyiben a jogalkotó nem részesíti előnyben tovább az eredetileg támogatandónak tartott tevékenységeket, aggálytalanul korlátozhatja vagy a jövőre nézve megszüntetheti a korábban juttatott kedvezményeket. A külföldi érdekeltségű vállalkozásoknak biztosított adókedvezmények igénybevételének lehetősége a jogalkotó szándéka szerint időben fokozatosan korlátozódik, legkésőbb – az adott ügyben – a 2003. évi adózás folyamán vehető igénybe.

Abból eredően, hogy az adókedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga, az államnak jogában áll a korábban biztosított adókedvezmények mértékét, alkalmazási körét, igénybevételi lehetőségének időtartamát a jövőre nézve korlátozni, sőt e kedvezményeket meg is szüntetni. Ez még akkor is így van, ha figyelembe vesszük, hogy az adókedvezmény sajátos gazdaságpolitikai ösztönző eszköz is lehet, amelynek alkalmazásával az állam bizonyos tevékenységi fajtákat vagy beruházásokat kíván támogatni, s ilyen esetben a kedvezmény utólagos mérséklése vagy megszüntetése kedvezőtlen helyzetbe hozza azokat, akik a hatályos jogszabály maradandóságában bízva – esetleg jelentős anyagi kockázatot vállalva – kezdték meg a kedvezménnyel ösztönzött tevékenységüket.

Más a helyzet akkor, ha az állam nem pusztán az adóügyi jogszabályban állapít meg valamilyen adókedvezményt, hanem kifejezetten abból a célból bocsát ki egy jogszabályt, hogy a gazdasági élet szereplői számára hosszú távra szóló garanciákat nyújtson. Az állam természetesen ilyenkor is jogosult a jogszabály módosítására, ennek azonban nem csupán az a korlátja, hogy az érintettekre kedvezőtlen módosítás nem lehet visszamenőleges hatályú, hanem az is, hogy a módosítás hatálya általában nem terjedhet

²³¹ 182/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 588.

ki azokra a természetes és jogi személyekre, akik (amelyek) az állami garanciában bízva a módosítás hatálybalépése előtt kezdtek hozzá a kedvezményezett tevékenységhez. Az állam által vállalt garanciáknak e korlátozást figyelmen kívül hagyó önkényes és azokra is vonatkozó módosítása, akik tevékenységüket a módosítás előtt kezdték meg, ellentétes az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonsággal, s ezért alkotmányellenes.

Az állam nem köteles arra, hogy a jogszabályban vállalt garanciákat örök időkre fenntartsa. Célszerű ezért, ha magában a jogszabályban jelöli meg azt a határidőt, ameddig a garanciákat változatlan tartalommal vállalja. Ha ezt a jogalkotó elmulasztotta, esetenkénti alkotmányossági vizsgálat keretében lehet eldönteni, hogy a garanciákról szóló jogszabály módosítása az államnak a jogalkotási hatáskör nyújtotta erőfölényével való visszaélése-e, avagy a jogszabály kibocsátása óta eltelt hosszú idő alatt bekövetkezett jelentős változások kényszerítették az államot a módosításra. Ilyen kényszerítő szükség nélkül az eredetileg határidő nélkül vállalt garanciák körének szűkítése vagy azok megszüntetése csak akként történhet, ha a módosítás kihirdetése és hatálybalépése között a jogalkotó hosszabb felkészülési időt biztosít az érintettek számára, illetőleg a kihirdetés és a módosítás jogi, gazdasági vagy egyéb következményeinek, hatásainak tényleges beállta között méltányos időtartam áll az érintettek rendelkezésére, avagy az azonnali hatályú módosítás az érintettek köre szempontjából nem visszamenőleges érvényű.²³²

A rövid és a hosszabb időtartamra szóló adókedvezmények között különbséget téve, a kedvezmények megvonásának (csökkentésének, illetve megszüntetésének) tilalma olyan általános alkotmányossági követelmény, amely különösen a rövid időtartamra szóló kedvezmények megvonásának alkotmányos akadálya. Hosszabb időtartamra szóló adókedvezmények fenntartása esetén – az időtartam hosszabbodásával egyenes arányban – kivételesen lehetőséget kell a jogalkotónak biztosítani arra, hogy a kedvezmények biztosításakor fennálló helyzetben beállott jelentős, alapvető változások esetén – még az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére is figyelemmel és annak keretei között maradva – a kedvezményeket csökkentse, adott esetben meg is vonja. Ez a helyzet

²³² 9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994, 74., 75–76.

különösen akkor, ha a változások a kedvezmények fenntartását az állam számára a kedvezmények megadásakor fennálló körülményekhez képest (amelyek fennállásában viszont a jogalkotó bízott) aránytalanul terhessé, vagy kifejezetten lehetetlenné teszik. Hosszú időtartamra biztosított kedvezmények ilyen körülmények miatt történő megvonásának, az adórendszer adóalanyokra nézve terheőbb módosításának a jogbiztonság követelménye önmagában véve, elvi jelleggel nem állja útját.

A jogbiztonság követelménye e tekintetben sem abszolutizálható olyan értelmezésben, amely ténylegesen a jogrendszer kivételt nem tűrő feltétlen (abszolút) változatlanságának igényét emelné alkotmányos követelménnyé. A jogbiztonság követelménye nem ezt, hanem a viszonylagos állandóságot, a kiszámíthatóságot követelményét fogalmazza meg.

A jogalkotó mozgástere értelemszerűen a kedvezmények igénybevételi lehetőségével egyenes arányban áll: minél hosszabb időtartamra adták azokat, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy időközben az alapul vett körülmények jelentősen megváltoznak. A nagyobb valószínűséggel együtt arányosan csökken az az elvárhatósági mérce, amelynek alapulvételével az államtól a kedvezmények fenntartása még elvárható. Ez a jogbiztonság oldaláról azt a megfontolást juttatja kifejezésre, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelménye az egyszer megadott kedvezmények igénybevétele lehetőségének időtartamával együtt: ennek hosszabbodásával együtt válik egyre viszonylagosabbá. Minél hosszabb az időtartam, a jogbiztonság követelménye annál viszonylagosabb – csökkenő mértékű – állandóság iránti követelményt foglal magában.

A kivételes változtatási lehetőség alkotmányosságát az Alkotmánybíróság ezért esetről esetre, az adott egyedi tényállás összes körülményeire figyelemmel vizsgálhatja, ideértve a módosítás: a terheőbbé tétel mértékének és a körülményekben beállott alapvető, jelentős változások súlyának és következményeinek viszonyát, azaz azt, hogy a változásokkal a kedvezmények megvonása arányban áll-e. Aligha lenne alkotmányos adókedvezmény-megvonásnak tekinthető az olyan módosítás, amely a körülmények jelentős változása által indokolthoz képest aránytalanul és azon messze túlmenően –

valójában tehát a körülmények megváltozását ebben az aránytalan részében csupán ürügyül felhasználva – csökkent, illetve szüntet meg adókedvezményt.²³³

Összefoglalóan az Alkotmánybíróság megállapította, hogy határozott időre szóló – egyszer már megszerzett – adókedvezmények általában nem vonhatók meg. Kivételesen, a hosszú időtartamra adott adókedvezmények esetében azonban a jogalkotónak lehetősége van arra, hogy a fentiekben körülírt körülmények fennforgásakor – és adott esetben az Alkotmánybíróság eseti vizsgálatának eredményétől függően – alkotmányosan vonjon meg: csökkentsen vagy szüntessen meg akár már megszerzett adókedvezményeket.²³⁴

Az idézett határozathoz fűzött különvélemény hangsúlyjaiból is megállapíthatóan a hosszabb távra ígért adókedvezmények visszavonásának kérdését egyre kevésbé tekintette az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának alapján vizsgálendő kérdéskörnek. Az ilyen esetek egyre inkább átkerültek a szerzett jogok megsértésének vizsgálódási szempontja által elbírált ügyek körébe annál is inkább, mivel az Alkotmánybíróság – még mindig a jogállamiság fogalmi körén belül – a bizalomvédelem körébe tartozó eszközök széles választékával rendelkezett, és azokat alkalmazta is.²³⁵

²³³ 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61., 68.; ld. ehhez: Vörös Imre: A piaci szereplők egyenlőként kezelése a magyar gazdasági jogrendben, az Alkotmányban és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999. 375. sköv. old.

²³⁴ A határozathoz fűzött különvélemény szerint egy ilyen szabály a bizalom védelméből nem adódik. A bizalomvédelem alkotmányos terjedelme meghatározásakor a döntő nem az időtartam, hanem azoknak a szempontoknak a súlya, amelyek a jogalkotó oldalán a változtatást elkerülhetetlenül szükségessé tették, illetve annak vizsgálata, hogy a korábbi kedvezményezett ért veszteség a jogalkotó alkotmányosan megengedett céljaival arányban áll-e. Az adózóra terheesebb változtatásoknál az alkotmánybíróságoknak kevés lehetőségük van arra, hogy az új szabályozás szükségességét kérdésessé tegyék, hiszen az adó mint állami jövedelemszerző és gazdaságpolitikai befolyásoló eszköz rendeltetésellenes használata csak szélső esetekben állapítható meg. Annál inkább helye van az arányosság vizsgálatának, ahol az alkotmánybíróságok nem állnak meg önmagában annál a „kárnál”, hogy adót (vagy több adót) kell fizetni, hanem az ezen túli következményeket is tekintetbe veszik. A jelen ügyben tehát el kellett volna kerülni egyetlen módszertani szempont abszolutizálását, másrészt a többi szempontot is értékelni kellett volna. A megalapozott döntéshez különösen szükséges lett volna a cél és eszköz arányosságának mérlegelése. Súlyom László, Ádám Antal, Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön alkotmánybírók különvéleménye. 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61., 72.

²³⁵ Súlyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 715. old.

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma

A diszkrimináció tilalma egy speciális helyzetű, különleges jog,²³⁶ amely más szabadságjogokkal ellentétben nem a cselekvés egy olyan privát területét jelöli ki, amelyen belül az egyén az állami beavatkozástól mentesen, szabadon cselekedhet, hanem az állami védelmet garantálja a hátrányos megkülönböztetéssel szemben.²³⁷ A diszkrimináció tilalmának alapja az egyenlőség filozófiai, etikai alapján nyugvó törvény előtti egyenlőség követelménye.²³⁸ A törvény előtti egyenlőségből következő jogalkotói mérce az, hogy az egymással összehasonlítható helyzetben levő jogalanyokat egyformán kezelje a jog, az egymástól eltérőket pedig különbözőképpen. Az állam akkor sérti meg az egyenlő bánásmód követelményét, ha valamely szabály megalkotása vagy intézkedés végrehajtása során olyan személyek között különböztet, akik ugyanolyan helyzetben vannak (de jure diszkrimináció), illetve ha a jogszabályalkotáskor vagy a jogalkalmazás során nem veszi figyelembe a személyek között ténylegesen meglévő különbségeket (de facto diszkrimináció).²³⁹

Bármennyire sarkalatos pontja is a modern demokráciáknak az egyenlőség elve, mégsem jelent abszolút egyenlőséget, vagyis feltétel nélküli egyenlő bánásmódot minden esetben. Eltérő bánásmód alkalmazása indokolt ugyanis az egymástól eltérő helyzetben lévők esetében, természetesen csak olyan mértékben, ahogyan az eltérés mutatkozik. Garanciális jelentőségű az, hogy az eltérő bánásmód csak abban az esetben

²³⁶ Ld. Györfy Tamás: A diszkrimináció tilalma: egy különleges státuszú jog. *Jogtudományi Közöny*, 1996. 7–8. sz. 275. sköv. old.

²³⁷ A könyvtárnyi irodalomból ld. Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In: *Emberi jogok*. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 367. old.; Bragyova András: Egyenlőség és alkotmány. Az alkotmányos egyenlőségi szabály jelentése és alkalmazása. In: *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999. 29–30. old.; Vörös Imre: A piaci szereplők egyenlőként kezelése a magyar gazdasági jogrendben, az Alkotmányban és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999. 375. sköv. old.; Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. *KJK–MTA ÁJI*, 1995. 353. old.

²³⁸ Ld. Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. *Acta Humana*, 2001. No 43. 5. sköv. old.

²³⁹ Ld. Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In: *Emberi jogok*. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 366. old.

megengedett, ha az igazságosság alapján igazolható.²⁴⁰ Az angolszász irodalom az igazságosságot az ésszerűség követelményével azonosítja, és azt követeli meg, hogy az eltérő bánásmód ésszerű okon, objektív alapokon nyugodjon. Bármilyen alapot tekintsünk is meghatározónak, a követelmény lényegi tartalma az eltérő bánásmód önkényes alkalmazásának tilalma.²⁴¹

A nemzetközi dokumentumokban az egyenlőség elve a törvény előtti egyenlőség és a megkülönböztetés tilalmaként jelenik meg. Az Egyesült Nemzetek Szervezete által 1948-ban elfogadott Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 2. cikke szerint mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonna, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra. A 7. cikk szerint a törvény előtt mindenki egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez. Mindenkinnek joga van egyenlő védelemhez a jelen nyilatkozatot sértő minden megkülönböztetéssel és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben.²⁴²

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya²⁴³ 2. cikkének 1. pontja egy általános egyenlőségi szabályt tartalmaz. Kimondja ugyanis azt, hogy az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és

²⁴⁰ „Anyagi értéket anyagi értékkel, szellemi értéket szellemi értékkel, erkölcsi értéket erkölcsi értékkel, életet élettel, emberi méltóságot csak emberi méltósággal szemben lehet értékelni. A jog rendjének az értékek között biztosan kell mozognia – az igazság ezt követeli tőle.” Zlinszky János: Keresztény erkölcs és jogászai etika. Szent István Társulat, 1998. 63. old.

²⁴¹ Ld. ehhez: Koppelman, A.: *Antidiscrimination Law and Social Equality*. New Haven, 1996.; Heringa, A. W.: *Standards of Review for Discrimination. The Scope of Review by the Courts*. In: Loenen, T. – Rodrigues, P. R. (eds.) *Non-Discrimination Law; Comparative Perspectives*. The Hague, 1999. 26. old.; Fredman, S.: *Discrimination Law*. Oxford, 2001.; Kovács Krisztina: *A hátrányos megkülönböztetés tilalma*. In: *Emberi jogok*. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 366. old.

²⁴² Article 2. Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Article 7. All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law. All are entitled to equal protection against any discrimination in violation of this Declaration and against any incitement to such discrimination.

<http://www.un.org/Overview/rights.html>

²⁴³ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Egyezségokmány 26. cikke viszont a törvény előtti egyenlőség jogának gyakorlásával kapcsolatban megtilt mindenfajta megkülönböztetést, és hatékony jogvédelmet kíván meg a részes államoktól. Kimondja azt, hogy a törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell és minden személy számára egyenlő, és hatékony védelmet kell biztosítania bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezménynek (Európai Egyezmény)²⁴⁴ a megkülönböztetés tilalmáról szóló 14. cikke szerint a jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.²⁴⁵

Az egyezmény nem általában, hanem csupán a konvencióba foglalt jogok és szabadságok vonatkozásában tiltja a diszkriminációt, az egyezményben felsorolt emberi jogok diszkriminatív alkalmazását tiltja meg. Ahhoz azonban, hogy a fenti rendelkezés sérelme megállapítható legyen, nem szükséges, hogy az érintettnek egy másik, az egyezmény által ugyancsak biztosított jogát meg is sértse az állam, elegendő, ha a kérelem egy másik, a konvenció által deklarált jog védelmi körébe tartozik. Az Egyezmény 2000. november 4-én, Rómában aláírt 12. jegyzőkönyve a diszkrimináció

²⁴⁴ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

²⁴⁵ ld. ehhez: Kardos Gábor: A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Egyezményében és az Emberi Jogok Európai Bíróságának, illetve Bizottságának gyakorlatában. Jogtudományi Közlemény, 1992. 1. sz. 29., sköv. old.

tilalmát már másképp határozza meg. Eszerint a jogszabályban meghatározott bármely jog élvezetét mindenfajta megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. Hatóság senkivel szemben nem alkalmazhat hátrányos megkülönböztetést semmilyen, például az előző pontban említett alapon.²⁴⁶

Az új jegyzőkönyv – melyet Magyarország is aláírt – érdekessége az, hogy a megkülönböztetést nem csupán az egyezményben foglalt jogok és szabadságok, hanem bármely jogszabályban foglalt jog vonatkozásában tiltja. A jogszabály (law) fogalma az egyezmény esetjoga alapján magában foglalja a nemzeti jogot és a belső jogba inkorporált nemzetközi jogot is.²⁴⁷

Az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmát tartalmazó 70/A. §-ára²⁴⁸ vonatkozó meghatározó, precedens-jellegű határozatait az Alkotmánybíróság már 1990-92 között lényegében kialakította. Az értelmezési gyakorlat töretlenül az alap-határozatok által meghatározott keretek között mozog, melyek lényegében az alábbi kérdésköröket fogják át:

- a diszkrimináció tilalmának alkotmányos határa és a pozitív diszkrimináció mércéje;
- az ún. homogén csoport, az adott szabályozási kör és az „érintettek” viszonya, mint vizsgálati szempont;

²⁴⁶ 1. The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

2. No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1.

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>

²⁴⁷ Kovács Krisztina: A diszkrimináció-tilalom kiterjesztése az Emberi jogok európai egyezményében. *Fundamentum*, 2000. 4. sz. 27. old.

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

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

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

- az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével összekapcsolt egyenjogúsági értelmezés, vagyis az alapjogoknak nem minősülő alanyi jogok védelme az egyenlő emberi méltóság alkotmányos jogán keresztül.²⁴⁹

Az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alapelvként kap értelmezést,²⁵⁰ melynek érvényesülését az alapjogok szintjén a „szükségesség-arányosság” mércéjét alkalmazva vizsgálja, míg az egyéb alkotmányos jogok (nem alapjogok) szintjén az emberi méltóság meghatározó alapjogát közbeiktatva az ésszerűség követelményét tekinti alkotmányossági mércének.²⁵¹

A diszkrimináció tilalmával az erre hivatkozó indítványok alapján már működésének kezdetén (annak első évében) foglalkoznia kellett az Alkotmánybíróságnak. Az első ügyben a pozitív diszkrimináció megengedhetőségével kapcsolatban kellett állást foglalnia akkor, amikor még a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos főszabály kidolgozására sem volt alkalma a testületnek.²⁵²

A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló jogszabály alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos határozatában az Alkotmánybíróság – a pozitív diszkrimináció alkotmányos határait megvonva – a következőket állapította meg:

Az Alkotmány 70/A § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom értelmezésével megállapítható: a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként

²⁴⁹ Ez utóbbi konstrukció kidolgozására azért volt szüksége az Alkotmánybíróságnak, mivel a magyar Alkotmány nem tartalmaz a német Grundgesetz 3. cikkelyének (1) bekezdésében megfogalmazott általános egyenlőségi klauzulát [Artikel 3 (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.]. ld. ehhez: Emberi Jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 380. old.; Bragyova András: Egyenlőség és alkotmány. Az alkotmányos egyenlőségi szabály jelentése és alkalmazása. In: Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára., KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999. 33. old.

²⁵⁰ Ld. Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 25. old.

²⁵¹ Az értelmezett Alkotmány. Szerk.: Holló András és Balogh Zsolt. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000. 647. old.

²⁵² Mivel az első elvi kijelentésekre éppen a pozitív diszkrimináció kapcsán került sor, ez a továbbiakban olyan félreértésekre adott okot, mintha az ott mondottak csak a pozitív diszkriminációra vonatkoznának, illetve mintha a pozitív diszkriminációnak külön mércéje lehetne. Ld. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 409. old.

(egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

Mindebből következik, hogy a gyermekek számától, vagy családi helyzetétől függő – és így egyenlőtlen – elosztás egyrészt nem nyugodhat olyan szempontokon, amelyek a gyermekeket mint személyeket nem egyenlően kezelik, és ezek nem különböztethetnek meg valamely más szabadságjog megsértésével (például vagy faj, vallás, nemzetiség stb. szerint). A három vagy több gyermek, illetve egyedülállóként legalább két gyermek nevelése az adóalany számára esélyegyenlőtlenséget jelentő, hátrányos helyzetnek minősül. A személyi jövedelemadóról szóló törvény kifogásolt pontjaiban ennek az esélyegyenlőtlenséget teremtő hátrányos helyzetnek a kiküszöbölését célozza a jogalkotó.

Az Alkotmánybíróság a fenti ügy kapcsán szükségesnek tartotta megállapítani: az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.

A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.²⁵³

Az idézet első bekezdésében foglalt tétel [a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni] a

²⁵³ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46., 48–49.

későbbiekben a diszkrimináció tilalmával (és természetesen nem csupán a pozitív diszkrimináció megengedhetőségével) kapcsolatos ítélkezés alapjává vált. Az Alkotmánybíróság ezzel a megállapításával lényegében magáévá tette azt a Dworkintól származó elvet, amely szerint az egyenlő jogvédelem azt jelenti, hogy az egyének szempontjait egyenlő tisztelettel és körültekintéssel kell figyelembe venni.²⁵⁴ Azon kívül, hogy ez az első határozat kifejezetté tette az egyenlőség elvének összefüggését az emberi méltóság alapelveivel, végrehajtotta azt a „kopernikuszi fordulatot” (Sólyom), hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát az eredményről, vagyis a javak vagy jogok egyenlő elosztásáról átállította az eljárásra, tudniillik arra, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie.²⁵⁵

A megkülönböztetés tilalma alkotmányossági vizsgálatának folyamatában a fogalmi tisztázásra, illetve az alkotmányossági mérce kidolgozására irányuló következő lépcsőfokot az első – vagyoni – kárpótlási határozat jelentette. A határozat a miniszterelnök absztrakt alkotmányértelmezést kérő indítványa alapján született, amely indítványban azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy értelmezze az Alkotmány 70/A. §-át – figyelemmel az Alkotmány 9. §-ára, valamint 13. §-ának (1) bekezdésére – arra tekintettel, hogy nem jelenti-e az embereknek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározottak szerinti hátrányos megkülönböztetését az, ha egyes személyek volt tulajdona – aszerint, hogy mi volt a tulajdonukban – reprivatizációra kerül, másoké pedig – eltérő privatizációs és kártalanítási elvekre tekintettel – nem kerül a tulajdonukba való visszaadásra.²⁵⁶

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 70/A. §-a az emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést. Az Alkotmánybíróság szerint a tulajdonhoz való jognak az állam részéről való biztosítása [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] felöleli a tulajdonszerzéshez való jogot is.²⁵⁷ Az adott összefüggésben

²⁵⁴ Ld.: Dworkin, R.: *Taking Rights seriously*. Cambridge, 1977. 192.; Dworkin, R.: *Law's Empire*. Cambridge 1986. 297–301.

²⁵⁵ Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, 2001. 409.

²⁵⁶ Ld. ehhez: Eörsi Mátyás – Kis János: *Az alkotmányellenes diszkrimináció és a kárpótlási törvény*. Budapest, 1991.

²⁵⁷ E határozatában még nem tisztázta az Alkotmánybíróság azt, hogy valójában nem is alapjogot érintő megkülönböztetést bírál el. Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, 2001. 409. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének tartalmát illetően, ti., hogy a tulajdonhoz való,

figyelembe kell venni a vállalkozáshoz való jogot is, mert a privatizáció és a föld reprivatizációja is elsősorban vállalkozói gazdaságok kialakítását szolgálja.

Az a kérdés, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e, csakis a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható, hiszen ugyanaz a kritérium – például „földtulajdonos” – a kontextustól függően minősülhet diszkriminatívnak. Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. Ha azonban adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van.

Az állami tulajdon magántulajdonba adása során az állam az Alkotmány preambulumban célul tűzött szociális piacgazdaság megvalósításának feladatát látja el. Arra nézve azonban tulajdonosként szabadon cselekszik, hogy a magántulajdont – akár saját tulajdonának átadása révén is – miként támogatja.

Ha azonban az állam az állami tulajdon magántulajdonba adása során a tulajdonszerzés feltételeit tekintve megkülönbözteti és másként kezeli a volt tulajdonosokat, mint a nem tulajdonosokat, sőt a volt tulajdonosok csoportján belül tovább differenciál, csak akkor nem sérti meg az Alkotmány 70/A. §-át, ha indokai megfelelnek a megengedett pozitív diszkrimináció feltételeinek.

A különbségtétel alkotmányosságának az a bizonyosság a feltétele, hogy a tulajdonosok és a nem tulajdonosok közötti megkülönböztetés olyan eljárásban alakul ki, amelyben a volt tulajdonosok és a nem tulajdonosok szempontjait azonos körülményekkel és elfogulatlansággal mérlegelték. A volt tulajdonosoknak, csakúgy, mint a nem tulajdonosoknak nem az állami tulajdonból való részeltetésre van ugyanis joguk, hanem arra, hogy egy ilyen lehetőség szabályozásánál egyenlőként kezeljék őket, és mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal értékeljék. Enélkül a megkülönböztetés alkotmányos sértő.

Összegezve: az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a föld reprivatizációja és a „részleges kártalanítás” eltérő gazdaságpolitikai és politikai összefüggésben jelentkeznek, különböző ismérveken nyugszanak, és nincs közöttük jogi összefüggés

Alkotmány által védett jog magában foglalja a tulajdonszerzéshez való jogot is, a későbbiekben az Alkotmánybíróság álláspontja megváltozott. Ld. V. rész, 3.1. pont.

sem, ezért az Alkotmány 70/A. §-a által megkívánt egyenlőség vonatkozásában egymással való összefüggésben nem is értelmezhetőek. Minthogy a volt tulajdonosok és a nem tulajdonosok közötti különbségtétel, továbbá a tulajdonjog tárgya szerinti differenciálás fentiekben elemzett ismérveken nyugvó alkotmányosságát sem az indítvány, sem az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló dokumentumok nem támasztják alá, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-át úgy értelmezte, hogy a személyek hátrányos megkülönböztetését jelenti az, ha egyes személyek volt tulajdona reprivatizálásra kerül, másoké pedig nem kerül tulajdonukba való visszaadásra, ezért ezt a megkülönböztetést alkotmányellenesnek ítélte.²⁵⁸

Az Alkotmánybíróság az idézett határozatban lényegében az egyenlőség voltaképpen alapszabályát mondta ki: az egyenlőt egyenlőként, az egyenlőtlen egyenlőtlenként kell a jognak kezelnie.²⁵⁹ A tétel két szabályt határoz meg. Egyrészt meghatározza a viszonyítási alapot, amennyiben az egyenlőségnek azonos szabályozási koncepción belül, a tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia – ebből fejlődött ki később a „homogén csoport” formulája. Másrészt egy (látszólagos) tartalmi alkotmányossági mércét is adott az Alkotmánybíróság: a megkülönböztetés akkor nem alkotmányellenes, ha „kellő súlyú alkotmányos indoka van”.²⁶⁰

A homogén csoportra vonatkozó gyakorlatát és terminológiáját aztán a későbbiekben többször összefoglalta és általánossá tette az Alkotmánybíróság, amikor megállapította például, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma azt jelenti, hogy az állam az azonos típusú jogviszonyokon belül az alanyi jogok elosztását illetően – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában – nem különböztethet az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt szempontok szerint. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye tehát a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi.²⁶¹

²⁵⁸ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 78.

²⁵⁹ Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 410.

²⁶⁰ Súlyom: uo.

²⁶¹ 881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474., 477.

A diszkrimináció tilalmának a jogi személyekre való alkalmazhatóságát illetően a 21/1990. (X. 4.) AB határozat indokolásának befejező passzusa, valamint a már említett 7/1991. (II. 28.) AB határozat is tett már ugyan egy félmondatos utalást²⁶², ennek részletesebb kifejtésére azonban csak egy későbbi, az értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról, valamint az értékpapírtőzsdéről szóló 1990. évi VI. törvény alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatban hozott határozatban került sor. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában megállapította azt, hogy az Alkotmányban meghatározott alapkategóriák [mint pl. az 57. § (5) bekezdésében írt jogorvoslathoz való jog, a 13. § (2) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog, a 70/A. §-ában írt diszkrimináció tilalma, stb.] – annak ellenére, hogy az Alkotmány azokat állampolgári aspektusból fogalmazza meg – a személyekre általában, így jogi személyekre is vonatkoznak. A jogi személy számára is biztosított tehát, hogy alkotmányos jogait bármely megkülönböztetés nélkül érvényesíthesse.²⁶³

A diszkrimináció tilalmának értelmezésére vonatkozó fontos megállapítást tartalmazott ezt követően az Alkotmánybíróság azon határozata, amely kimondta, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével –, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. §-ának értelmezésével. Bár a jogegyenlőség fogalma csupán a hivatkozott § (3) bekezdésének szövegében lelhető fel, a jogegyenlőség követelménye jelen van a 70/A. § valamennyi szabályában.

²⁶² „Az Alkotmánybíróság végül rámutat arra, hogy a szövetkezetek tulajdonának azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás nélküli elvonása emellett sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében rögzített azon elvet, amely szerint a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Az ilyen eljárás ugyanakkor az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt jogegyenlőség elvének sérelmét is jelenti, mivel ez az elv nemcsak a természetes, hanem a jogi személyekre is vonatkozik.” 21/1990. (X. 4.) AB határozat ABH 1990, 73., 82.

²⁶³ 1441/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 590., 591.

A jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, szín, nem, nyelv, vallás²⁶⁴, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre²⁶⁵, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.²⁶⁶ Ez azt jelenti, hogy a nem alapjogokat érintő, bármely más szempont szerinti megkülönböztetés is alkotmányellenes, ha az emberi méltósághoz való jog sérelmével jár. Ez az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata. Ha a megkülönböztetés – az Alkotmánybíróság által alkalmazott ismérvek szerint – „önkéntes”,²⁶⁷ azaz „indokolatlan, vagyis nincs ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert az ilyen esetekben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal. Következésképpen valamely alapjognak nem minősülő jog, vagy helyzet tekintetében alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha az önkéntes.”²⁶⁸

²⁶⁴ „A felekezeti jogegyenlőség sajátos garanciája az, hogy a vallási meggyőződés kinyilvánításának mellőzésére külön nevesített alkotmányos jogunk van (lelkiismereti szabadság), és ehhez kapcsolódóan a vallási meggyőződésre utaló adatok állami nyilvántartásba nem vehetők föl. A felekezeti jogegyenlőség megvalósulása tehát e viszonyok ignorálását igényli az államtól és így aligha kapcsolódhat hozzá olyan „pozitív diszkrimináció”, mely az esetleges esélyegyenlőtlenséget lenne hivatva mérsékelni. A sajátos vallási igények akkomodációja szemléletében eltér a pozitív diszkriminációtól.” Schanda Balázs: Magyar állami egyházjog. Szent István Társulat, 2000. 19. old.; ld. még erről: Jurasits Zsolt: A lelkiismereti és vallásszabadság törvényi szabályozásának elvi kérdései. Magyar Jog, 1990. 2. sz. 142. old.; Eisgruber, C. L.: Religious Liberty and the Moral Structure of Constitutional Rights. Legal Theory, 2000. 6. 253. sköv. old.

²⁶⁵ „Ez az Alkotmánybíróság gyakorlatának egyik legmarkánsabb tétele lett – noha a kimondására alkalmat adó ügyre senki sem emlékszik már.” Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 21. old.

²⁶⁶ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280., 282.

²⁶⁷ Ld. Sajó András: A „láthatatlan alkotmány” apróbetűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. Állam- és Jogtudomány, 1993. 1–2. sz. 47. sköv. old.

²⁶⁸ 857/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 716., 717.

Sajátos területét jelenti a diszkrimináció-tilalom kérdéskörének a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának kérdése.²⁶⁹ E vonatkozásban az Alkotmánybíróság fontos egyenlőségi kérdéseket tisztázott. A köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságát az alapozza meg, hogy a diszkriminációtilalom elbírálása teljesen független ezektől az ún. tulajdonformáktól.²⁷⁰ Egyes döntéseiben az Alkotmánybíróság szerint az állami és a magántulajdon közötti megkülönböztetés lehet alkotmányos is, más esetekben viszont éppen a különbségtétel az alkotmányellenes, mint például az állami tulajdon számos polgári jogi privilégiuma esetén, amelyeket az Alkotmánybíróság – a hozzá érkezett indítványok függvényében – fokozatosan felszámolt.

Így nem állapított meg alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság az állami tulajdonban levő lakások elidegenítéséről szóló (akkori) kormányrendeletben szabályozott elővásárlási joggal kapcsolatban. Megállapította az Alkotmánybíróság azt, hogy az Alkotmány 9. §-ának felhívása adott esetben irreleváns, hiszen a bérlő javára biztosított elővásárlási jog az eladó állam szempontjából nem jár az állami tulajdon preferálásával. Az Alkotmány 70/A. §-a ugyanis csak a hátrányos megkülönböztetést tiltja meghatározott feltételek mellett, de nem írja elő azt, hogy az elővásárlási jog kedvezményezettje az állami és a magántulajdon esetén ugyanaz legyen, vagy hogy ez a kedvezményezett azonos feltételek mellett szerezhessen tulajdonjogot. Az állami-kormányzati gazdaságpolitika mozgásterébe tartozik e kérdések szabályozása, melynek egyetlen korlátja a diszkrimináció említett tilalma.

Ez mindössze annyit, de annyit feltétlenül jelent, hogy a kedvezményezettek homogén csoportján belül nem lehet különbséget tenni faj, szín, nem stb. alapján, azaz a kedvezményből ilyen alapon nem lehet senkit sem kizárni, feltéve, ha őket az elővásárlási jog az azt alapító jogszabály szerint egyébként megilleti. Nem lehet tehát diszkriminációról beszélni azon az alapon, hogy az állami tulajdon esetén nem a tulajdonostársat, hanem mást kedvezményez a jogszabály, míg magántulajdon esetén ez a kedvezmény a tulajdonostársat illeti meg.

²⁶⁹ Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

²⁷⁰ Ld. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 415. Az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjából a megkülönböztetés szükségtelenségét ld. a tulajdonhoz való joggal foglalkozó V. részben.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése nem írja elő azt, hogy az állami tulajdonra vagy a magántulajdonra nézve ne lehetne eltérő a jogi szabályozás. E rendelkezés a kétféle tulajdon egyenrangúságát mondja ki és tartalmának igazi kibontására éppen a 70/A. § adja meg a lehetőséget. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért többnyire csak a 70/A. § kontextusában értelmezhető. Az Alkotmánybíróság 21/1990. (X. 4.) AB határozatában²⁷¹ rámutatott arra, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdése helyes értelmezés szerint a tulajdon bármely formájára nézve fogalmaz meg diszkriminációtilalmat. A 9. § (1) bekezdése ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. §-a jogegyenlőségi tételének, valamint a 9. § (2) bekezdésébe foglalt vállalkozási jog és a verseny szabadsága általános tételének a tulajdonhoz való, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogra vonatkoztatott kifejtése.²⁷²

Megsemmisítette ugyanakkor az Alkotmánybíróság az ingatlan-nyilvántartásról szóló jogszabály azon rendelkezését, amely gyakorlati alkalmazásában lehetőséget adott arra, hogy az államigazgatási hatóság az ingatlan-nyilvántartásban valamely ingatlan vonatkozásában az államot tüntesse fel tulajdonosként anélkül, hogy az elbirtoklásra, illetőleg az állam törvényes öröklésére vonatkozó, továbbá egyéb tulajdonszerzési és más eljárási garanciális feltételek fennállását a hatóságnak vizsgálnia kellett volna.

A támadott rendelkezés általános érvényű alkalmazása – mindenki más kizorításával – kizárólag az állam javára önálló, nevesített ingatlan-nyilvántartásba vételi jogcímet jelentett, amely alkotmányosan igazolható közérdek fennállása nélkül a tulajdonossá válás módja szempontjából az államot másokkal szemben előnyös pozícióba helyezte, és másoknak (pl. az önkormányzatoknak) a tulajdonszerzés lehetőségéből való kizárásával az államot pozitív irányban diszkriminálta. A szabályozás ugyanis az állam tulajdonoskénti feltüntetéséhez nem írta elő – a tulajdonelvonásra egyébként irányadó – kisajátítási eljárás lefolytatását – annak kártalanítási és egyéb garanciáival együtt –, sem az állam törvényes öröklését igazoló, a bejegyzett tulajdonosokkal szembeni holtak nyilvántartási, majd hagyatéki eljárások megtörténtét, hanem – az államot kedvezményezve – egy sommás, rövidített eljárás keretében tette lehetővé az állam javára szóló tulajdoni bejegyzés teljesítését. Minthogy pedig a

²⁷¹ ABH 1990, 73., 81.

²⁷² 39/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 235., 237–238.

tulajdoni bejegyzés mögött nem voltak meg az egyéb tulajdont keletkeztető jogcímekhez és bejegyzési módokhoz tartozó garanciális eljárási szabályok, a kifogásolt rendelkezés alapján az állam tulajdonoskénti feltüntetésével együtt járó tulajdonelvonás is törvényes – és alkotmányos – garanciák nélkül ment végbe.

A kifogásolt rendelkezés azáltal, hogy a tulajdonosi bejegyzésre vonatkozó eljárás szempontjából az állam javára indokolatlan egyszerűsítést és előnyt, míg más tulajdonosok rovására indokolatlan hátrányt tartalmazott, a különböző tulajdonosok között alkotmányosan megengedhetetlen különbségtételt is megvalósított, amely egyúttal sértette a tulajdonosi jogállás egyenjogúságának és egyenlő védelmének alkotmányos elvét. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése értelmében Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában²⁷³ kifejtette, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdése nem tulajdonformák között különböztet, hanem ellenkezőleg a tulajdon bármely formájára nézve diszkriminációtilalmat fogalmaz meg. Az 59/1991. (XI. 19.) AB határozatban²⁷⁴ pedig arra mutatott rá az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdonhoz való jog tárgykörében következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét. Az állam tulajdonosi pozíciójának ezen elv figyelmen kívül hagyásával megvalósított kedvezményezése alkotmányellenes. Több határozatában²⁷⁵ utalt az Alkotmánybíróság arra is, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést, e jogegyenlőségi tétel az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján a tulajdonhoz való jogra és az abból folyó egyéb vagyoni jogokra is vonatkozik, így a polgári jogi jogalanyok között a vagyoni jogviszonyok körében tett megkülönböztetés – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában – alkotmányosan megengedhetetlen. Ezekből az alkotmányi rendelkezésekből tehát az következik, hogy a polgári jogi szabályozás során a polgári jogi jogviszonyok alanyait –

²⁷³ ABH 1990, 73.,

²⁷⁴ ABH 1991, 254.

²⁷⁵ 18/1992. (III. 31.) AB határozat, ABH 1992, 110.; 29/1992. (V. 19.) AB határozat, ABH 1992, 162.; 53/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 261.

az azonos szabályozási koncepción belül, tekintettel a 9. § (1) bekezdés és a 70/A. § (1) bekezdésének összefüggésére – egyenlőnek kell tekinteni.²⁷⁶

3. Módszertan

Az alkotmánybírósági tevékenység jelentős részét – a hatásköri sajátosságokból következően – az utólagos absztrakt normakontroll teszi ki. A normakontroll – egy adott jogszabály és az Alkotmány rendelkezései közötti összhang vizsgálata – sajátos módszertan kialakítását tette szükségessé, amely módszertan alapjául maga az Alkotmány kell, hogy szolgáljon.²⁷⁷ A vizsgált jogszabályok és az Alkotmány rendelkezéseinek összhangja szempontjából nyilvánvalóan nem csupán egy mechanikus összehasonlítási-értelmezési tevékenységről van szó, hanem végső soron az Alkotmányban biztosított alapjogok érvényesülésének a jogalkotással szembeni védelméről. Emellett – ami még az alapjogvédelemnél is jelentősebb dogmatikai probléma – az alapjogok korlátozhatóságának kérdésköre, amelyre vonatkozóan az Alkotmány 8. § (2) bekezdése mindössze annyit tartalmaz, hogy alapvető jog lényeges tartalmát még törvény sem korlátozhatja.

Az Alkotmány szövege az alapjogok korlátozhatóságára vonatkozóan ezen túlmenően nem tartalmaz konkrét rendelkezést,²⁷⁸ így nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróság módszertana, vizsgálati metodikája is az alapjog-korlátozásra vonatkozó alkotmányi rendelkezésből (no meg a nemzetközi gyakorlatban kialakult dogmatikából) fejlődött ki.²⁷⁹

²⁷⁶ 25/1993. (IV. 23. AB határozat, ABH 1993, 188., 192.

²⁷⁷ Pokol Béla: Alapjogok és alkotmánybíráskodás – jogelméleti nézőpontból. Jogtudományi Közlöny, 1989. 5. sz. 144., sköv. old.

²⁷⁸ Ld. ehhez: Gadó Gábor: Alapjogok védelme és korlátozása az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében. Gazdaság és Jog, 1994. 9. sz. 3. sköv. old.

²⁷⁹ Ld. Szeffü Gábor: Alkotmány és alkotmánybíráskodás. Az alapjogok értelmezése és védelme az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. Jogtudományi Közlöny, 1992, 2. sz. 52. sköv. old.

Az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány 8. §-a az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak elismerése, ezek tiszteletben tartása és az állam általi védelmükre irányuló állami kötelezettség kimondása mellett azok korlátozhatóságát illetően²⁸⁰ a következőket mondta ki: (2) Alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg. (3) Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölc s vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.²⁸¹

Az Alkotmánynak ez a szövege – az alapjog-korlátozást illetően – alapvetően politikai biztosítékokra épített. A minősített többséget igénylő alkotmányerejű törvény elsődlegesen a kormányzó és ellenzéki pártok kompromisszumához kötötte az alapjogok korlátozását. Ha ez a kompromisszum megvan, akkor a korlátozás alkotmányosságát viszonylag enyhe mércével ítéli meg a törvény: olyan absztrakt fogalmak, mint a közbiztonság, közérkölc s, közegészség önmagukban is elégséges indokok lehetnek valamennyi alapjog korlátozásához. Ezáltal a minősített többséggel a törvényhozás tulajdonképpen minden lényeges alapjogi kérdést végérvényesen eldönthet, e konstrukcióban az Alkotmánybíróságra elsődlegesen az hárult volna, hogy vita esetén elbírálja; az adott tárgykört alkotmányerejű törvényben kell-e szabályozni, vagy sem.²⁸²

Ezt tette az Alkotmánybíróság a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazati jogával kapcsolatos határozatában, amikor megállapította: az Alkotmány 8. § (3) bekezdése szerint alapvető jog csak alkotmányerejű törvényben megállapított korlátozásnak vethető alá. A választási törvény nem alkotmányerejű törvény. E törvény 2. § (4) bekezdésének az a része, amely szerint a szavazásban akadályozott az, aki a

²⁸⁰ Ld. Ádám Antal: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. Jogtudományi Közlöny, 1993. 11. sz. 409. old.

²⁸¹ Az Alkotmány eredeti szabálya az alapjog-korlátozást igazoló, nemzetközileg szokásos egyes védett javakat úgy sorolta fel, hogy nem tartalmazta azt a szintén szokásos feltételt, hogy a korlátozás akkor megengedhető, ha ezen javak védelme „egy demokratikus társadalomban szükséges”. Márpedig éppen ez az a klauzula, amelynek keretében az ügydöntő mérlegelés folyik, s amely mind a strasbourgi, mind a luxemburgi bíróság gyakorlata hatásaként egész Európában egységes alapjog-korlátozási módszert eredményezett. Ld. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 397. old.

²⁸² Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor. INDOK, 2000. 122. old.

szavazás napján külföldön tartózkodik, az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében foglalt alapvető jogot – az Alkotmány 8. § (3) bekezdésére tekintettel alkotmányellenesen – korlátozza.²⁸³

Hasonló alapon – de más vonatkozásokat is figyelembe véve – döntött a testület a személyi szám használatával kapcsolatban is: az Alkotmány 8. §-ának (3) bekezdése szerint alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közkerkölcs vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges. A személyi szám nyilvános használatának kötelező elrendelése a személyes adat védelméhez fűződő alapvető jog (Alkotmány 59. §) gyakorlásának korlátozása; ilyen tartalmú rendelkezést miniszteri rendelet nem írhat elő. A személyi szám közlésének és nyilvánosságra jutásának rendelettel való előírására az igazságügyminiszternek nem volt törvényes felhatalmazása; a rendelkezés sérti az Alkotmány 8. §-ának (3) bekezdését, illetőleg az Alkotmány 59. §-át, tehát alkotmányellenes.²⁸⁴

Az Alkotmány 1990. június 25-én életbe lépett módosítása²⁸⁵ a 8. § vonatkozásában megszüntette az alkotmányerejű törvény kategóriáját, következőképp az alapjogokat (egyszerű szótöbbséggel is elfogadott) törvényben korlátozni lehet.²⁸⁶ Ezzel egyidejűleg azonban a korlátozhatósági okok felsorolása helyett az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt tétel szerint az alapjogok korlátozásának határa az adott alapjog lényeges tartalmának sérthetlensége lett.²⁸⁷

²⁸³ 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 25., 26. Az már más kérdés, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a külföldön tartózkodók szavazását szolgáló rendelkezéseket, hanem egész egyszerűen módosította az Alkotmányt, amely ezáltal csak azoknak a nagykorú állampolgároknak biztosított szavazati jogot, akik a választás napján az ország területén tartózkodnak. (A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény 7. §) Az ezzel kapcsolatos kérdéskörhöz ld. Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 115. old; Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris 2001. 276–278. old.

²⁸⁴ 11/1990. (V. 1.) AB határozat, ABH 1990, 156., 158.

²⁸⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 3. § (1) bekezdése.

²⁸⁶ Ld. ehhez: Sajó András: A „láthatatlan alkotmány” apróbetűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. Állam- és Jogtudomány, 1993. 1–2. sz. 61. sköv. old.

²⁸⁷ Az alapjogok korlátozhatóságát illetően egyébként az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem szükséges, hogy a

3.1. Lényeges tartalom

A „lényeges tartalom” alkotmánybeli megfogalmazásával önálló alkotmányjogi kategóriává vált. A kategória tartalommal való kitöltése az Alkotmánybíróságra hárult, a döntések azonban egy alapjog lényeges tartalmát csak nagyon ritkán határozzák meg abszolút módon (pl. az élethez való jog esetében). A lényeges tartalom meghatározására az alkotmánybírósági gyakorlat a szükségesség-arányosság²⁸⁸ teszt néven ismert módszert alkalmazza, amely voltaképp egy negatív jellegű meghatározása az alapjog lényeges tartalmának. Eszerint nem tekinthető egy alapjog lényeges tartalma korlátozásának az, ha másik alapjog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülése, védelme teszi indokolttá a korlátozást, és az így szükségesnek ítélt korlátozás, az így okozott sérelem egyensúlyban van az adott szabályozási cél fontosságával, azzal arányos.²⁸⁹ Az alapjogi korlátozás mércéjének hasonló megfogalmazása már az Alkotmány 1990. évi módosítása előtt megjelent az Alkotmánybíróság egyik határozatához írott különvéleményben. (A különvéleményt író Sólyom László alkotmánybíró szerint ezt a megfogalmazást nem az Alkotmány szövegének értelmezése vezette, hanem szemmel láthatóan a külföldi példák recepciója.²⁹⁰) „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”²⁹¹

korlátozás megfeleljen az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok, nyomós közérdek nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Pl.: 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117., 123.

²⁸⁸ Ld.: 3.2. pontban.

²⁸⁹ Az értelmezett Alkotmány. Szerk.: Holló András és Balogh Zsolt. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000. 143. old.

²⁹⁰ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 398. old.

²⁹¹ 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18., 23.

Az Alkotmány módosítását követően a lényeges tartalom meghatározására már készen állt a korábbi különvéleményben meghatározott formula, amely 1990 októbere óta az Alkotmánybíróság – konkrét határozatokban is megfogalmazott – állandó kritériuma az alapjogok megengedhető korlátozásához. „Az Alkotmánybíróság több határozatában is leszögezte, hogy az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges. Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”²⁹² Vagy: „Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tekinti az Alkotmányban biztosított alapvető jogok olyan korlátozását, amely kényszerítő ok nélkül történik, illetőleg a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A megsemmisített rendelkezés esetében mindkét feltétel fennáll.”²⁹³

A lényeges tartalom kategóriája kiindulópontját tekintve abszolút és objektív jellegű. Eszerint minden jognak van egy olyan központi magja, amelyet a jogkorlátozás sohasem érhet el (abszolút jelleg), és ez a központi mag nem függhet külső körülménytől (objektív jelleg). Az alapjogoknak a lényeges tartalomba tartozó része esetében eleve kizárt a jogkorlátozás, a fennmaradó részben pedig a szükségesség és arányosság követelményeit kell alkalmazni. (Az, hogy mi tartozik egy jog lényeges tartalmába, bírói döntés kérdése).²⁹⁴

Tartalmi követelmény a korlátozással szemben az, hogy a korlátozás nem érintheti az alapjog lényeges tartalmát, hiszen ez már az alapjog kiüresedéséhez vezetne, ami nem is tekinthető az alapjog korlátozásának, hanem az alapjog sérelmének. A korlátozás tárgya ugyanis csak az alapjog nem-lényeges tartalma lehet. Alapjog lényeges

²⁹² 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69., 71–72.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22., 25.

²⁹³ 8/1991. (III. 5.) AB határozat, ABH 1991, 32., 33.

²⁹⁴ Ld.: Emberi jogok. Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 131. old.; ellenkező irányú megközelítéssel: Az értelmezett Alkotmány. Szerk.: Holló András és Balogh Zsolt. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000. 143. old.



tartalmát olyan állami behatolás korlátozza, amelynek folytán az alapjog voltaképpen védelmi funkcióját már nem képes betölteni, céljának megfelelő hatását már nem tudja kifejteni. A lényeges tartalom tehát ott kezdődik, ahol a még megengedhető korlátozás végződik. Első lépésként tehát meg kell vizsgálni azt, hogy a jogi szabályozás lényeges tartalmat érint-e, vagy sem, azaz vizsgálni kell, hogy alapjog-sérelemről, vagy – másik alapjog érvényre juttatása érdekében, megfelelő alkotmányos indokra hivatkozva – alapjog-korlátozásról van-e szó. További lépéseknek csak akkor van értelmük, ha a vizsgálat eredménye az, hogy az alapjog nem-lényeges tartalmát érintő alapjog-korlátozást valósít meg a kérdéses jogszabály, mivel a lényeges tartalmat érintő alapjog-sérelem eleve alkotmányellenes, és – más alkotmánybeli alapjogok, intézmények, célok és értékek érvényre juttatására hivatkozó – alkotmányos indokokkal nem menthető ki. Alapjog nem lényeges tartalmának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az alkotmányosan legitim célok érvényre juttatásához feltétlenül szükséges legkisebb mértéket nem lépi túl: ezen túli – aránytalan – korlátozásban megnyilvánuló alapjog-sérelemet az Alkotmánybíróság pusztán szükségesség címén nem legitimál.²⁹⁵

Ez a megközelítés tehát azt jelenti, hogy az alapvető jogok lényeges tartalmát még a szükségesség/arányosság vizsgálata előtt meg kell állapítani, és további mérlegelésre csak akkor kerülhet sor, ha a korlátozás nem érinti a lényeges tartalmat. Mindazonáltal az alkotmánybírósági gyakorlat nem tekinti következetesen abszolút és objektív jellegűnek az alapvető jogok lényeges tartalmát. A határozatok jelentős részében a lényeges tartalmat a konkrét esetre vonatkozóan, gyakorlati szempontok szerint, és éppen a szükségesség/arányosság követelményei alapján kell meghatározni. Vagyis, ha egy norma szükségtelenül vagy aránytalanul korlátoz egy alapjogot, akkor az egyúttal a lényeges tartalmat is korlátozza.²⁹⁶

²⁹⁵ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260. 273–274. Vörös Imre párhuzamos indokolása.

²⁹⁶ Emberi jogok. Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 132. old.

3.2. Szükségesség – arányosság

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik, vagy egyébként az nem áll összhangban az elérni kívánt céllal, azaz nem elkerülhetetlen, akkor az alapjog lényeges tartalmát érintő sérelem megállapítható.²⁹⁷ Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tekinti az Alkotmányban biztosított alapvető jogok olyan korlátozását, amely kényszerítő ok nélkül történik, illetőleg a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.²⁹⁸

A szükségesség/arányosság teszt²⁹⁹ azonban csupán szerkezet, kerete az alapjogi kérdések eldöntésének. Az Alkotmánybíróság az elé kerülő ügyek kapcsán az alapjogi rendszer minden egyes jogát külön is értelmezte, érvényesülésüket tekintve tartalmi követelményeket állított fel. A próba alkalmazása és a tartalmi követelmények egyidejű figyelembevétele alapján lehet az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni. Lényegében a tartalmi követelmények kifejtése adja a döntések alkotmányjogi megalapozását, és nem önmagában a teszt alkalmazása. Pusztán annak határozati rögzítése ugyanis, hogy a vizsgált alapjog korlátozása szükséges, és arányban áll az elérni kívánt céllal, még nem teszi a döntést megindokolttá. Az adott alapjog érvényesülési tartományának meghatározása, és a másik alapjoghoz való viszonyának tisztázása útján válik csak az adott döntés alkotmányjogilag megalapozottá.³⁰⁰

Jól példázza ezt a büntető eljárás során keletkezett iratok másolásával kapcsolatban hozott alkotmánybírósági döntés, amely az általános alapjogi teszt összefoglalásán túlmenően lényeges elvi megállapítást is tett. Eszerint ugyanis az általános mérce szükségképpen elvont, lényegében módszertani szabály, amely az adott

²⁹⁷ 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172., 175.

²⁹⁸ 8/1991. (III. 5.) AB határozat, ABH 1991, 32., 33.

²⁹⁹ Ld. ehhez: Holló András: Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon. (Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig.) Bíbor Kiadó, 1997. 167. sköv. old.

³⁰⁰ Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor INDOK, 2000. 129–130. old.

esetre (jogszabályra) alkalmazva válik konkrét mércévé, megállapítássá. Ehhez képest az alapjogok védett tartalma esetről esetre eltérően alakul.

Az alapjogok korlátozásának e jogok lényeges tartalma a határa: az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint valamely alapjog lényeges tartalmát az a korlátozás sérti, amely – valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében – nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá, ha szükséges is, a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

Emellett a főszabályként alkalmazandó alkotmányossági mérce mellett azonban egyes alapjogok esetében az Alkotmány maga tartalmaz további kritériumokat, amelyek egyrészt ezt az általános mércét az illető jog tartalmához igazítva konkretizálják, másrészt, amelyek konkrét esetekben sokkal inkább állandó és saját tartalmi ismérvekkel határozzák meg az adott alapjog lényeges tartalmát a viszonyítással dolgozó általános szabály helyett. Ez utóbbi, minden alapjogra alkalmazandó általános mérce szükségképpen elvont, módszertani szabály lehet csak, amely a mindenkori korlátozáshoz való viszonyítást írja elő; ez utóbbi tehát itt a konkrét elem, s az alapjogok védett tartalma ezért esetről esetre eltérően alakul. Ezzel szemben az egyes alapjogoknál szereplő külön mércék a lényeges tartalmat valóban magához a fenyegetett alapjog sajátosságaihoz kötik, s ezért a korlátozás okát és súlyát nem szükségképpen értékelik; bármely korlátozással szemben is ugyanaz a határ áll. Ez a módszer egyes esetekben a korlátozás abszolút határát vonja meg, másutt annak alkotmányosságát saját, külön ismérvek alapján teszi eldönthetővé, akár úgy is, hogy a szükségesség/arányosság mérlegelését csakis az Alkotmányban meghatározott szűkebb és konkrét követelmények tekintetében engedi meg. Így ezeknek az alapjogoknak a lényeges tartalma állandóbban és egyértelműbben határozható meg, mint azoké a jogoké, amelyekre az általános szabályt kell alkalmazni.

Ilyen külön mércét tartalmaz az Alkotmány például az élethez és az emberi méltósághoz való jog esetében (ahol az Alkotmánybíróság az „önkényes” megfosztás tilalmát abszolút tilalomként értelmezte: az élettől és méltóságtól való megfosztás

fogalmilag önkényes, e jogok teljes terjedelme lényeges tartalom³⁰¹); hasonló tartalmi, nem viszonyításból adódó mércét alkalmaz az Alkotmánybíróság a jogállamiság, továbbá az államcélok, különösen a piacgazdaság, a szociális jogok és a környezetvédelem területén. A legnagyobb gyakorisággal azonban a büntetőjogi garanciák tekintetében ír elő maga az Alkotmány ilyen szilárd határokat a korlátozhatóság számára. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően meg is állapította például az ártatlanság vélelme, a nullum crimen sine lege, s ezen belül a visszaható hatályú büntető törvényhozás tilalmának abszolút voltát. Az alkotmányos büntetőjog alapintézményei legtöbb esetben fogalmilag sem relativizálhatók, s nem képzelhető el velük szemben mérlegelhető más alkotmányos jog vagy feladat. A büntetőjogi garanciák ugyanis már egy mérlegelés eredményét tartalmazzák.³⁰²

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott garanciák: mindenki joga arra, hogy az ellene emelt vádat vagy valamely perben jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el, a „bírósághoz való jog” megannyi konkrét feltételét tartalmazzák, amelyek nem abszolútak abban az értelemben, mint például az említett ártatlanság vélelme, de amelyek az általános szabály szerinti mérlegelésnek mégis abszolút korlátai. Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás „tisztes” voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; hanem a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérvszámít „bíróságnak”, mikor „törvényes”, „független” és „pártatlan” az eljáró testület stb.)³⁰³

Az Alkotmánybíróság által értelmezett és alkalmazott szükségesség/arányosság teszt az alapjogi rendszer épségben tartását szolgálja. Kifejezi, hogy egymással összefüggő, egymást feltételező jogokról van szó, amelyek más alapjog érvényesülése érdekében engedhetnek ugyan, de ezen okból is csak a korlátozás abszolút határáig; vagyis az alapjogok érintetlen lényege még más alapjog érvényesülése érdekében

³⁰¹ 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 92., 106.

³⁰² 11/1991. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 83.

³⁰³ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91., 98–99.

sem sérülhet. A korlátozás ezáltal a rendszeren belül marad, az értékrendszer egésze az egyes jogok korlátozhatóságával így nem sérül.³⁰⁴

3.3. *Emberi méltóság*

Az alapjogok lényeges tartalmának alkotmányi fogalmát az Alkotmánybíróság már a halálbüntetésről szóló, még 1990-ből származó határozatában összekapcsolta az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való joggal. Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben abszolút jog, vagyis korlátozhatatlan. Az emberi méltóság,³⁰⁵ mint minden mást megelőző érték a tételes jogok forrása, minden más jog lényeges tartalma is egyben.

Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.³⁰⁶

Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis van az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. Ezt fejezi ki egyébként az – az Alkotmánybíróság által is osztott felfogás –, hogy az emberi méltósághoz való jog „anyajog”, mindig újabb szabadságjogok forrása,

³⁰⁴ Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor INDOK 2000. 131. old.

³⁰⁵ Id. erről: Zoltán Ödön: Az emberi méltóságról. Magyar Jog, 1996. 9. sz. 531. sköv. old.

³⁰⁶ Ld. ehhez: Feldman, D.: Human Dignity as a legal Value. Part I. Public Law, 1999. 682., sköv. old., Part II. Public Law, 2000. 61. sköv. old.

amelyekkel az önrendelkezés szféráját folyamatosan biztosítjuk az (állami) szabályozással szemben. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs „érinthetetlen” lényegük. (Ez az elvi különbség az ember és a jogi személy között, nem pedig az, hogy egyes jogok „jellegüknél fogva csak emberhez fűződhetnek”. Az utóbbiak mintájára ugyanis mindig képezhetők analóg jogok a jogi személyek számára.)

A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. Az Alkotmánybíróság az egyenlőségnek azt a tulajdonságát emeli ki, hogy erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentalizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. Ez egyben azt jelenti, hogy a méltóság oszthatatlan és redukálhatatlan, azaz az emberi státus minimális feltétele, amely tehát egyetlen embertől sem vehető el.

Az egyenlő méltósághoz való jognak az élethez való joggal való egységében kell azt biztosítani, hogy ne lehessen különbözően „értékes” pusztán életet jogilag másként kezelni. Nincs az életre méltóbb és méltatlanabb. Az egyenlő méltóság miatt egyaránt érintetlen a nyomorék és az erkölcsi szörnyeteg bűnöző élete és méltósága is. Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit. Az élethez és méltósághoz való jog egysége következtében nemcsak a halálban egyenlő mindenki: az életek egyenlőségét a méltóság garantálja.

Az Alkotmány 8. §-a határt szab az alapjogok korlátozhatóságának. „Lényeges tartalmukat” eleve kivonja a törvényhozó, azaz az állam rendelkezése alól, ugyanakkor a legfontosabb alapjogok gyakorlásának felfüggesztését vagy korlátozását rendkívüli állapot, szükségállapot, vagy veszélyhelyzet idején sem engedi meg. Az élethez és méltósághoz való jog viszont fogalmilag korlátozhatatlan, csak teljesen és végérvényesen lehet megfosztani tőlük az embert, azaz nem lehet különbséget tenni korlátozható rész és „lényeges tartalom” között. Az élethez és emberi méltósághoz való jog maga a lényeges tartalom, s ezért az állam nem rendelkezhet fölötte. E jogok minden

más alapjog lényeges tartalmának is részét képezik, hiszen az összes többi alapjog forrásai és feltételei, továbbá azok korlátozhatóságának abszolút határai.³⁰⁷

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában alkalmazott szükségesség-arányosság tesztnek, vagy másképp, egy alapjog lényeges tartalmának van egy lényegi határa; minden alapjog-korlátozás, ha annak eredménye sérti az emberi méltóságot, szükségképp alkotmányellenes (azonban korántsem biztos, hogy eddig a határig elmenni feltétlenül alkotmányos lenne). Az emberi méltósághoz való jog tehát – az élethez való joggal egységben – minden más alapjog korlátozásának abszolút határa, bármely alapjog lényeges tartalmán belül van, azok érinthetetlen lényegét jelenti.³⁰⁸

3.4. Ésszerűség

A jogkorlátozások módszertanát illetően az emberi méltósághoz (és az élethez) való jog abszolút jellegéből következő korlátozhatatlanság jelenti a legszigorúbb mércét (ami valójában nem is mérce, hanem – hiszen – tilalom). A szükségesség-arányosság tesztje az alapjogok ütközésének esetére határoz meg értékelési szempontot. Elvi alapja – abból következően, hogy a szükségesség oldalán csak más alapjog érvényesülését fogadja el olyannak, mint ami okot szolgáltat egy alapjog korlátozásához – az, hogy az alapjogi rendszer egymást feltételező jogok egymáshoz kapcsolódó hálózatából áll. Ezáltal az alapjogok korlátozása, vagy korlátozhatósága sem szolgál más célt, mint az alapjogi rendszer – ami egyben értékrendszert is jelent – egészének épségben tartását.³⁰⁹

³⁰⁷ Sólyom László párhuzamos indokolása a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz, ABH 1990, 87., 103., 106.

³⁰⁸ Ld. ehhez: Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor INDOK, 2000. 124. old.; Az emberi méltósághoz való jog más vonatkozásaira (általános személyiségi jog, az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi funkciója) nézve ld.: Tóth Gábor Attila: Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 257., sköv. old.; továbbá Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 540., sköv. old.

³⁰⁹ Balogh Zsolt Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybírászkodás. Fundamentum, 1999. 2. sz. 32. old.

A szükségesség-arányosság tesztjénél enyhébb követelményrendszert alakított ki az Alkotmánybíróság a megkülönböztetés tilalmának érvényesülése körében (értelemszerűen csak azokra az esetekre vonatkozóan, ha a megkülönböztetés nem valamely alapjog érvényesülését érinti). Az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt tilalom nemcsak az alapjogok között tett megkülönböztetésre vonatkozik, hanem ennél jóval szélesebb.³¹⁰ A diszkriminációtilalom önálló értelmezésénél a központi kérdés nem is az alapjogok között tett megkülönböztetés, hanem az Alkotmány 70/A. §-a szerinti felsorolást lezáró egyéb helyzet szerinti különbségtétel értelmezése. Az ítélkezési gyakorlat a kezdetektől fogva következetes volt abban, hogy a 70/A. §-ban foglalt megkülönböztetés tilalma tekintetében nem az alapjogi tesztet, hanem egy enyhébb mércét kell alkalmaznia. Ezt az enyhébb mércét 1990-ben az emberi méltósághoz való joghoz történő kapcsolással teremtette meg az Alkotmánybíróság. Megállapította, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.³¹¹ Ezt a gondolatmenetet fejlesztette tovább az Alkotmánybíróság amikor kimondta azt, hogy a pozitív diszkrimináció elvi határain belül csak az követelhető meg, hogy az egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne legyen önkényes. „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az új koncepción belül a törvényhozó szabadsága a részletekben való megkülönböztetésre igen nagy. Mindenekelőtt azért, mert az állam nem jogi igényeket elégít ki, hanem méltányosságból juttat javakat a kedvezményezetteknek. Ha tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív

³¹⁰ Az Alkotmány szövegében számos helyen megjelenik – különböző megfogalmazásokban – a diszkrimináció tilalma, pl. a férfiak és nők egyenjogúsága (66. §), a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúsága (9. §), vagy a különböző alapjogoknál a „mindenkinek joga van” fordulat is erre utal. Maga a 70/A. § szerinti külön felsorolás – faj, szín, nem nyelv, vallási hovatartozás stb. – is lényegében az alapjogok közötti különbségtétel tilalmára vonatkozik. Ld. ehhez: Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor INDOK, 2000. 138. old.

³¹¹ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46., 48.

diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek.”³¹²

A mérce kidolgozásának további állomását jelentette az határozat, amely – már rendelkező részében – az egyenlő elbánás elvét kiterjesztette az egész jogrendszerre,³¹³ a kérdés lényegi megközelítésén azonban nem változtatott. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé. A jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint a társadalom tagja hivatása, képzettsége, kereseti viszonyai stb. szerint különbözhet, és ténylegesen különbözik is más emberektől. Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével –, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.³¹⁴

A változást a földtörvény alkotmányossági vizsgálatának eredményeként született határozat hozta, amely – szintén rendelkező részében – megállapította, hogy a termőföldről szóló, az Országgyűlés által 1994. április 6-án elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény korlátozó rendelkezései addig alkotmányosak, ameddig az elbírált korlátozások ésszerű indokai tárgyilagos mérlegelés szerint fennállanak. A határozathoz

³¹² 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62. Egyébiránt az önkényesség, mint az alkotmányellenesség ismérve minden további nélkül levezethető a jogállamiság követelményeiből is.

³¹³ Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280. Erről a határozatról állítja – joggal – Sólyom, hogy már senki sem emlékszik rá. Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 21. old.

³¹⁴ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280., 281–282.

fűzött párhuzamos indokolásból derül ki az, hogy „a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok” követelménye valójában a nem alapjogokat érintő – tehát egyéb helyzet szerinti – megkülönböztetés vizsgálatánál irányadó módszert jelent. „A nem alapjogokat érintő, bármely más szempont szerinti megkülönböztetés is alkotmányellenes, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Ez az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata. Ha a megkülönböztetés – az Alkotmánybíróság által eddig alkalmazott ismérvek szerint – ’önkéntes’, azaz ’indokolatlan’, vagyis nincs ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert az ilyen esetben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal. Következésképpen valamely alapjognak nem minősülő jog tekintetében alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha nincs ésszerű indoka.”³¹⁵

Az ésszerű indok követelménye az alapjogi tesztnél puhább mérce.³¹⁶ A két mérlegelési mód közötti különbség leginkább abban lehet fel, hogy amíg az alapjogi tesztnél követelmény az, hogy az adott célt csakis alapjog-korlátozással lehet elérni, addig az ésszerű indok követelményénél ez nem áll fenn. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság csak azt vizsgálja, hogy az adott célt az esetleges megkülönböztetéssel el lehet-e érni, de azt már nem, hogy az adott cél csakis így érhető-e el. Lehet, hogy az adott cél más módon is elérhető lenne, de ha a megkülönböztetés ésszerű indokokon nyugszik, akkor a megkülönböztetés nem önkényes, alkotmányellenesség nem állapítható meg.³¹⁷

³¹⁵ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 216. Sólyom László párhuzamos indokolása

³¹⁶ Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 23. old.

³¹⁷ Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor INDOK, 2000. 141. old. Balogh Zsolt felhívja a figyelmet a módszer legjelentősebb nyitva hagyott problémájára, nevezetesen arra, hogy a megkülönböztetésnek csak azonos csoporton, azonos szabályozási koncepción belül van alkotmányossági relevanciája. Hogy kik tekinthetők azonos csoportba tartozónak, azt az Alkotmánybíróság esetenként dönti el, viszont a döntésekhez különösebb szempontokat ezidáig nem dolgozott ki.

3.5. „Specifikus” alapjog-korlátozás; tulajdon – közérdek³¹⁸

Az alapjogi teszt, illetve az alapjog korlátozhatóságának kritériumrendszere sajátosan érvényesül a tulajdonjog³¹⁹ tekintetében. A sajátosságot, illetve az eltérés lehetőségét maga az Alkotmány teremti meg akkor, amikor a tulajdonhoz való jog biztosításának kimondása mellett a kisajátításról szólva annak feltételéül – többek között – a közérdeket határozza meg. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot alapjognak tekinti³²⁰, és – szemben más alapjogokkal – az Alkotmány szövegéből kiindulva elfogadta a tulajdonkorlátozás szükségességi okaként a közérdekűséget. A közérdek mibenlétének szempontjait az Alkotmánybíróság nem határozta meg, pusztán azt vizsgálta, hogy maga a korlátozás közérdekből történik-e meg. Az adott közérdekű cél elérése érdekében a korlátozás kényszerítő voltának megítélése háttérbe szorult és a hangsúly inkább az arányossági kritériumra helyeződött.³²¹

A tulajdon alapjogi védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakat hangsúlyozta: az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a „közérdeket” kívánja meg, azaz ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb „szükségesség” nem alkotmányos követelmény. A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a

³¹⁸ A közérdek kategóriájával kapcsolatos részleteket ld. az V. rész 4.1. pontjában.

³¹⁹ A kérdéssel itt csak az alapjog korlátozás összefüggésében, érintőlegesen foglalkozunk; a tulajdonjoggal kapcsolatos kérdések részletes tárgyalására a későbbiekben (V. rész) kerül sor.

³²⁰ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 16/1991. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1991, 54.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 80.

³²¹ Balogh Zsolt Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor INDOK, 2000. 137. old.

tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a „közérdek” igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybírószági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a „közérdek” fennállására irányul, hanem a „szükségesség-arányosság” ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság a közérdek „szükségességének” korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás. Az Alkotmány a 13. § (2) bekezdés szerinti kisajátításhoz azonnali, feltétlen és teljes kártalanítást követel meg. Az Alkotmánybíróság azonban megállapíthatja a tulajdonkorlátozás más eseteiben is, hogy az arányosság csak adott kártalanítás mellett áll fenn.³²²

Mindezekből egyrészt megállapítható az, hogy az Alkotmánybíróság nem tartotta szükségesnek azt, hogy a közérdekűség fogalmát kibontsa és elemezze, másrészt pedig nyitva hagyta annak a lehetőségét, hogy a tulajdonjog tekintetében annak alapjogi sajátosságait, érvényesülésének alkotmányos követelményeit részletesebben kibontsa.³²³

Egyébiránt ezt az alapjogi-tartalmi kibontást már maga a hivatkozott határozat is megkezdte, amikor megállapította, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen

³²² 64/1994. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1994, 373., 381.

³²³ Ld. bővebben: Sólyom László: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 133., sköv. old.; Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor INDOK, 2000. 136. sköv. old.

szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre). A másik oldalról viszont, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a – más alapjogoknál fel nem lelhető – sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása.³²⁴

³²⁴ 64/1994. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1994, 373., 380.

IV. Piacgazdaság (és ami benne van) – versenyszabadság

A. Piacgazdaság

Az Alkotmány a piacgazdaságról két helyen tesz említést: egyrészt a preambulum tartalmazza a „szociális piacgazdaság”³²⁵ kifejezést, másrészt pedig a 9. § (1) bekezdése, amely szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. A (2) bekezdés ehhez hozzáteszi azt, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. A hatályos Alkotmánynak ezt a szövegét az első szabad választásokat követően az 1990. évi XL. törvény 4. §-a határozta meg. A jogállamiság alapjait megteremtő 1989. évi XXXI. törvénnyel történt alkotmánymódosítás a 9. § szövegét még a következőképp határozta meg:

9. § (1) Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság a versenysemlegesség elve alapján elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát, amelyet csak alkotmányerejű törvény korlátozhat.

Az Alkotmány akkori szövegét meghatározó törvény javaslatának indokolása ezzel kapcsolatban a következőket mondta: „A Javaslat alapvető irányként a tervezés

³²⁵ „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a *szociális piacgazdaságot* megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:” Ld. még erről Muzslay meghatározását: „A szociális piacgazdaság alapján a szabad, önfegyelemre képes, felelősségtudattal rendelkező, kezdeményezésre, gazdasági tevékenységre és magántulajdonra törekvő ember áll, aki normális körülmények között önmagáról gondoskodni tud. Az emberi személy mint szabad és önálló polgár a szociális piacgazdaság embereszménye.” Muzslay István: *Gazdaság és erkölcs*. Márton Áron Kiadó, 1995. 134. old.

előnyeit is felhasználó piacgazdaságként határozza meg Magyarország gazdaságát. A gazdaság szerkezetváltásához hozzátartozik a tulajdonformák megítélésének, illetőleg alkotmányos megjelenítésének, védelemben részesítésének megváltoztatása is. Ezért az Alkotmány a köztulajdont és a magántulajdont egyenjogúnak nyilvánítja. A gazdasági modellváltás fontos követelménye a vállalkozás jogának és a verseny szabadságának támogatása a versenysemlegesség elve alapján. Alkotmányos biztosítékként írja elő a Javaslát, hogy e jogok korlátait csak alkotmányerejű törvény tartalmazhatja.”

A „tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság” kifejezés – amely a hatályos alkotmányszövegben már nem található – talán bizonytalanságot tükrözhet, bár az olasz, vagy a francia alkotmány ennél jóval erőteljesebben utal a gazdaság kapcsán a tervezés jelentőségére.³²⁶ A kifejezés akusztikája inkább csak a tervgazdálkodás közelsége miatt kelthette a bizonytalanság érzetét. Mindenesetre az alkotmánymódosítás tartalmazta a gazdaság átalakításának legfontosabb rendelkezéseit: a magántulajdon és a köztulajdon egyenrangúságát, a versenysemlegességet és a vállalkozáshoz való jogot. Nagyobb problémát jelent(het)ett (volna) azonban az, hogy a vállalkozáshoz való jognak és a verseny szabadságának korlátozhatóságát az alkotmányszöveg alkotmányerejű (kétharmados) törvényhez kötötte. Ez a formai feltétel még a megállapodott piacgazdaságok működésében is nehézségeket okozhat, a rendszerváltozás körülményei között pedig ez a feltétel a gazdaság átalakítását mindenképp hátráltatta volna.³²⁷

Az 1990. évi XL. törvény legjelentősebb változtatása az, hogy kikerült az Alkotmány szövegéből a „tervezés előnyeit is felhasználó” szövegrész, illetve a korlátozhatóság tekintetében – az alkotmányerejű törvény intézményének megszűnésével – megszűnt a kétharmados többséghez kötöttség. Ugyanígy kimaradt a szövegből a versenysemlegesség elvére történő hivatkozás is, ennek ellenére az alkotmánybírói gyakorlat a gazdasági verseny szabadságát a versenysemlegességgel együttesen érvényesülő állami kötelezettséggéként értelmezi.³²⁸

Az alkotmányos védelem szempontjából az Alkotmány 9. §-a államcélokat, alkotmányos jogot és alapjogot egyaránt tartalmaz. Államcélként értelmezi az

³²⁶ Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István KJK, 1988. 281., 384. old.

³²⁷ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 235. old.

³²⁸ 59/1995. (I. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295., 300.; 752/B/1995. AB határozat ABH 1996, 540., 542.

Alkotmánybíróság a piacgazdaság követelményét és a gazdasági verseny szabadságát, amikor is az Alkotmánybíróság csak szélsőséges esetekben korlátozza az állami beavatkozást kifejezetten ezen alkotmányos tételek alapján; következetes álláspontja szerint közvetlenül a piacgazdaságra, vagy a gazdasági verseny szabadságára Alkotmányból fakadó alanyi jog nem alapítható. A piacgazdaság kategóriájából alkotmányos jogként (de nem alapjogként) vezette le az Alkotmánybíróság a szerződéskötési szabadságot, melynek sérelme – és ezáltal alkotmányellenesség – megállapítható ugyan, azonban ennek korlátozhatóságát illetően az állam jóval nagyobb szabadsággal rendelkezik, mintha a szerződéskötési szabadság alapjogként részesülne védelemben, mintha alapjogi értelmezést nyerne. Az alkotmányos védelem intenzitása a 9. § (2) bekezdésében kifejezetten megnevezett, tehát közvetett levezetést nem igénylő, alapjognak minősülő vállalkozáshoz való jog tekintetében a legerősebb.³²⁹

A piacgazdaságra vonatkozó álláspontját összefoglaló jelleggel első ízben a Ptk.-nak a szerződésekbe való jogszabályi beavatkozást lehetővé tevő rendelkezése alkotmányossági vizsgálata kapcsán fejtette ki az Alkotmánybíróság. Ennek során megállapította, hogy a szerződésekbe történő beavatkozás lehetősége, és a szerződési szabadságnak a nemzetközi jogösszehasonlításban is felismerhető korlátozása összefügg azzal a ténnyel, hogy az állami szerveknek a szerződésekkel kapcsolatos magatartása a gazdasági élet változásai folytán korunkban – világviszonylatban is – lényegesen megváltozott. Az állam a polgári jogi szerződések fontos tényezőjévé vált. Az állam ma már sok esetben nem ad teljesen szabad teret a felek megállapodásának, hanem törvényekben, rendeletekben meghatározott szabályok útján különféle korlátokat szab a megállapodásoknak és meghatározza a szerződések tartalmát, amelytől a felek nem térhetnek el. A szerződések területén tehát nagy átalakulás megy végbe, a szerződések „közjogiasodnak”.

Nemzetközi tapasztalatok egyértelműen mutatják, hogy összgazdasági, továbbá nemzetgazdasági szempontok a szerződési szabadság közérdekű korlátozását esetenként szükségessé teszik. A fejlett kortársi jogrendszerekben ilyen korlátozási területek különösen a versenykorlátozások joga, a kartelljog, a gazdasági erőfölénnyel való

³²⁹ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 238. old.

visszaélés, a szervezeti egyesülések ellenőrzése, az árszabályozás, a szabványszerződések, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem stb. területei. E szabályozási körökben gyakran kétségessé válik a felek szerződéskötési szabadsága, a szerződések tartalmának a felek részéről történő meghatározása, sőt a szerződések tartalmának változatlanul maradása is.

Kétségtelen, hogy az ún. szocialista tervgazdálkodás átalakítása, a piacgazdaság megteremtése, egyszerűen a rendszerváltás ellentétes irányú, tehát az állam szerepének csökkenését, az állami befolyás visszaszorítását eredményező szabályozást tesz szükségessé. Ez a folyamat azonban nem eredményezheti az állami beavatkozás lehetőségének a teljes megszüntetését, hanem csak a nemzetközi standardra való átállást, azaz a szocialista tervgazdálkodás helyett a liberális gazdasági modell megfelelő kiépítését. Ebből pedig az következik, hogy a Ptk. 226. § (1) bekezdésében írt rendelkezés³³⁰ önmagában nem piacgazdaság ellenes, mert ma már a szerződésekben – adott feltételek esetén e modellben is – keveredhetnek a közjogi és magánjogi elemek. Sőt, a korszerű piacgazdaság kiépítésére irányuló törekvések sikere érdekében – miközben az állam szerepének visszaszorítása fokozatosan bekövetkezik – elkerülhetetlen, hogy az állam az átmenet biztosítása érdekében gyakrabban érvényesítse befolyását a polgári jogi jogviszonyokban. Erre a közelmúlt gazdasági törvényhozásából a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvényben, továbbá az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvényben is találunk példát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közjogi és magánjogi elemek alkotmányos egyensúlya megfelelően kialakítható és fenntartható, és ez az egyensúly az, aminek alkotmányossági szempontból relevanciája van, és amelynek megítélésére az Alkotmánybíróságnak van hatásköre.³³¹

Az érvelés lényege, az indoklás fő hangsúlya tehát az, hogy a szerződésekbe – amely intézmények természetesen a piacgazdaság lényegi elemét képezik – történő állami beavatkozás, a szerződési szabadság³³² korlátozásának alapvető indoka a gazdasági rendszer átalakítása, amelyek csak átmenetiek lehetnek. Megerősítette, és még

³³⁰ Ptk. 226. § (1) Jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek.

³³¹ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 152.

³³² A szerződési szabadság kérdéseit ld. alább, az 1. pontban.

inkább kihangsúlyozta ezt a határozathoz fűzött egyik különvélemény, amely szerint bármennyire paradoxonnak tűnik is, az etatizált gazdasági rend „lebontásának”, piacgazdasággá való átalakításának folyamatában – átmeneti időre és szűk korlátok közé szorítva – nem nélkülözhetők bizonyos, jellegüket tekintve kifejezetten etatista módszerek, mint pl. adott esetben a Ptk. 226. § (2) bekezdésének³³³ alkalmazása. Ez más megfogalmazásban annyit jelent, hogy olyan alapvető alkotmányos értékek létrehozása és kiteljesítése során, mint a jogállamiság vagy a piacgazdaság, az állam – jobb híján – rákényszerül olyan jogszabályi rendelkezések alkalmazására is, amelyek a kiépült jogállammal és a működő piacgazdasággal összeegyeztethetetlenek. Mindezekre figyelemmel a Ptk. 226. § (2) bekezdésének ex nunc hatályú megsemmisítésére nincs lehetőség. Ez azonban nem lett volna akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa a hivatkozott rendelkezés alkotmányellenességét, és azt későbbi időpont megjelölése mellett semmisítse meg.³³⁴

Jellegetően, és további döntéseit megalapozó módon állapította meg az Alkotmánybíróság azt, hogy az Alkotmány preambuluma szerint a Magyar Köztársaság Alkotmányát az Országgyűlés – egyebek között – a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében alkotta meg. Eszerint a preambulum szociális piacgazdasága a Magyar Köztársaságban csak államcél. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül, nem a szociális piacgazdaság konkretizálása, hanem a piacgazdaság legfőbb biztosítéka.

Az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges.³³⁵ Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem vezethető le. Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen

³³³ Ptk. 226. § (2) Jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg. Ha a szerződés megváltozott tartalma bármelyik fél lényeges jogos érdekeit sérti, a fél kérheti a bíróságtól a szerződés módosítását, vagy – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a szerződéstől elállhat.

³³⁴ Kilényi Géza különvéleménye a 32/1991. (VI. 6.) AB határozathoz, ABH 1991, 146., 166.

³³⁵ A német Alkotmánybíróság ezt hosszú elméleti viták után mondta ki; ld. BVerfGE 4, 7. (1954) – Investitionshilfeurteil; BVerfGE 50, 290. (1979) – Mitbestimmungsurteil.

alkotmányi rendelkezés az Alkotmány 10. §-a, amelynek (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. Eszerint az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának korlátai között – igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott.³³⁶

A piacgazdaság közvetlen jellemzőjeként az Alkotmány csak annyit tartalmaz, hogy benne a köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány egyébként nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett.

Az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismérvvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az „állami beavatkozás” kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. Az a beavatkozás minősíthető így, amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét; például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése. A „piacgazdaság” ugyanezen korlátok között jön számításba a „gazdasági rendszert” leíró, illetve meghatározó jogok és intézmények értelmezésénél is. Ezek: a tulajdonhoz való jog; a köztulajdon és magántulajdon egyenlősége; a vállalkozás joga és a versenyszabadság; az állami tulajdon; az állami vállalatok és a szövetkezetek, illetve az önkormányzatok tulajdoni önállósága; a munkához és a foglalkozásválasztáshoz való jog; az érdekvédelmi szervezkedés joga; a szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jog; végül a diszkrimináció tilalma, és végső esetre az emberi méltósághoz való jogból levezetett általános személyiségi jog (Alkotmány 9–14., 70/B., 70/C., 58., 70/A., 54. §§). Mindez nem zárja ki azt, hogy a piacgazdaság, mint alkotmányos feladat éppen a korábbi rendszerből fennmaradt, vele összeegyeztethetetlen intézmények lebontásának alkotmányossági értékelésekor szerepet játsszon. (Ld. pl. a kárpótlási ügyeket.)

Az ilyen szélső eseteken túl azonban a „piacgazdaság” irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. Nem lehet egy beavatkozás

³³⁶ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247., 249.

alkotmányosságát attól függővé tenni, hogy a korlátozás a piacgazdaság kiépítését szolgálja-e. Változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a „piacgazdaságot” nyilvánvalóan lehetetlenné nem teszik. A liberalizmus örök dilemmája, hogy mikor szabad (kell) a szabadságot önmaga ellen védeni. Igaz, hogy a szabad piac korlátozásainak is a szabad piac fenntartását kell szolgálniuk, de egyrészt nincs alkotmányos ismérv arra, hogy mikor fordul e cél visszájára, másrészt – és főleg – az adott gazdaságpolitika szerint más és más az ideális piaci szabadság, s a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával. (Abban a kérdésben érvényesítheti az Alkotmánybíróság saját véleményét, hogy mi teszi a piacgazdaságot végképp lehetetlenné.) Végül pedig alkotmányos lehet a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt is: például környezetvédelmi, egészségügyi vagy éppen honvédelmi okokból. Ugyanakkor e tétel megfordítva is igaz: alkotmányellenes lehet a piacnak – a piac szabadságától ugyancsak teljesen független – olyan korlátozása, amely valamely alapjogot sért.

A piacgazdasággal mint alkotmányos feladattal és mint a gazdasági rend alkotmányos jellemzőjével kapcsolatban egyetlen, de lényeges szempontból hasonló a helyzet, mint a jogállamisággal: az Alkotmány hatálybalépésével a piacgazdaság alkotmányjogilag tényé vált és program maradt. Tényé vált, amennyiben az Alkotmány erejénél fogva hatályosultak mindazon jogok és intézmények, amelyek a piacgazdaság működéséhez szükségesek: az (egyenlően védett) tulajdon, a vállalkozás joga stb. A piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt „támogatásával”, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania. Ennek az alapjogvédelemnek viszont megvan a maga módszertana és megvannak a maga ismérvei.³³⁷

A piacgazdaság követelményeinek érvényesülése sajátos módon jelenik meg akkor, ha a piac, az üzleti élet egyik szereplője a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező állam, vagy az állam nevében eljáró szervezet. A társasági törvénynek az

³³⁷ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 119–120.

Alkotmánynak a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú védelmét kimondó rendelkezéséből következik, hogy a piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik. A piacgazdaság körülményei között a versenyszférában következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét, illetve az állami (államigazgatási) és a vállalkozói-gazdálkodási szférát.³³⁸

A piacgazdaság alapja a gazdaságilag hatékonyan működő köztulajdon mellett az egyre növekvő szerepet betöltő, döntően vagy teljes egészében magántulajdonban lévő gazdasági társaságok tulajdona. A társasági jog alapvetően szektorsemleges, ezért gazdasági alkotmányossági szempontból nem indokolt olyan különbségtétel alkalmazása, amely az állam társasági jogi pozíciójának erősítését, az egyik legfontosabb társasági formában (a részvénytársaságban) az állam uralmi helyzetének törvényi biztosítását teszi lehetővé.

Ebben a körben az államot a gazdaság egyik szereplőjeként és nem a közhatalmi funkciót gyakorló szervezetként kell értékelni, és egyúttal el kell különíteni az állam, mint a gazdálkodás alanya jogait és kötelezéseit a gazdálkodás állami befolyásának eszközeit jelentő (közhatalmi) jogosítványoktól.³³⁹

Ugyanezt a követelményt, tudniillik a tulajdonosi és közhatalmi jogosítványok következetes elhatárolásának, szétválasztásának követelményét a későbbiekben az önkormányzatok tekintetében is megfogalmazta az Alkotmánybíróság.³⁴⁰

A közhatalmi és tulajdonosi jogosítványok egymástól való elválasztásának követelménye elsősorban annyit jelent, hogy az állam (önkormányzat) közhatalmi eszközeivel – főként normaalkotással – ne biztosítson a maga számára kedvezőbb helyzetet, mint a gazdasági élet egyéb szereplői számára. Az ismertetett határozatban ez

³³⁸ Ld. ehhez: Sárközy Tamás: A magyar tulajdoni rendszer átalakulása és a privatizáció jogi szabályozása. In: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001. 83. old.

³³⁹ 59/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 293., 294–295.

³⁴⁰ 29/1996. (VII. 3. AB határozat, ABH 1996., 277., 280. Noha a vizsgált önkormányzati rendelet támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság annak törvényellenessége miatt semmisítette meg, megállapította azt, hogy az adott rendelkezés jogi megoldásaival a képviselő-testület az önkormányzat közhatalmi és tulajdonosi jogosítványát nem választotta szét.



eszközeivel – főként normaalkotással – ne biztosítson a maga számára kedvezőbb helyzetet, mint a gazdasági élet egyéb szereplői számára. Az ismertetett határozatban ez a követelmény feltétlen érvényesülést kívánó előírásaként jelenik meg, ugyanakkor a már működő piacgazdaság megmutatta, hogy nem minden esetben kikényszeríthető követelményről van szó. Az állam gazdaságpolitikáját a piacgazdaság körülményei között oly módon is gyakorolja, hogy tulajdonát közhatalmi eszközökkel működteti, ami sok esetben más pozícióba hozza az államot, mint amiben a versenyszféra egyéb résztvevői vannak. Az alkotmányértelmezés szempontjából mindennek annyiban van jelentősége, hogy a tulajdonosi és közhatalmi jogosítványok szétválasztásának követelményét, e jogosítványok összekeveredésének tilalmát abszolút tilalomként kell-e kezelni. Az alkotmánybírói határozatok erre direkt választ nem adnak, sőt az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványai szétválasztásának követelménye a határozatok indokolásából idővel „kikapott”. A kérdés megoldása áttevődött a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos értékelésre, amennyiben az államot sem illeti meg több előny, mint a gazdasági élet más szereplőit.³⁴¹

A polgári jogi jogalanyok között a vagyoni viszonyok körében tett megkülönböztetés – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában – alkotmányosan megengedhetetlen. Mindebből az következik, hogy a polgári jogi (társasági jogi) szabályozás során a jogviszonyok alanyait (beleértve az államot is) – az azonos szabályozási koncepción belül, tekintettel az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének és 70/A. § (1) bekezdésének összefüggésére – egyenlőnek kell tekinteni.³⁴² Az Alkotmánybíróság azzal, hogy a diszkrimináció tilalmának elbírálási körébe terelte a közhatalmi és tulajdonosi jogosultságok vegyülésének kérdését, az általános tilalom kérdését meghaladottá tette; a diszkrimináció tilalmának elbírálása során alkalmazott „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok”, vagy a „kellő súlyú alkotmányos indok” ugyanis mindig eseti mérlegelést tesz szükségessé.³⁴³

Elvi szinten az Alkotmánybíróság a piacgazdaság tételét nem bontotta ki olyan részletességgel, mint például a jogállamiságot. Az ismertetett alapvető döntéseket

³⁴¹ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 242. old.

³⁴² 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247., 250.

³⁴³ Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 243. old.

követően inkább „hárító” jellegű érvelést tartalmaznak a későbbi határozatok. Így például a piacgazdaság alkotmányos feladat, amely a jogállamiság alapintézményeivel való összefüggésein kívül irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, reá alapjogsérelem nem alapítható. Ebből következően egyes jogszabályi rendelkezések közvetlenül a piacgazdaság alkotmányos elvét nem sérthetik, reá közvetlenül alkotmányossági kifogás nem alapítható.³⁴⁴ Hasonlóképp: a piacgazdaság minden alkotmányossági vizsgálatnál irreleváns. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis az nem minősíthető alapjogként. A piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. Vagyis nem lehet valamely beavatkozás, vagy törvényi korlátozás alkotmányosságát attól függővé tenni, hogy a korlátozás a piacgazdaság kiépítését mennyiben szolgálja, illetőleg egyáltalában szolgálja-e.³⁴⁵

A piacgazdaságra vonatkozó alkotmányos tétel háttérbe szorulásának oka az, hogy egy megállapodott piacgazdaságban az állam gazdaságpolitikájának megítélése alapvetően nem alkotmányossági kérdés. A piacgazdaságot szolgáló szempontok jellemzően az alapjogvédelem körébe tartozó kérdéseken keresztül jutnak érvényre, de az alapjogoknak egyben önálló, a piacgazdaságon jócskán túlmenő tartalmuk is van, s csak részben kapcsolódnak a piacgazdaság alkotmányos tételéhez.³⁴⁶

1. Szerződési szabadság

A szerződési szabadság, a vagyoni forgalom magánautonómiája a magántulajdoni rend egyik legfőbb velejárója, elválaszthatatlan fogalmi eleme. Az elmúlt száz év azonban a magántulajdonra épülő piacgazdaságokban mégis a szerződési szabadság korlátozását hozta magával. Akár nemzetgazdasági folyamatok egyensúlyának biztosítása, akár más összetársadalmi igények (pl. környezetvédelem),

³⁴⁴ 1524/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 651., 655.

³⁴⁵ 668/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 636., 637.

³⁴⁶ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 245. old.

korlátok mellett a szorosán vett magánjogi szabályozás sem maradhat mentes a szerződési szabadságot korlátozó tilalomfáktól. Ezt tükrözik a magánjogi törvénykönyvek, amelyek egyre szaporodó kogens normákkal keretezik a szerződési szabadság elvét kifejező, alapvetően diszpozitív normákat.³⁴⁷

Ettől különböző, és csak a 20. század jogfejlődése által feltett kérdés az, hogy hol húzódnak a magántulajdonosok jogügyleteinek, a szerződési szabadságnak az alkotmányos határai.³⁴⁸ A szerződési szabadság magába foglalja a szerződéskötés szabadságát³⁴⁹, a szerződési partner megválasztásának szabadságát (ezzel összefüggésben a szerződéskötési kötelezettség kérdéseit), és természetesen a szerződés tartalmának kialakítására vonatkozó szabadságot. Ebben a vonatkozásban a magánjog alapkérdése az, hogy a szerződési szabadság, mint a magántulajdonból következő rendelkezési jog alapvető megnyilvánulása elé milyen korlátokat emelnek az alkotmányos alapjogok. Alkotmányossági megközelítésben ugyanez a kérdés annyit jelent, hogy a szerződési szabadság korlátozása valóban valamely alapjog megvalósítása érdekében történik-e, sőt, szükséges feltétele-e a szerződési szabadság korlátozhatóságának valamely alkotmányos alapjog érvényre juttatása, vagy megvalósulása.

Az alkotmányos alapjogok és a magánjogi szerződések jogi kapcsolatát illetően a kiindulópont az, hogy a magánjogi jogalanyok nem közvetlen címzettjei az alapjogokat megállapító alkotmányos tételeknek; azok kötelezettjei az állam szervei, mindenekelőtt a törvényhozó hatalom, a jogalkotó. Ebből pedig az következik, hogy az alkotmányos alapjogokból fakadó kötelezettségek a magánjogi jogalanyokat a szerződéses kapcsolataikban közvetlenül nem kötik, a szerződő felekre az alapjogok a magánjogi

³⁴⁷ A német BGB alkotói annyira evidensnek tekintették a szerződési szabadság érvényesülését, hogy az elvet magát nem is vették fel a kódexbe. A későbbi törvénykönyvek azonban már sorra tartalmazzák a szerződő felek autonómiáját: a svájci ZGB 19., az olasz Codice Civile 1322. cikkei, vagy a magyar Ptk. 200. §-a. Ld.: Vékás Lajos: A szerződési szabadság alkotmányos korlátai. Jogtudományi Közlöny, 1999. 2. sz. 53. old.

³⁴⁸ Ld. ehhez: Harmathy Attila: Droit civil – Droit constitutionnel. Revue internationale de droit comparé, 1998. 45–56.

³⁴⁹ Ennek korlátozásáról ld. Gadó Gábor: A szerződési szabadság egyes kérdései, figyelemmel a Ptk. felülvizsgálatára. Gazdaság és Jog, 1998. 16–26. old.

szabályok közvetítésével fejtik ki hatásukat.³⁵⁰ Ennek megfelelően az alkotmányos alapjogok szerződéses korlátozásának megengedettsége nem attól függ, hogy maguk az alapjogok ilyen korlátozást megengednek-e, vagy sem, hanem attól, hogy mennyiben és milyen módon közvetíti a magánjogi szabályozás az alapjogi követelményeket.³⁵¹ Nyilvánvaló, hogy az alkotmánybíráskodás szempontjából ez utóbbi megközelítésnek van alapvető jelentősége.

Az alapjogi követelményeket közvetítő magánjogi normák között külön jelentőségük van – a szerződési jog szabályainak többségét jelentő – diszpozitív normáknak. Ezek a normák csak a szerződő felek egyező akaratával szemben engedőek, a bíróságok és egyéb állami szervek számára éppúgy kötelezőek, mint a jog egyéb szabályai.

A diszpozitív normákban azonban a jogalkotó úgy törekszik a felek szerződésbeni tipikus érdekpozíciójának kiegyenlítésére, hogy az ésszerűen eljáró szerződő alanyok vélelmezhető megegyezésének feltételeit tekinti mintának.³⁵² Ebben az esetben arról van szó, hogy a diszpozitív magánjogi normák és az alkotmányos alapjogok viszonyában az alkotmányjogi viszonyítási alapok tartalmukat – sokkal inkább, mint a kogens jellegű magánjogi szabályok esetében – a közérdek és magánérdek összemérése útján nyerhetik el. Ez pedig azt jelenti, hogy a magánautonómiát keretező diszpozitív normák annyiban korlátozhatják az egyik fél alkotmányos alapjogát, amennyiben azt a másik fél védelme – a korlátozott szerződő partner aránytalan sérelme nélkül – megkívánja. Így logikailag kettéválik a jogszabály és a jogügylet alkotmányosságának elérése: a magánjog kogens és diszpozitív normáit is közvetlenül kötik az alkotmányos alapjogok korlátai; a magánautonómia szféráját, a

³⁵⁰ Canaris, C-W.: Grundrechte und Privatrecht. Archiv für die civilistische Praxis, 1984. 201., 222–245. old.

³⁵¹ Vékás Lajos több tekintélyes német szerzőre is utal, akik szerint az alkotmányos alapjogoknak a magánjog alanyaira közvetlen kihatásuk van; Nipperdey, H. C.: Grundrechte und Privatrecht. In: Festschrift Molitor, 1962.; Schwabe, J.: Die sogenannte Drittwirkung der Grundrechte. 1971.; Steindorff, E.: Persönlichkeitsschutz im Zivilrecht. 1983. 12.

³⁵² Ld. ehhez: Charny, D.: The New Formalism in Contract. The University of Chicago Law Review, 1999. 66. 842., sköv. old.

szervódésalakító szabadságot viszont csak közvetve, a magánjogi törvényhozáson keresztül érik el ezek a korlátok.³⁵³

Mindezeknek megfelelően az alkotmánybírósi gyakorlat – amely a jogszabályok alkotmányosságát generálisan vizsgálja – sem tesz megkülönböztetést a szerződés szabályozására vonatkozó kogens és diszpozitív szabályok között.³⁵⁴ A szerződési szabadság kérdésének lényegét a magánjogi dogmatikától eltérően éppen az alkotmányjogi dogmatika jelenti, nevezetesen az, hogy az Alkotmány tételes szövegében nem szereplő szerződési szabadság milyen alapon, milyen összefüggésekben élvez alkotmányos védelmet. A szerződési szabadság elvét a Polgári Törvénykönyv tartalmazza,³⁵⁵ annak garanciáit és korlátait is ebből következően nem közvetlenül az Alkotmány, hanem a Ptk. rendelkezései határozzák meg. A szerződési szabadság, mint „szabadság” bármifajta alkotmányos védelme lényegében annyit jelent, hogy az Alkotmánybírósi a polgári jog egyik fontos intézményét alkotmányi szintre emeli. A kérdés „csak” az, hogy ez az „alkotmányos szintre emelés” milyen alkotmányi intézmények segítségével történik, mely alkotmányos kategóriához kapcsolja a szerződési szabadság intézményét az Alkotmánybírósi.

Előrebocsátható: a kezdetektől követett – és a továbbiakban részletesen ismertetett – alkotmánybírósi gyakorlat a szerződési szabadság védelmét az Alkotmány 9. §-ába foglalt piacgazdasághoz kapcsoltn valósítja meg. Ez a kapcsolat azonban nem volt szükségszerű (de így maradt). A szerződési szabadsággal kapcsolatos legelső döntésében az Alkotmánybírósi röviden kimondta azt, hogy az Alkotmány 9. §

³⁵³ Vékás Lajos: A szerződési szabadság alkotmányos korlátai. Jogtudományi Közlöny, 1999. 2. sz. 58. old.

³⁵⁴ A szerződési szabadság korlátozhatóságának egyébként is „alacsony” alkotmányossági mércéje szempontjából természetesen van jelentősége a szabályok diszpozitivitásának. „Mindazonáltal rámutat az Alkotmánybírósi arra, hogy az indítványban, illetőleg alkotmányjogi panaszban kifogásolt Ptk.-beli rendelkezés a szerződés szabadságot nem korlátozza. Nincs ugyanis olyan szabály, amely tiltaná, hogy a szerződő felek a Ptk. 478. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéstől („A megbízott díját akkor is követelheti, ha eljárása nem vezetett eredményre. A megbízó a díjat csökkentheti, illetőleg kifizetését megtagadhatja, ha bizonyítja, hogy az eredmény részben vagy egészben olyan okból maradt el, amelyért a megbízott felelős.”) egyező akaratmegállapodással eltérjenek. Az alkotmányjogi panaszban sérelmezett Ptk.-beli rendelkezés tehát olyan eltérést engedő jogszabály, amely a szerződésekre vonatkozó általános diszpozitivitás elvén nyugszik, így az indítványozó szerződés szabadsághoz fűződő jogának érvényesítését ez a rendelkezés nem zárja ki és nem is korlátozza.” 1414/D/1995. AB határozat, ABH 1999, 539., 541.

³⁵⁵ Ptk. 200. § (1) A szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja.

(1) bekezdésében meghatározott piacgazdaság lényegi eleme a szerződési szabadság, amelyet az Alkotmánybíróság önálló alkotmányos jognak (de nem alapjognak) tekint.³⁵⁶

A dogmatikai problémát az jelenti, hogy a piacgazdaság kategóriájából – amely más, alapjognak nem minősülő államcélkhoz hasonlóan a nevesített alapjogokon keresztül valósul meg – alapjogokat levezetni nem lehet.³⁵⁷

Ezen határozat meghozatalát követően fogalmazta meg az Alkotmánybíróság azt, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében meghatározott emberi méltósághoz való jogot általános személyiségi jogként értelmezi, és ez – többek között – az általános cselekvési szabadságot is jelenti.³⁵⁸ A szerződési szabadságot ennek alapján nem feltétlenül a piacgazdaság intézményéhez, hanem a cselekvési autonómiához is lehetett volna kapcsolni, amely szerződési szabadság a gazdaság területén, s egyáltalán a magánautonómiára alapozott polgári jogban a cselekvési autonómia alapvető megnyilvánulási formája. Az általános személyiségi jogból levezetett szerződési szabadság alkalmazása helyett az Alkotmánybíróság úgy döntötte el a terminológiában kifejeződő dogmatikai bizonytalanságot, hogy a szerződési szabadságot a piacgazdaságból levezetve alkotmányos jognak, de nem alapjognak tekinti.³⁵⁹

A későbbiekben csupán egyetlen alkalommal, a képzőművészet, az iparművészet, a fotóművészet és az ipari tervezőművészet egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló minisztertanácsi rendelet alkotmányellenességével kapcsolatos határozatában sorolta be az Alkotmánybíróság a szerződési szabadságot az általános cselekvési szabadság

³⁵⁶ 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54., 55.

³⁵⁷ Ld. 21/1994. (II. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 120.

³⁵⁸ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42. „Az Alkotmánybíróság döntése az emberi méltósághoz való jog értelmezésén alapul. Ezt a jogot az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az alapvető jogok és kötelességek című Fejezet élén, minden ember veleszületett jogaként deklarálja. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. 'általános személyiségi jog' egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog 'anyajog', azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” 44–45.

³⁵⁹ Ld.: Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 657–658. old. Súlyom utal rá, hogy a szerződési szabadságról szóló határozatot 1990. április 12-én hozta meg az Alkotmánybíróság (ABH 1990, 56.), noha csak június 18-án lett közzétéve. Az általános személyiségi jogról szóló döntés azonban öt nappal később április 17-én kelt (ABH 1990, 45.). Az Alkotmánybíróság akkori elnöke szerint ha a határozatok más sorrendben születnek, a szerződési szabadság is a helyére kerülhetett volna. Uo.

fogalma alá. Ez a határozat megállapította, hogy az az előírás, amely szerint művészeti alkotást kizárólag művészeti szempontból előírt elbírálás után lehet beszerezni (forgalomba hozni, felhasználni), az általános cselekvési szabadság sérelmét jelenti. Az Alkotmánybíróság elvi jelleggel a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban³⁶⁰ mutatott rá arra, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében védett emberi méltósághoz való jog az ún. „általános személyiségi jog” egyik megnyilvánulása. Az általános cselekvési szabadság egyik megnyilvánulási formájának tekinthető a jogügyletek létrehozásának szabadsága, az önálló, minden hatalmi befolyástól mentes döntési jog az ilyen ügyletekben. Az általános cselekvési szabadság alkotmányos követelményéből fakad az a lehetőség is, hogy művészeti alkotást bárki a kifogásolt véleményeztetés kötelezettsége nélkül vásárolhasson. Más alkotmányos jog, illetve alkotmányos érték védelme érdekében – törvényben – az általános cselekvési jog is korlátozható, e korlátozásnak azonban szükségesnek és az elérendő célhoz képest arányosnak kell lennie. A művészeti alkotásokhoz való hozzáférhetőség szabadságának korlátozása azonban – a kötelező műbírálat beszerzésének általános előírásával – alkotmányosan nem indokolható, tehát önkényes korlátozás.³⁶¹

A szerződési szabadságot tehát az Alkotmánybíróság már legelső, ezzel kapcsolatos döntésében a piacgazdasághoz kapcsolta, és önálló alkotmányos jogként meghatározva alkotmányos védelem szintjére emelte. Ennek a ténynek – a rendszerváltás kezdetén – szimbolikus jelentősége is volt. A szerződési szabadságban a mellérendeltség nyilvánul meg, s ahogy az önrendelkezési jog 1990-es kiterjesztése felfogható az állam és állampolgár viszonyának reflexiójaként, ugyanúgy a szerződési szabadságban megnyilvánuló mellérendeltség is az állam és állampolgár viszonyának új aspektusba helyezését tükrözi.³⁶²

³⁶⁰ ABH 1990, 42.

³⁶¹ 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107., 111. A határozatban megfogalmazott összefüggésben azonban az általános cselekvési autonómiára való hivatkozás félrevezető lehet, mivel ugyanazt a fogalmat használja alkotmányossági szempontból egészen más viszonylatok alapján fennálló védelmi jelleg tekintetében. A szervezeti autonómiát a szervezet jellegétől függően akár a piacgazdaság, a verseny szabadsága, akár az egyesülési jog, akár más, valóban a szervezetekre is vonatkozó alkotmányos rendelkezés alapján lehet védelemben részesíteni. Az emberi méltósághoz való jog felhívása éppen ebben az összefüggésben fogalmi bizonytalanságot okoz. Ld. Balogh Zsolt: Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás. Fundamentum, 1999. 2. sz. 30. old.

³⁶² Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 252. old.

Alkotmányos státuszát tekintve a szerződési szabadság a lakáshitelek kamataival kapcsolatos – már hivatkozott – határozatban kapta meg végleges helyét az alkotmánybíráskodás rendszerében, amely szerint nem alapjog, hanem alkotmányos jog, amely megfelelő alkotmányos indokok alapján korlátozható; ilyen elfogadható ok lehet a – külső – körülmények lényeges megváltozása.

A szerződésekbe történő beavatkozás lehetősége és a szerződési szabadságnak a nemzetközi jogösszehasonlításban is felismerhető korlátozása összefügg azzal, hogy az állami szerveknek a szerződésekkel kapcsolatos magatartása a gazdasági élet változásai folytán korunkban világviszonylatban lényegesen megváltozott. Az állam a polgári jogi szerződések fontos tényezőjévé vált. Az állam ma már sok esetben nem ad teljesen szabad teret a felek megállapodásának, hanem törvényekben, rendeletekben meghatározott szabályok útján különféle korlátokat szab a megállapodásoknak és meghatározza a szerződések tartalmát, amelytől a felek nem térhetnek el. A szerződések területén tehát nagy átalakulás megy végbe, a szerződések „közjogiasodnak”.

Nemzetközi tapasztalatok egyértelműen mutatják, hogy összgazdasági, továbbá nemzetgazdasági szempontok a szerződési szabadság közérdekű korlátozását esetenként szükségessé teszik. A fejlett kortársi jogrendszerekben ilyen korlátozási területek különösen a versenykorlátozások joga, a kartelljog, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, a szervezeti egyesülések ellenőrzése, az árszabályozás, a szabványszerződések, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem stb. területei. E szabályozási körökben gyakran kétségessé válik a felek szerződéskötési szabadsága, a szerződések tartalmának a felek részéről történő meghatározása, sőt a szerződések tartalmának változatlanul maradása is.

A szerződési szabadság – amelyet az Alkotmánybíróság önálló alkotmányos jognak tekint – érvényesül abban az általános szabályban, amelyet a Ptk. 200. § (1) bekezdése rögzít. Eszerint a szerződés tartalmát a felek szabadon állapítják meg, a szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek. A felek szerződési akarata a szerződés megkötésekor nyilvánvalóan az, hogy a szerződéskötéskor fennálló külső feltételek mellett kívánják szerződési kötelezettségeiket teljesíteni, illetve a felek a szerződéskötéskor az esetleges későbbi változások ésszerűen előrelátható kockázatának viselésére vállalkoznak. Ha viszont ezek

a feltételek lényegesen megváltoznak, a szerződésekkel kapcsolatos alapvető feltételezés szűnik meg. Ilyenkor az adott változások mellett az eredeti tartalommal már nem méltányos a szerződés teljesítését kikényszeríteni, a szerződéses kötelezettségeket fenntartani, mert egészen mássá vált a szolgáltatás terhe, illetőleg a szolgáltatás és ellenszolgáltatás aránya, mint amit a felek a szerződésben kikötöttek. A körülmények lényeges megváltozása miatt tehát a szerződés lebonyolódása lényegesen eltérhet a szerződéskötéskor megfogalmazott céltól, így a szerződés eredeti feltételeiben már teljesíthetetlen, megvalósíthatatlan. Erre az esetre a *clausula rebus sic stantibus* tételét alkalmazva lehetősége van a bíróságoknak a szerződés módosítására, a Ptk. 241. §-a alapján³⁶³. Ilyenkor a bíróságnak az egyik fél szolgáltatásának az elnehezülésével szemben a másik fél szerződésbe vetett bizalmát kell mérlegelnie és ezeket egyeztetve a szerződési terheknek egy új, méltányos elosztását kell megoldania.

A Ptk. 241. §-ához hasonló – általánosabb megfogalmazású – generálklauzula a Ptk. 226. § (2) bekezdésének „kivételességi” formulája, amelynek alapján jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen megváltoztathatja. Mind az egyedi jogviszonyok, tehát egy-egy konkrét szerződés tartalmának megváltoztatása, mind pedig a jogviszonyok társadalmi méretű, tehát jogszabály útján történő megváltoztatása csak alkotmányos keretek között történhet meg. A változtatás alkotmányos garanciája pedig az egyedi jogviszonyok tekintetében a bírói, a jogviszonyok társadalmi méretű megváltoztatása körében pedig az alkotmánybírói kontroll.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a kivételességet – amelynek fennállása esetén a meglévő jogviszonyok tartalma jogszabály útján módosítható – éppúgy esetenként, jogszabályonként kell vizsgálni, mint a bírósági szerződésmódosítás alkalmazhatóságát az egyedi jogviszonyokban. Jogszabályonként külön-külön eldöntendő kérdés tehát az, hogy mikor felel meg a fennálló szerződési kapcsolatokba való állami beavatkozás az Alkotmánynak, illetőleg az előbbi szempontoknak. Ennek eldöntése elsősorban a törvényhozó felelőssége, de a beavatkozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság dönti el.

³⁶³ Ptk. 241. § A bíróság módosíthatja a szerződést, ha a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti.

Az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli. Erre pedig a *clausula rebus sic stantibus* tételét alkalmazva kerülhet sor.³⁶⁴

Egy későbbi határozat szerint, mivel a szerződési szabadság alkotmányos alapjognak nem tekinthető, következésképpen az alkotmányos alapjogi értékrendben helyet foglaló jogosultságokra vonatkozó sérthetlenségi, érinthetlenségi alkotmányos tétel sem irányadó rá. Alkotmányosan tehát még lényegi tartalmát illetően is korlátozható, amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai.³⁶⁵

Dogmatikailag tehát egy vonatkozásban tiszta a helyzet: a szerződési szabadság nem alapjog, nem vonatkozik rá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott korlátozás, így még lényegi tartalmát illetően is korlátozható, ha ennek fennállnak az alkotmányos indokai. Az alkotmányos jognak minősülő szerződéses szabadság az államcélnál (piacgazdaság) erősebb alkotmányos védelemben részesül ugyan, de még mindig kérdés marad az, hogy miben áll ez a védelem, és melyek a korlátozás megítélésének módszerei.

Ennek összefoglalását első alkalommal a földtörvény alkotmányossági vizsgálatát tartalmazó határozathoz fűzött párhuzamos indokolás tartalmazza. Eszerint az alapjogsérelem hiánya nem jelenti azt, hogy a jogalkotó más jogokat kedve szerint korlátozhatna. A nem alapjogok is élvezhetik az Alkotmány védelmét; azonban ha ilyen eset áll is fenn, a védelem kritériumai mások – enyhébbek –, mint amit az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alapjogokra nézve előír. Óvakodni kell attól, hogy a jogalkotó szabadságát és alkotmányos szerepének betöltését minden lépésének alkotmányos problémává emelésével megbénítsuk.

Nem alapjog sérelme akkor tartozhat alkotmánybírói elbírálásra, ha kapcsolata van az Alkotmány valamely szabályával. Az alapjogok védőkörébe sokféle jog bevonható; az Alkotmánybíró dönti el, hogy mikor hivatkozhat még valamely alapjogra, s mikor állapítja meg az összefüggés hiányát. Ha egy indítványban felvetett

³⁶⁴ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 153–154.

³⁶⁵ 61/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 358., 361.

jogsérelem nem tekinthető valamely nevesített alapjog megsértésének, még mindig ütközhet valamely államcélal, a jogállamiság alapelveivel, az Alkotmánybíróság által kiterjesztően értelmezett jogegyenlőséggel, s végső soron az emberi méltósághoz való jogból levezetett általános személyiségi joggal vagy általános cselekvési szabadsággal.

Eddigi gyakorlatában az Alkotmánybíróság az alapjognak nem minősülő, de alkotmányos értékből vagy államcélból külön levezetett „jog” sérelmének megállapítására egy, a szükségesség/arányosságnál enyhébb mércét alkalmazott. A szerződési szabadság például nem részesül alapjogi védelemben – „még lényegi tartalmát illetően is korlátozható” –, de az Alkotmánybíróság megkívánja a korlátozás „alkotmányos indokoltságát”. Az alapjognak nem minősülő jogok a 70/A. §, a 2. § (1) bekezdés és az 54. § (1) bekezdés közvetítésével kapcsolhatók be az alkotmányos védelembe.

A 70/A. §-ban nevesített szempontok szerinti tiltott megkülönböztetés aggálytalanul kiterjeszhető mindenfajta jogra az emberi és állampolgári jogokon kívül is. (A legtöbb ilyen megkülönböztetés egyúttal valamely más alapjog sérelme miatt is bizonyosan alkotmányellenes; például a vallás, a politikai vagy más vélemény szerinti diszkrimináció a véleménynyilvánításhoz való jog sérelme is; a nem szerinti megkülönböztetés egyben a férfi és nő egyenjogúságának megsértése; a nemzet szerinti a nemzeti kisebbségi jogoké stb.)

A nem alapjogokat érintő, bármely más szempont szerinti megkülönböztetés is alkotmányellenes, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Ez az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata. Ha a megkülönböztetés – az Alkotmánybíróság által eddig alkalmazott ismérvek szerint – „önkéntes”, azaz „indokolatlan”, vagyis nincs ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert az ilyen esetben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal. Következésképpen valamely alapjognak nem minősülő jog tekintetében alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha nincs ésszerű indoka.

Az emberi méltóság sérelme megállapításának ez az ismérve – az önkényesség – minden esetben alkalmazható a nem alapjogi sérelmek alkotmányellenességének mércéjéül, ha az Alkotmánybíróság e sérelmeket akár az egyenlő elbánás, akár a

jogállamiság sérelme címén, akár közvetlenül az általános személyiségi jog (cselekvési szabadság) korlátozása miatt alkotmányossági vizsgálat alá vonja. A törvényhozói vagy jogalkalmazói önkény ellentétes a jogállamisággal, a jogegyenlőséggel és az emberi méltósággal akkor is, ha nem alapjogot érint. A fentiek szerint az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata is ezen a közös ismérven alapult, mégha az összefüggést a különböző szóhasználat – különösen az egyenlő elbánás tekintetében – nem is tette nyilvánvalóvá.

Ugyancsak az Alkotmánybíróságnak kell esetenként eldöntenie, hogy az emberi méltósághoz való jog sérelmét mikor vizsgálja alapjogi kritériumok szerint, és mikor alkalmazza eredetileg nem alapjogi sérelmek bevonására az Alkotmány védelme alá. Ez utóbbi esetben az enyhébb mércével kell mérnie. A határok nem húzhatóak meg általában; szükség lehet bizonyos életviszonyok különös védelmére, vagy indokolhatja a szigorúbb mércét valamely jogintézmény sérelme. Az Alkotmánybíróság a szigorúbb mérce alkalmazásával bizonyos jogokat alapjogi minőségre emelhet, azaz az emberi méltóság anyajogából nevesített alapjogokat különíthet el. Az emberi méltóság alapjogának felhívását indokolhatná, ha a büntetőjogban objektív felelősség alkalmazásáról lenne szó, vagy hasonlóképpen; a szerződési szabadság olyan kiterjedt korlátozása, amely már az intézmény érvényesülését veszélyezteti, közvetlen alapjogi védelmet indokolhat.³⁶⁶

A gondolatmenet lényege tehát az, hogy az alkotmányos jogok az alapjogoknál enyhébb védelemben részesülnek. Amennyiben azonban a jogállamiság, az általános jogegyenlőség, vagy a személyiségi jogok (elvileg minden más alapjog, vagy alkotmányos elv) közvetítésével, azaz távoli összefüggés alapján a korlátozás – akár minimálisan is – sérti ezen alkotmányos elvek, vagy jogok valamelyikét, a szerződési szabadság – mint alkotmányos jog – védelmére megalapozottan lehet hivatkozni.³⁶⁷

Az eredetileg párhuzamos indokolásban megfogalmazott kritériumokat a későbbiekben az alkotmánybírósági határozatok nem alkalmazták következetesen. A korlátozhatóság határait a piacgazdaság államcéljához hasonlóan tágította ki az a határozat, amely megállapította, hogy a szerződési szabadság a klasszikus, polgári jogi

³⁶⁶ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197. Sólyom László párhuzamos indokolása 214–216. old.

³⁶⁷ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 255. old.

értelemben a szerződés megkötése vagy meg nem kötése közötti választásban, a szerződő fél kiválasztásának, a szerződési típus megválasztásának és a szerződés tartalma meghatározásának a szabadságát jelenti. Olyan intézmény, mely meghatározott közgazdasági teória terméke, konkrét megjelenési formája az állami beavatkozás terjedelmétől és intenzitásától függ.

Az Alkotmány nem nevesít szerződési szabadság néven alkotmányos tételként alapvető jogot. Az Alkotmánybíróság felfogásában a szerződési szabadság az Alkotmány által védett jog, melynek garanciáit a Ptk. tartalmazza. Abból a tényből, hogy sem az Alkotmány, sem az Alkotmánybíróság nem ismeri el a szerződési szabadságot alapvető jogként vagy állampolgári jogként, következik az, hogy a szerződési szabadságra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt, alapvető jogok lényeges tartalma korlátozására vonatkozó tilalom. Következik továbbá az is, hogy, bár az Alkotmánybíróság a szerződési szabadságot önálló alkotmányos jognak fogja fel, és ezáltal védelemben részesíti, ez a védelem más, az Alkotmány által nevesített alapvető jogokon, alkotmányos intézményeken keresztül jut érvényre. Közvetlenül a szerződési szabadságra, mint alkotmányos jogra, az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmánysérelem azonban nem alapozható.

Alkotmánysértés megállapításához az kell, hogy a szerződési szabadsággal (mint absztrakt joggal) szoros kapcsolatban álló, a szerződési szabadságot megvalósító, magában foglaló alapvető jog vagy alkotmányos intézmény sérelme is megvalósuljon. A szerződési szabadságnak az említettnél enyhébb korlátozása közvetlen alkotmánysértést általában nem alapoz meg. Ezen alapvető jogok, államcélok, alkotmányos értékek sem biztosítanak azonban az Alkotmányon nyugvó alanyi jogot a jogintézmények szabályozásának változatlanságához.³⁶⁸

Ez a határozat már más jog vagy alkotmányos elv tényleges korlátozását is megkívánja az alkotmánysértés megállapításához, és feltételül szabja, hogy a korlátozott jog, vagy megsértett alapelv a szerződési szabadsággal szoros kapcsolatban álljon. Ebben az esetben azonban már nyilvánvalóan nem a szerződési szabadság, vagy az

³⁶⁸ 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604., 607.; hasonlóan a 897/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 726.

emberi méltóság (általános személyiségi jog) részét képező cselekvési autonómia, hanem az adott alapjog vagy alkotmányos elv védelméről van valójában szó.³⁶⁹

Más határozatok a szerződési szabadság korlátozhatóságát illetően nem a védelmi kritériumokat, hanem a korlátozhatóság formáit emelik ki. „Noha a szerződéses szabadsághoz való jog szoros kapcsolatban áll az Alkotmány 9. §-ának (1) bekezdésében deklarált piacgazdasággal, nem tartozik az alapvető jogok körébe. Emiatt a törvényalkotó viszonylag sokrétűen korlátozhatja a felek szerződéses szabadságát: bizonyos típusú szerződésekre nézve meghatározott formát írhat elő, jogi korlátok közé szoríthatja a szerződés tartalmát, egyes szerződések érvényességét hatósági jóváhagyáshoz kötheti, más szerződések esetében olyan korlátozást állapíthat meg, amelynek figyelmen kívül hagyása joghátrányt von maga után, s végül meghatározott tartalmú szerződések megkötését meg is tilthatja.”³⁷⁰

„A szerződési szabadság tehát az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint nem részesül az alkotmányos alapjogokat megillető védelemben, de az Alkotmány által védett jog és az Alkotmánybíróság által ellenőrzött korlátai vannak, csak megfelelő garanciális rendelkezések mellett korlátozható.

A szerződési szabadság közhatalmi eszközökkel, jogszabállyal való korlátozására a Ptk. rendelkezései adnak módot. A Ptk. 226. § (1) bekezdése lehetőséget ad a szerződés tartalmi elemeinek jogszabállyal való meghatározására. E szabály alkalmazása szempontjából a Ptk. 685. § a) pontja alapján jogszabálynak minősül a törvény, a kormányrendelet és törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között az önkormányzati rendelet. Az árak közhatalmi eszközökkel való megállapítása tekintetében a 226. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy hatósági ár megállapítására külön törvény szerint kerülhet sor.

E szabályozási környezetet figyelembe véve az önkormányzatok nem rendelkeznek általános felhatalmazással arra, hogy szerződések tartalmát, különösen a szolgáltatás ellenértékét rendeletükkel megállapítsák. Az önkormányzatokat ez a jogosultság csak törvény alapján, a törvény keretei, korlátai között illeti meg. A Ptk. e szabályainak megfelelően törvényben kell szabályozni az önkormányzat díjmegállapítási

³⁶⁹ Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 256. old.

³⁷⁰ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240., 243.

jogkörének kereteit, a szerződéses jogviszony alanyainak jogait a közhatalmi beavatkozással szemben védő garanciális rendelkezéseket.”³⁷¹

Még „puhább” korlátot állít a szerződési szabadság korlátozása elé az a határozat, amely a korlátozást illetően az „ésszerűség” és az „alapos ok” kategóriáit hívja fel. „A szerződési szabadságot az Alkotmánybíróság határozatai nem minősítették alkotmányos alapjognak, így a szerződéses szabadság korlátozására nem irányadó az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés. Vagyis a szerződési szabadság nemcsak elkerülhetetlen esetekben korlátozható, azaz akkor, ha a korlátozásnak kényszerítő oka áll fenn, hanem az ésszerű korlátok alá vethető akkor is, ha a korlátozásnak alapos oka van.”³⁷²

A szerződési szabadság alkotmányos megítélését illetően tehát egyfajta bizonytalanságot lehet megállapítani. A bizonytalanságnak egyrészt kiindulópontja lehetett az, hogy az első ilyen tárgyú határozatok a szerződési szabadságot a piacgazdaság alkotmányos intézményéhez (és nem az általános cselekvési autonómiához) kapcsolták. Az Alkotmánybíróság működésének első két évében azonban a szerződési szabadság kérdése csupa olyan ügy kapcsán merült fel, amikor a „piacgazdaság” megteremtéséhez (a liberalizmus történetéből ismertén) éppen a szerződésekbe való jogszabályi beavatkozások voltak szükségesek. Talán ez is közrejátszott abban, hogy az Alkotmánybíróság nem erősítette meg formálisan a szerződési szabadság státuszát. Viszont 1994 után saját rendszerének következetes végigvitele – az önkényesség/ésszerűség teszt alkalmazása alapjognak nem minősülő jogra – elvileg nagyon leszállította volna a privátautonómia védelmének küszöbét, ráadásul éppen akkor, amikor a tulajdonvédelem területén az Alkotmánybíróság felértékelte azt.³⁷³ A feltételes mód használata – mint láthattuk – csakugyan feleslegessé vált; a küszöb kétségtelenül alacsonyabb lett.

Mindazonáltal megállapítható az, hogy a szerződési szabadság „alkotmányos joggá” minősítése, és ezáltal alkotmányos védelme lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára a piacgazdaság működési törvényszerűségeit sértő állami

³⁷¹ 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90., 95.

³⁷² 1414/D/1995. AB határozat, ABH 1999, 539., 541.

³⁷³ Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 658. old.



beavatkozás kivédésére, a piacgazdaság absztrakt védelmére. A korlátozhatóság alkotmányossági megítélésének kritériumai viszonylag enyhék, de az alkotmánybíróági beavatkozás kivételessége nem változtat azon, hogy a piacgazdaság lényeges, alapvető eleme a szerződési szabadság. Az egyéni jogvédelem szempontjából³⁷⁴ azonban a szerződési szabadság által védett értékek megtalálhatóak az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogból eredő önrendelkezési jog, a cselekvési szabadság körében is. Amíg tehát az Alkotmány 9. § (1) bekezdéséből eredő, a piacgazdasághoz való kapcsolatból következő védelem „társadalmi vonatkozású”, és ebben a körben az állam szabadsága viszonylag nagy, addig az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezethető védelem az egyén szabadságát védi, és e vonatkozásban az állam mozgásterét jóval szűkebb.³⁷⁵

2. Vállalkozáshoz (és a munkához) való jog

Az Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát. A vállalkozáshoz való jogot az Alkotmánybíróság – az alább ismertetendő határozataiból megállapíthatóan – a konkrét alkotmányi nevesítésből fakadóan az első indítványoktól kezdődően alkotmányos alapjognak ismerte el. Az alkotmányvédelem rendszerében ennek azért van dogmatikai jelentősége, mert az alapjogi jellegből következően a vállalkozáshoz való jog tekintetében az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt tilalom érvényesül; azaz korlátozhatóságának megítélése során a szükségesség/arányosság tesztjét kell alkalmazni, illetve lényeges tartalmát illetően – alkotmányosan – még törvény sem korlátozhatja. A vállalkozáshoz való jog alapjogi elismerése tehát egy erős védelmet jelent, amely védelem nem jelenti ugyan a korlátozhatatlanságot, de megköveteli a korlátozás szigorúbb alkotmányossági kritériumainak vizsgálatát és érvényesítését. Szükséges ezzel kapcsolatban hangsúlyozni

³⁷⁴ Ld. ehhez Uitz Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság. Fundamentum, 1999. 2. sz. 39. sköv. old.

³⁷⁵ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 257. old.

azt, hogy az Alkotmány 9. §-ában foglalt célok és jogok „szétbontása” nem jelent merev elválasztást, hiszen a gazdasági alkotmányosság körébe tartozó tételek feltételezik egymást, s a jelentkező alkotmányossági problémák elbírálásában is gyakran együtt szerepelnek. A piacgazdaságra vonatkozó alkotmányi rendelkezések között a vállalkozáshoz való jog alapjogi jellegének elismerése egyben az Alkotmány 9. §-a más rendelkezéseinek is alapvető biztosítékát jelenti.³⁷⁶

Az Alkotmány 9. §-a szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik. A vállalkozás szabadsága és a vállalkozáshoz való jog tehát a piacgazdaság egyik lényeges eleme, amelynek alapjogi státuszából következik, hogy korlátozása ellen nemcsak az Alkotmány 9. § (2) bekezdése nyújt védelmet. Ha ugyanis a jogszabályi korlátozás nem a piacgazdaság előmozdítását, kiegészítését szolgálja, a vállalkozás szabadsága az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján – lényeges tartalmát tekintve – még törvényhozási úton is korlátozhatatlan. A vállalkozás jogának alapjogi minőségéből tehát az következik, hogy az csak akkor és annyiban korlátozható, amikor és amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai.³⁷⁷

A vállalkozás szabadságát, mint valódi alapjogot az alkotmánybírói gyakorlat következetesen összekapcsolja egy másik alapjoggal, a munkához való joggal. A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga a fentiek értelmében egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem

³⁷⁶ Amint már láttuk, a piacgazdaságot az Alkotmánybírói bíróság államcélként tételezi, a szerződési szabadság (és ugyanígy a gazdasági versenyszabadság) korlátozását illetően pedig az alapjogi követelményeknél enyhébb korlátozhatósági követelményt határoz meg. Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. I. fejezet V. része.

³⁷⁷ 881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474., 475. old.

korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott jogi formában való gyakorlásához.³⁷⁸ A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be. E feltételrendszerrel kapcsolatban különösen az az alkotmányossági követelmény, hogy a feltételrendszer, így például az adórendszer megfeleljen a piacgazdaság Alkotmány rögzítette (9. §) követelményének, valamint hogy ne legyen diszkriminatív.³⁷⁹

A vállalkozáshoz való jognak, mint minden alapjognak létezik alanyi jogi, szubjektív oldala és objektív, intézményi oldala.³⁸⁰ A vállalkozáshoz való jog alanyi oldalának alkotmányvédelmi szempontjai azonosak a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal. Az alanyi jogi értelemben vett munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog (70/B. §), illetőleg a vállalkozás joga (9. §) között nincs hierarchikus viszony. A munkához való jogot is úgy kell értelmezni, hogy abba mindenfajta foglalkozás, hivatás, „munka” megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. Ehhez képest mind az egyik aspektus, ti. a választási szabadság külön megnevezése a 70/B. §-ban, mind a vállalkozás kiemelése a 9. §-ban csupán ismétlés vagy részletező rendelkezés. Munka, foglalkozás, vállalkozás alanyi alapjogként nem különbözik egymástól.³⁸¹

Mindezek elvi hangsúlyozása mellett azonban természetzerű különbséget jelent a vállalkozás és a munkavállalás szabadsága között az, hogy a vállalkozás szabadsága

³⁷⁸ Sári János szerint a vállalkozás joga alapjog annyiban, amennyiben a vállalkozóvá váláshoz való jogot a törvény annak lényege szerint sem korlátozhatja, alkotmányban biztosított jog viszont annyiban, amennyiben az állampolgárnak nincs egy meghatározott vállalkozásra joga. Ld. Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris, 2001. 197. old.

³⁷⁹ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993., 340., 342.

³⁸⁰ Az államnak nem csak tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat (szubjektív oldal), hanem gondoskodnia kell azok védelméről gyakorolhatóságuk feltételeinek megteremtéséről. Ld. Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 103. old. Az Alkotmánybíróság az első abortuszhatározatban mondta ki azt, hogy az alapvető jogok „tiszteletben tartására és védelmére” vonatkozóan az állam kötelessége a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991., 258., 262. Ez a követelmény az állam úgynevezett intézményvédelmi kötelezettségeként ismeretes az alkotmánybírói dogmatikában.

³⁸¹ 21/1994. (II. 16.) AB határozat, ABH 1994., 117., 121.

mind a természetes, mind pedig a jogi személyekre egyaránt vonatkoztatható, addig a munkához való jog, a munkavállalás, a foglalkozás megválasztásának szabadsága csakis a természetes személyekkel összefüggésben értelmezhető. A 70/B. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogba, mely lényegéből fakadóan csak természetes személyeket illet meg, bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. Ehhez képest a vállalkozáshoz való jog a foglalkozás szabad megválasztásához való jog egyik aspektusa, annak a különös szintjén történő megfogalmazása, amely bárkinek (tehát nemcsak természetes személyeknek) biztosítja a vállalkozási, üzleti tevékenység kifejtését.³⁸²

A két alapjog közötti különbség azonban inkább az állami kötelezettségek oldalán, az objektív intézményvédelmi oldalon lelhető fel. Nyilvánvaló ugyanis az, hogy a vállalkozáshoz való jog gyakorlásának feltételrendszere nem feltétlenül azonos a munkához, vagy a foglalkozáshoz való jog külső feltételeivel. A gazdaságpolitikában megjelenő vállalkozás-élénkítési törekvések, a különböző kedvezmények címzettjei lehetnek kifejezetten csak a vállalkozók, elképzelhető például, hogy más adónemek, más adójogszabályok vonatkoznak rájuk, mint egyéb jogalanyokra. A vállalkozáshoz való jog esetén az állami kötelezettségek köre valójában a piacgazdaság, a verseny, az Alkotmány 9. §-ának egészében foglaltak érvényre juttatását szolgálja.

„A gazdasági verseny szabadsága az állami célkitűzésként megállapított piacgazdasághoz szervesen kapcsolódó olyan alkotmányos elv, amely többek között arra hivatott, hogy elősegítse a vállalkozás és a foglalkozás szabad megválasztása alapjogának sokszínű és hatékony érvényesülését.”³⁸³

Ebből következik, hogy amikor a vállalkozáshoz való jog intézményének – és nem az alanyi jognak – a védelméről van szó, lényegében a piacgazdaság és a verseny szabadsága jelenik meg, az alkotmányossági megítélés sokszor ezen kategóriákba csúszik át. A vállalkozáshoz való jog objektív intézményvédelmi oldala a gazdasági alkotmányossághoz tartozó államcélok megvalósításának szolgálatában áll. Ez az oka annak, hogy a vállalkozás jogára irányadó specifikus értelmezések – az

³⁸² 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604., 609.

³⁸³ 1105/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 637., 640.

intézményvédelem körében – különösebben nem lépnek ki az Alkotmány 9. §-ának keretei közül, végső korlátként legfeljebb a diszkrimináció tilalmát határozzák meg.³⁸⁴

A korlátozhatóságot illetően az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a vállalkozáshoz való jog törvényi korlátozását csaknem valamennyi piacgazdaság ismeri. Számos külföldi országban maga az alkotmány fogalmaz meg különböző korlátokat. Így például az olasz alkotmány 41. §-a szerint a magánkezdeményezés és a vállalkozás szabadsága nem kerülhet ellentétbe a társadalmi hasznosság alkotmányos követelményével.³⁸⁵ A görög alkotmány 78. §-a pedig kifejezetten megengedi a vállalkozás szabadságát korlátozó rendszabályok kiadását az ország valutahelyzetének biztosítása érdekében.³⁸⁶ Ilyen korlátozó tartalmú rendelkezésnek minősül a magyar Alkotmány 10. § (2) bekezdése, amely kimondja, hogy az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. Ebből következik, hogy van, és alkotmányosan megengedett olyan gazdálkodási terület, vállalkozói szféra, amelynek folytatására kizárólag az állam jogosult. Az Alkotmánybíróság – más összefüggésben – egyébként már többször rámutatott arra, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése is eleve teret enged az alkotmányos alapjogok korlátozásának, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik.³⁸⁷

A vállalkozáshoz való joggal kapcsolatban már hivatkozott határozat megállapította azt, hogy a vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó

³⁸⁴ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 259. old.

³⁸⁵ Article 41 [Freedom of Enterprise]

(1) Private economic enterprise is free.

(2) It may not be carried out against the common good or in a way that may harm public security, liberty, or human dignity.

(3) The law determines appropriate planning and controls so that public and private economic activities may be directed and coordinated towards social ends.

http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html

³⁸⁶ A határozat meghozatalakor hatályos – 1975-ből való – görög alkotmány 78. cikk (5) bekezdése szerint kivételesen megengedett valamely kerettörvény alapján mérlegkiegyenlítő díjak vagy vámok kivetése, valamint az ország nemzetközi kapcsolatainak keretében más gazdasági szervezetekre gazdasági rendszabályokat elrendelni, vagy az ország valutahelyzetének biztosítására intézkedéseket tenni. Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerk.: Kovács István és Tóth Károly. KJK, 1990. 140. old. A görög alkotmány hatályos szövege ilyen rendelkezést nem tartalmaz.

Ld.: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr00000_.html

³⁸⁷ 881/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 474., 475.

milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be. E feltételrendszerrel kapcsolatban különösen az az alkotmányossági követelmény, hogy a feltételrendszer, így például az adórendszer megfeleljen a piacgazdaság Alkotmány rögzítette (9. §) követelményének, valamint hogy ne legyen diszkriminatív.³⁸⁸ Ez a megállapítás egy későbbi határozatban kiegészült azzal a különbségtétellel, hogy a vállalkozás alapjogát érintő állami korlátozások alkotmányossága eltérő mérték alapján minősül aszerint, hogy az állam a vállalkozás gyakorlását, vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e. A vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteteti legsúlyosabban, ha az állam a vállalkozót valamely vállalkozói tevékenység folytatásából teljesen kizárja, és ezáltal a vállalkozó azt nem választhatja.³⁸⁹

A vállalkozáshoz való jog alanyi oldala tehát – hasonlóan a munka és a foglalkozás megválasztására való joghoz – nem jelent az Alkotmányban biztosított jogot meghatározott vállalkozás gyakorlásához. Az államnak azonban kötelessége lehetővé tenni azt, hogy ha valaki vállalkozni akar, akkor – az előre meghatározott szabályok keretein belül, akár meghatározott feltételek teljesítése mellett is – ezt megtehesse, az állam tehát nem teheti lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

Ezen túlmenően a vállalkozás gyakorlását illetően nem érvényesülnek speciális alapjogi kritériumok. A vállalkozó az állam által meghatározott közgazdasági feltételrendszerbe (adó, társadalombiztosítás) lép be, és az alanyi jog gyakorlása e feltételrendszer keretei között történhet. A vállalkozáshoz való jog ebből következően nem jelenthet jogot annak meghatározott vállalkozási forma keretében történő gyakorlására. A vállalkozás joga, mint a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog nem tartalmazza egy konkrétan meghatározott vállalkozási formában folytatott tevékenységhez való jogot. Amennyiben az érintettek működésükre, gazdasági eredményességükre vagy bármely egyéb okra tekintettel nem tartanak megfelelőnek valamely vállalkozási formát, úgy módjukban áll egy másik, számukra

³⁸⁸ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340., 342.

³⁸⁹ 1105/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 637., 640.

kielégítő formát választani. A vállalkozási forma megválasztásával ugyanakkor az abban résztvevők egyben elfogadják az adott vállalkozási formára vonatkozó szabályokat is.³⁹⁰

Az államnak a piacgazdaság és a gazdasági verseny szabadsága – mint alkotmányos előírások – terén fennálló gazdaságpolitikai szabadsága visszahat az alanyi jogra is, mivel a feltételrendszer, illetve annak változása alapvetően befolyásolja a vállalkozóvá válást. A vállalkozáshoz való jog ennek ellenére, alapjogi jellegéből következően a gazdasági alkotmányosság egyik alapvető biztosítéka.

2.1. A munkához való jog

Láttuk azt, hogy az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jogot és a munkához való jogot egymásra vonatkoztatva, egymáshoz való kapcsolatukban értelmezi, a vállalkozást a munka világának egyik aspektusként fogja fel. Épp ezért az alkotmányosság gazdasági tartalmának tárgyalása során itt tartjuk szükségesnek foglalkozni a munkához való jog kérdéseivel, ezen alapjog alkotmánybírósági értelmezésének bemutatásával.

A munkához való jog és az ahhoz tartozó részjogoknak az alkotmányokban, illetve alacsonyabb rendű jogszabályokban való megjelenése kétféle jogértelmezést eredményezett. Az egyik szerint a munkához való jogot az állam által biztosított olyan jogosultságok töltik ki tartalommal, amelyek a tulajdonosi és szerződési szabadság korlátait jelentik. (Ez nyilvánvalóan a munkaadói megközelítés.) Az ezzel szemben álló megközelítés szerint a munkához való jog védelmi jogként értelmezendő, és nem jelent többet, mint a foglalkozás és a munka megválasztásának és gyakorlásának szabadságát.³⁹¹

³⁹⁰ 506/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 722., 723.

³⁹¹ Ld. Takács Albert: A szociális jogok. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 846. old.

A vállalkozáshoz való jog alapvető kérdéseit tartalmazó már idézett alkotmánybírósági határozat³⁹² a munkához való joggal kapcsolatban is lényegbevágó, és az alkotmánybírósági gyakorlatot meghatározó megállapításokat tett. A határozat jelentős tétele az, hogy megkülönbözteti egymástól a munkához való jog szociális jogi és alanyi jogi oldalát. Az előbbi állami kötelességet alapoz meg a munkához való jog gyakorlása intézményi feltételeinek (munkahelyteremtés, foglalkoztatáspolitikai) megteremtésére. Ugyanakkor viszont az Alkotmánybíróság nem látott alkotmányos indokot arra, hogy a munkához való alanyi jogot csakis a munkaviszony keretében végzett munkára szűkítse. Ennek megfelelően mondta ki azt, hogy a munka, foglalkozás, vállalkozás alanyi alapjogként nem különbözik egymástól³⁹³. Ezen alapjog korlátozásának alkotmányosságát illetően pedig egy differenciált mércét vezetett be, amely a munka megválasztásának (objektív és szubjektív) feltételei, továbbá a munka gyakorlásának feltételhez kötése szerint különböztet. Ennél az alaphatározatnál tovább azután az Alkotmánybíróság nem is ment; a munkához való jogról más elvi tételt nem állapított meg. Az Alkotmánybíróság akkori elnöke szerint korábban (1994 előtt) a testület nem is juthatott volna idáig; először a piacgazdaságra, tulajdonra, vállalkozásra, államcélokra és alanyi jogokra vonatkozó nézeteinek kellett megszilárdulniuk, azonban nem volt szükségszerű, hogy ez ne a munkához való jog kapcsán történjék. Tény viszont, hogy nem került az Alkotmánybíróság elé ilyen kifejtésre alkalmas „munkajogi” ügy, olyan meg végképp nem, amely ezt szükségessé tette volna. Így inkább az a feltűnő, hogy a munkához való jog szinte önállóan fejlődött. Az alaphatározat is a vállalkozás szabadságáról szólt, és nem a tipikus munkaviszonyról. Amikor ezt követően az Alkotmánybíróság csakis a munkához való jogra adaptálta a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog negatív, védelmi jogi jellegéről mondottakat, akkor is „a vállalkozási jogról szóló korábbi határozat nyelvén beszélt”.³⁹⁴

Ahogy senkinek nincs peresíthető joga arra, hogy adott vállalkozást, adott jogi formában úzzön, hanem az állammal szemben érvényesül az a tilalom, hogy a vállalkozóvá válást nem akadályozhatja, úgy a munkához való jog sem jelent adott

³⁹² 21/1994. AB határozat, ABH 1994, 117.

³⁹³ 21/1994. AB határozat, ABH 1994, 117., 121.

³⁹⁴ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 679. old.

munkahely betöltésére való jogot, de még azt sem, hogy az állam mindenkinek munkát biztosítson.³⁹⁵

A munkához való jog alkotmányos kérdéseinek tisztázását szükségessé tevő indítvány – amint arról már esett szó – viszonylag későn került az Alkotmánybíróság elé. Az Alkotmánynak a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot kimondó rendelkezését³⁹⁶ lényegében a vállalkozás jogával kapcsolatban értelmezte első ízben az Alkotmánybíróság. Megállapította azt, hogy a vállalkozás joga – amely az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében rögzített alapjog – a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése.³⁹⁷ Egy másik határozat a szerződési szabadsággal is összekapcsolta a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, amikor megállapította, hogy a szerződési szabadság elvét az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében írt piacgazdaság lényegi elemének és önálló alkotmányos jognak – noha nem alapjognak – tekinti³⁹⁸, amelynek lényegi vonatkozása, hogy a szerződés tartalmát a felek szabadon állapítják meg és a szerződésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek. A szerződési szabadság egyik aspektusát, (a munkaszerződésekre vonatkozóan) a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot fejezi ki az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése.³⁹⁹

A vállalkozás szabadsága, valamint a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog viszonyát tisztázó határozat alapjául szolgáló indítvány a taxi-engedélyek számának korlátozását lehetővé tevő jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát vitatta. A határozat szerint a munkához való jogtól mint alanyi jogtól

³⁹⁵ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340.; 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604., 610.

³⁹⁶ Alkotmány 70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.

(4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.

³⁹⁷ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 341., 342.

³⁹⁸ 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54.

³⁹⁹ 1178/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 656.

meg kell különböztetni a munkához való jogot mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, az állam kötelességét megfelelő foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb. Nincs azonban semmi alkotmányos indoka annak, hogy a munkához való alanyi jogot csakis a munkaviszony keretében végzett munkára szűkítsük. Az alanyi jogi értelemben vett munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog (70/B. §), illetőleg a vállalkozás joga (9. §) között nincs hierarchikus viszony. A munkához való jogot is úgy kell értelmezni, hogy abba mindenfajta foglalkozás, hivatás, „munka” megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. Ehhez képest mind az egyik aspektus, ti. a választási szabadság külön megnevezése a 70/B. §-ban, mind a vállalkozás kiemelése a 9. §-ban csupán ismétlés vagy részletező rendelkezés. Munka, foglalkozás, vállalkozás alanyi alapjogként nem különbözik egymástól.

A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően.

A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, akkor az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne érvényesíteni. Az Alkotmánybíróság már korábban feltétlen alkotmányos követelménynek minősítette, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.⁴⁰⁰ Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján bevezetett numerus clausus éppen ezt teszi: ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni.

⁴⁰⁰ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 342.

A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenki előtt nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Végül a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát csak határesetekben okoznak.

A tárgyi korlátok megítélésénél figyelemmel kell lenni arra is, hogy mivel itt alapjog teljes elvonásáról van szó, ez az eszköz nem alkalmazható versenyszabályozásra. Különösen nem szolgálhat a numerus clausus a szükségletek megtervezésére. Egy ettől függő engedélyezési rendszer ugyanis már a terv- és nem a piacgazdaság eszköze. Ugyancsak nem elégséges indok a zárt létszám bevezetéséhez semmiféle más igazgatási feladat megkönnyítése (mint a taxiknál a forgalmi káosz veszélyének növekedése a túl sok kocsi miatt, standok hiánya stb.). Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt a törvényi rendelkezést, amely a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalta a taxik számának meghatározását.⁴⁰¹

A munkaviszony létesítésére irányuló szerződés – a munkaszerződés – létrehozása kapcsán a szerződési szabadságnak (mint jogági fogalomnak) a polgári jogi jogviszonyok testére szabott alkotóelemei eltérően érvényesülnek.

A munkaviszony jogi szabályozása döntően kogens vagy legalábbis relatíve kogens jogszabályi rendelkezésekkel történik. A szerződő partner kiválasztásának szabadsága csaknem teljes, korlátozást a kötelező képesítési előírások jelenthetnek. A szerződés típusának kiválasztása és tartalmának meghatározása során a munkáltató és a munkavállaló szerződéskötési szabadságának terjedelme jóval szűkebb, az állami beavatkozás köre a jogviszony jellegéből adódóan sokkal tágabb, mint a polgári jogi jogviszonyok kialakítása során. A kogens szabályok a felek akaratától függetlenül a szerződés részei, a relatíve kogens szabályok pedig akkor nem válnak a szerződés részeivé, ha helyettük a felek a munkavállalóra nézve kedvezőbb szabályokban egyeznek meg.

A munkaviszonyok jogi szabályozásának konkrét meghatározása, a szabályozás módosítása (amennyiben az az Alkotmányban foglalt alapvető alkotmányos jogok,

⁴⁰¹ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 120–121.

szabadságok, intézmények sérelme nélkül történik) széleskörű társadalmi egyeztetést igénylő gazdaságpolitikai döntés, mikéntje a jogalkotói mérlegelés körébe tartozik. A már fennálló szerződések tartalmának jogszabályi megváltoztatása kétségtelenül erősebb korlátozása az absztrakt értelemben felfogott szerződési szabadságnak, és a munkaviszonyok szabályozása során is olyan kivételes eszköznek tekintendő, mellyel csak fontos okból, kellő súlyú társadalmi-gazdasági igény kielégítése során lehet élni. Mindaddig azonban, amíg a – gazdaságpolitikailag egyébként semleges – Alkotmány biztosította alapvető jogok sérelme nem valósul meg, e gazdaság- és társadalompolitikai döntések felülvizsgálatára alkotmánybírósági szinten nincs lehetőség.

Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogba, bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. Ehhez képest a vállalkozáshoz való jog a foglalkozás szabad megválasztásához való jog egyik aspektusa, annak a különös szintjén történő megfogalmazása⁴⁰², amely bárkinek biztosítja a vállalkozási, üzleti tevékenység kifejtését. A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog azonban nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez. A munkavállaló a munkaszerződés megkötésével az állami közhatalmi elemek meghatározó részvételével megteremtett feltételrendszerbe, a közjogi elemekkel átszőtt, jórészt kogens jellegű munkajog rendszerébe lép be. E szerződés megkötésének szabadságát nem korlátozzák a feltételrendszert meghatározó, a munkára, a munka díjazására, a munka- és pihenőidőre, valamint a munkaviszony egyéb lényeges elemeire vonatkozó jogszabályok. Ezek a jogszabályi rendelkezések törvény erejénél fogva részei a munkaszerződésnek, az alapjog gyakorlására ezek keretei között kerülhet sor. Ezen keretek konkrét tartalmára azonban ebből az alkotmányos tételből részletekbe menő következtetéseket nem lehet levonni.

A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jognak, mint második generációs ún. gazdasági és szociális jognak a garanciái nem elsősorban az állami cselekvés korlátozására épített politikai és jogi természetű garanciák, hanem érvényesüléséhez politikai és társadalmi biztosítékokra van szükség: háttérben

⁴⁰² 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117.; 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340.

megfelelő gazdaság- és foglalkoztatáspolitikában, a munkahelyek teremtésében megnyilvánuló aktív állami cselekvésrendszer áll. Az államnak kötelessége e jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer létrehozása, ennek konkrét meghatározása során azonban bár nem korlátlan, de nagyfokú szabadsággal rendelkezik. Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése nem garantálja azt, hogy az állam mindenkinek munkát köteles biztosítani és azt sem garantálja, hogy a munka jogi szabályozására vonatkozó jogszabályok változatlanok maradnak.⁴⁰³

A munkához való jog „negatív oldalának” értelmezését adta az Alkotmánybíróság azon határozatában, amelyben az indítványozók azt sérelmezték, hogy a privatizáció után hozzájárulásuk nélkül kerülnek jogviszonyba az új tulajdonossal. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban éppen az áll összhangban a munkához való joggal, hogy a munkáltatói jogutódlás a munkaviszonyt nem érinti. A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjog magába foglalja annak negatív oldalát is: alapjogot arra, hogy senki nem kényszeríthető olyan munkáltatóval munkaviszonyba, akivel munkaszerződést nem kötött és nem is kíván kötni, akinél munkát végezni egyáltalán nem akar. Az alapvető jogok negatív oldalával kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy egy pozitív alkotmányos alapjog magába foglalja az arra vonatkozó alapjogot is, hogy a személy ezzel a jogával egyáltalán ne éljen⁴⁰⁴. Az alkotmányos szabadságjogoknak általában van negatív oldala: az alapjog az Alkotmány által garantált szabadságjogot jelent arra is, hogy az állam lehetővé teszi és biztosítja a joggyakorlástól való tartózkodást, azaz senkit sem kényszeríthet arra, hogy alapjogával éljen is.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott rendelkezések nem állnak ellentétben a vonatkozó alapjogok ilyen értelmezésével és felfogásával. A támadott rendelkezések a munkaviszony ex lege megszűnésének és a szerződési szabadságon nyugvó megszüntethetőségének esetköreit szabályozzák; nincs olyan tartalmuk, melynél fogva a munkavállaló köteles volna olyan munkaviszonyt fenntartani, amelyet nem akar. A munkafeltételekben beálló változás esetén is a munkavállaló munkaviszonyát rendes

⁴⁰³ 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604. 609–610.

⁴⁰⁴ 1282/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 675.

felmondással megszüntetheti. A Munka Törvénykönyve⁴⁰⁵ szerint ugyanis a határozatlan idejű munkaviszonyt a munkavállaló bármikor felmondhatja. Ettől a szabálytól érvényesen eltérni sem lehet, azaz e rendelkezés megfelelő törvényi garanciája az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében biztosított alapjog negatív oldalának: a törvény alapján senki nem kényszeríthető arra, hogy akarata ellenére a munkaviszonyt fenntartsa vagy tovább dolgozzon.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanúgy a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog törvényi garanciáit szolgálják azok a szabályok, amelyek nem teszik lehetővé, hogy a munkáltató személyében bekövetkező változás a munkaviszony automatikus megszűnését eredményezze, illetőleg az a munkáltató részéről történő munkaviszony megszüntetésének oka lehessen. Az indítványozóknak az az érve, hogy jogutódlással a munkáltató felmondási kötelezettségének kellene beállnia, mert ez biztosítaná a munkavállalók részére a munkaviszony megszüntetésével járó kedvezményeket (felmentési idő, végkielégítés stb.), nem alkotmányos érv. Egyrészt azért, mert ezekre a kedvezményekre nincs a munkavállalóknak alkotmányos joguk, másrészt azért, mert az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdéséből jogutódlás esetére a munkáltató felmondási kötelezettsége nem következik. Ha a munkavállaló a jogutód munkáltatóval munkaviszonyát nem kívánja fenntartani, alkotmányos alapjogának negatív formájával szabadon élhet; munkaviszonyát felmondással megszüntetheti, nem illetik azonban meg azok a kedvezmények, amelyek munkáltatói felmondás esetén a számára járnak. Ezzel azonban semmiféle alkotmányos jog nem sérül.⁴⁰⁶

Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése kimondja, hogy egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga. A 70/B. § értelme azonban nem az, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kell kapnia, hiszen ez esetben a csődeljárás, felszámolás alatt álló, vagy veszteséges vállalatnak alkotmányos kötelessége lenne ugyanolyan bért fizetni alkalmazottainak, mint amelyet a nyereséges, sikeres vállalkozás fizet. Ha az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elve azt jelentené, hogy az alkalmazottnak alkotmányos joga van a vállalkozás gazdasági helyzetére, piaci

⁴⁰⁵ A Munka Törvénykönyvről szóló 1992. évi XXII. törvény.

⁴⁰⁶ 500/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 699., 701–702.

pozíciójára tekintet nélkül azonos természetű munkáért azonos bérre, ez a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tételét sértené, eredményét tekintve pedig a piacgazdaságot tenné működésképtelenné. A különböző vállalkozások által fizetett eltérő bér a gazdasági versenynek ugyanis egyik fontos tényezője. Az Alkotmány 70/B. §-a ezért helyes értelme szerint az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világra vonatkoztatott konkretizálása.⁴⁰⁷

2.2. A szakképesítés megszerzése

A munkához (és vállalkozáshoz) való jog tágabb összefüggéséhez tartozik az, hogy a megfelelő képesítés megszerzésének joga a foglalkozás szabad megválasztásának feltétele. Ezt a vonatkozást az Alkotmánybíróság alábbi határozata akként említi, hogy a munkához való jog negatív, védelmi jogi vonalát szembeállítja az oktatáshoz való jog megvalósításához szükséges állami kötelezettségekkel.⁴⁰⁸

Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében biztosított munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van az Alkotmány 70/F. § (1) bekezdésében⁴⁰⁹ biztosított művelődéshez való joggal, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív módon érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben jelenleg az állam jelentős túlsúllyal rendelkezik. Ebből adódóan az állam a művelődéshez való jogot közvetlenül, a felsőoktatás területén az egyes, általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg.

⁴⁰⁷ 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 459.

⁴⁰⁸ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 684.

⁴⁰⁹ 70/F. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot. (2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.

A művelődéshez való jog az egyes intézményes oktatási szinteken eltérően érvényesül: míg az általános iskolai oktatás kötelező és ingyenes mindenki számára, a közép- és felsőfokú oktatásban való részvétel joga nem mindenkit illet meg. Az Alkotmány 70/F. §-a szerint az állampolgárok művelődéshez való joga akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak.

Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező állampolgár számára biztosítsa. Az állam e feladata programszerű, megvalósítása időt vesz igénybe, a társadalom számára rendelkezésre álló anyagi eszközök mértékének függvénye.

Az állam feladata, hogy egyensúlyt teremtsen a társadalom tagjainak alapvető jogon alapuló igényei, és az ezek megvalósításához rendelkezésre álló anyagi eszközök között. Ha nem ezt tenné, és egyes alapvető jogból fakadó igényeket az anyagi eszközök szűkössége folytán alaptalanul mások eltérő, de szintén alapvető jogból fakadó igényeinek aránytalan hátrányára elégítené ki, úgy ezzel alkotmányellenes helyzetet teremtene. Ebből következően az állam kötelessége és joga a művelődéshez való jog területén annak meghatározása, hogy a társadalom szempontjából mely képességek fejlesztése szükséges állami eszközökből felsőfokú oktatással, illetve az ilyen jellegű felsőfokú oktatásban való részvételhez milyen képességbeli feltételek teljesítése szükséges.

A művelődéshez való jognak a felsőoktatás területén való biztosítása sokfajta módon valósulhat meg, az államnak e feladat megvalósításában nagy a mozgáster. A feladat megvalósítása bírósági úton éppen ezért nem számonkérhető, elmulasztása vagy elhanyagolása politikai felelősséget alapozhat meg, ellenőrzése országgyűlési hatáskörbe tartozik.⁴¹⁰

Egy másik határozatában, ahol a támadott jogszabály a foglalkozás gyakorlásához szükséges képesítés alóli felmentést szüntetett meg, nem állapította meg

⁴¹⁰ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 585., 586.

az Alkotmánybíróság a foglalkozás szabad megválasztásának sérelmét. A jogszabály kifogásolt rendelkezései szerint a törvény kihirdetésétől számított 360 nap áll rendelkezésére az érintetteknek, hogy a megváltozott helyzetre felkészüljenek, és eldöntsék, hogy ahhoz miként alkalmazkodjanak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez az idő nem minősíthető a felkészülést szolgáló időtartam kirívó hiányának. Nem támasztható alkotmányos követelményként, hogy az átmeneti időnek olyan hosszan kellett volna tartania, míg a technikusok a kamarai tagsághoz szükséges feltételeknek elvileg eleget tehetnének. A technikusok számára a felsőfokú képzés megszerzése nyitva áll; a megfelelő főiskolák esti tagozaton négy év alatt elvégezhető. A kamarai tagsághoz azonban a főiskolai végzettség után további ötéves tervezési gyakorlat szükséges. A képzés megszerzésére alapozott kilencéves átmenet azonban nem csak az idő életszerűtlen hosszúsága – a mostani állapotnak a kamarai törvény céljával ellentétes fenntartása – miatt nem jön számításba alkotmányossági érveként, hanem azért sem, mert nem a mostani, bevezetett és gyakorolt jövedelemszerző tevékenység folytatására szolgál, hanem egy minőségileg más képzés és életpálya alapjait nyújtja.⁴¹¹

2.3. *Életkor*

A jogszabályok bizonyos foglalkozások, tisztségek betöltését korhatárhoz kötik (alkotmánybírák, bírák, egyetemi tanárok, stb.). Ezen rendelkezések alkotmányosságát illetően több határozat is született. A határozatok alapjául szolgáló indítványok azonban rendszerint nem a munkához való jog, hanem tipikusan a megkülönböztetés tilalmának sérelmére hivatkoztak, és az Alkotmánybíróság is beírta a határozatok formális indokolásával⁴¹², amikor megállapította, hogy az adott foglalkozások, tisztségek betöltése esetében az általános nyugdíjkorhatártól eltérő szabályozás nem sérti a

⁴¹¹ 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282., 287.; hasonlóan az 515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976.

⁴¹² Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 684.



megkülönböztetés tilalmát kimondó alkotmányi rendelkezést, mivel az nem tekinthető önkényesnek.

A legkorábbi ügy alapjául szolgáló indítvány az Alkotmánybíróságról szóló törvény⁴¹³ azon rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását kérte, amely szerint „az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnik a 70. életév betöltésével”. Az indítványozó véleménye szerint ez a rendelkezés az Alkotmány 70/A. §-ában tiltott megkülönböztetést, az életkor, mint sajátos helyzet szerinti különbségtételt tartalmaz. Hivatkozott arra, miszerint önmagában az a körülmény, hogy valaki betöltötte a 70. életévét, nem járhat jogvesztéssel, nem jelentheti, hogy valamely tisztség betöltésére koránál fogva alkalmatlan. Álláspontja szerint nagyon sokan voltak a múltban és lehetnek ma is, akik 70 éven felül is kitűnő szellemi képességgel bírtak, illetve bírnak. Ezért megalapozatlan általánosítás, egyben indokolatlan megbélyegzés, ha valakit kizárólag életkora miatt „csökkentértékű”-nek minősítenek, az adott személyt valamely tisztség betöltésére a törvény tekinti alkalmatlannak.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalánál abból indult ki, hogy hatályos Alkotmányunk rendszerében az Alkotmánybíróság kiemelkedően fontos helyet és szerepet kapott, zavartalan működését – éppen mások jogainak érvényesítése érdekében – minden körülmények között biztosítani kell. Ebből következik az is, hogy az alkotmánybírói tisztséggel együtt járó feladatok ellátását a jogalkotó megfelelő feltételekhez köthette. Ilyen feltétel a 45. életév betöltése, kiemelkedő elméleti tudás, egyetemi tanári cím, illetve tudományok doktora fokozat, vagy legalább 20 évi szakmai gyakorlat olyan munkakörben, amelynek ellátásához az állam- és jogtudományi végzettség szükséges. Megállapította azt is, hogy az Alkotmánybíróság tagja nem lehet országgyűlési képviselő, más állami szervnél nem tölthet be tisztséget, érdekképviseleti szervnél vezető tisztséget és nem lehet párt tagja, stb. Ilyen feltételnek minősül a 70. életévet be nem töltött életkor is. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a nyugdíjazás nem tekinthető megbélyegzésnek. Az indítványban kifogásolt rendelkezésnek nincs diszkriminatív jellege, miután az adott kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkozik. A törvényhozónak jogában állt az alkotmánybírák

⁴¹³ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény.

életkorát illetően alsó és felső korhatár megállapítása, az tehát nem tekinthető alkotmányellenesnek.⁴¹⁴

Érdekes módon egy másik indítvány – szintén az alkotmánybírói tisztség betöltésének feltételeivel kapcsolatban – az életkorra vonatkozó előírás minimumát, a törvény által előírt betöltött 45. életévet tartotta a diszkrimináció tilalmába való ütközés miatt alkotmányellenesnek. Az indítvány elbírálásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság visszautalt ez előbbi határozatára, amelyben állást foglalt az alkotmánybírói tisztség betöltésének törvényben előírható életkori feltételeiről, és megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezésnek nincs diszkriminatív jellege. Korábbi határozatával összhangban az Alkotmánybíróság elvi érveléssel kimondta, hogy nem alkotmányellenes az olyan törvényi szabályozás, mely bizonyos tisztségek betöltéséhez nem önkényes előfeltételeket szab, és indokolt esetben megköveteli bizonyos életkor elérését. Az Alkotmánybíróságról szóló törvényben megjelölt előírásoknak való megfeleléshez, mint amilyen a kiemelkedő elméleti tudás, egyetemi tanári állás, az állam- és jogtudomány doktora fokozat, 20 évi szakmai gyakorlat, valamint a törvényben megjelölt életkor, tehát nem minősíthető sem önkényes, sem indokolatlan előfeltételnek.

A magyar jogban nem az Alkotmánybíróságról szóló törvény sérelmezett rendelkezése az egyetlen olyan szabály, amely valamely tisztség elnyeréséhez a választójogosultságon túlmenően valamely életkori feltételt állapít meg. Így például az Alkotmány 29/A. §-ának (2) bekezdése szerint köztársasági elnökké csak olyan, választójoggal rendelkező állampolgár választható meg, aki a választás napjáig 35. életévét betöltötte. A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 54. §-a szerint hivatásos bírónak – egyéb feltételek mellett – csak a 24. életévét betöltött személyt lehet kinevezni⁴¹⁵. A meghatározott tisztség vagy munkakör betöltéséhez megkövetelt életkori előírások tehát nem esnek az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésében foglalt diszkriminációs tilalom körébe.⁴¹⁶

⁴¹⁴ 1596/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 616.

⁴¹⁵ Az időközben hatályon kívül helyezett törvény helyébe lépő, hatályos rendelkezések már nem konkrét korhatárhoz kötötten határozzák meg a bírónak történő kinevezés feltételeit.

⁴¹⁶ 1350/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 619., 620.

Az egyetemi tanárok – tanszékvezetői megbízására vonatkozó – életkori korlátozását sérelmező indítvány szerint a felsőoktatásról szóló törvény⁴¹⁷ azon rendelkezése, miszerint a szervezeti egység vezetését hatvanöt év feletti személy nem láthatja el, sérti az Alkotmánynak a diszkriminációt tiltó 70/A. §-át. Véleménye szerint e rendelkezés az életkor alapján tesz indokolatlan különbséget a felsőoktatás oktatói között. Az indítványozó utalt arra, hogy a támadott rendelkezés alapján egy olyan aktív egyetemi tanár, aki a vezetői funkciók valamelyikének betöltésére a legmegfelelőbb személy, pusztán azért kerül hátrányos helyzetbe kollégáival szemben, mert hatvanötödik életévét betöltötte. Kérte ezért a kifogásolt törvényi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataira utalva megállapította, hogy a törvényhozónak jogában áll meghatározott foglalkozások gyakorlását, illetőleg tisztségek, beosztások betöltését életkori feltételekhez kötni, vagyis szükséges alsó- és lehetséges felső életkort előírni. Megállapította azt is, hogy meghatározott munkakörök, beosztások, funkciók betöltésével kapcsolatos életkori korlátozások, ha azok nem önkényesek, nem jelentenek meg nem engedett diszkriminációt. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az életkori feltételek, ha azok az adott kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkoznak és nem önkényesek, nem sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést.

Hasonló korlátozást tartalmaz egyébként a támadott felsőoktatási törvény egy más rendelkezése, amely szerint az egyetemi tanárt, ha elérte a hetvenedik életévét, a köztársasági elnök egyetemi tanári tisztségéből felmenti. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában elvi érveléssel mondta ki, hogy nem alkotmányellenes az olyan törvényi szabályozás, amely bizonyos tisztségek betöltéséhez nem önkényes feltételeket szab, s indokolt esetben megköveteli bizonyos életkor meglétét, illetőleg bizonyos életkor eléréséhez a tisztségből való felmentés törvényi következményeit fűzi. Életkori feltételt meghatároz maga az Alkotmány is, továbbá számos más törvényi rendelkezés. A törvény sérelmezett rendelkezése szerint a felsőoktatási intézményben a szervezeti egységek vezetését hatvanöt év feletti személy nem láthatja el. Ez az életkori korlát a

⁴¹⁷ A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 63. § (4) bekezdése.

tanszékvezetői, intézetigazgatói stb. tisztségek betöltésére vonatkozik. A tisztség betöltésére engedélyezett életkor a jelenlegi törvényes nyugdíjkorhatárt évekkel meghaladja, ezért az életkori korlát nem tekinthető önkényes és indokolatlan feltételnek, nem sérti az emberi méltósághoz való jogot és ennek folytán nem valósítja meg az Alkotmány 70/A § (1) bekezdésén alapuló – egyéb helyzet szerinti – megengedhetetlen diszkriminációt.⁴¹⁸

Hasonló érvelés alapján nem találta alkotmányértőnek az Alkotmánybíróság a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló, a határozat meghozatalakor hatályos jogszabály⁴¹⁹ azon rendelkezését, amely szerint a hivatásos szolgálat felső korhatára a betöltött ötvenötödik év,⁴²⁰ valamint a közjegyzőkről szóló törvény⁴²¹ azon szabályát, amelynek értelmében a 70. életév betöltésével a közjegyzői szolgálat megszűnik.⁴²²

2.4. Az igazságszolgáltatáshoz kötődő foglalkozások (ügyvédek, közjegyzők)

A vállalkozáshoz való jog gyakorlásának sajátos területeit jelentik az igazságszolgáltatáshoz kötődő „vállalkozások” (ügyvédek, közjegyzők), amely területeken – éppen az igazságszolgáltatáshoz való kapcsolódás folytán – az állami beavatkozás, a jogi szabályozás jóval erőteljesebben kell, hogy érvényesüljön, mint az „általános”, a kifejezetten gazdasági tevékenységre modellezett vállalkozások esetében.⁴²³

⁴¹⁸ 887/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 718.

⁴¹⁹ A fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet.

⁴²⁰ 1280/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 640.

⁴²¹ A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény.

⁴²² 161/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1108.

⁴²³ Egyébiránt a nemzetközi alkotmánybírói gyakorlatot feldolgozó irodalom hasonló megfontolások alapján és hasonlóképp (hasonló kiterjedésben) vizsgálja a vállalkozáshoz való jog érvényesülését. Ld. Thiele, W.: *Wirtschaftsverfassungsrecht*. Göttingen, 1974.; Gygi, F.: *Wirtschaftsverfassungsrecht*. Bern, 1981.; Starck, Ch. – Weber, A. (Hrsg): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*. Baden-Baden, 1986.; Korinek, K.: *Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit*. Wien – New York, 2000.

Az ügyvédek kötelező kamarai tagságát előíró rendelkezések⁴²⁴ alkotmányellenességét állító indítványok alapján hozott határozatában az Alkotmánybíróság megállapította azt, hogy a foglalkozás és a munka szabad megválasztásának jogával alkotmányossági szempontból szoros kapcsolatban áll a jogszabály rendelkezése a kötelező kamarai tagságról és a kamarai felvétel feltételeiről. Ennek az összefüggésnek alkotmányossági megítélésénél, különösen pedig annak mérlegelésénél, hogy a jogkorlátozás alkotmányos indokon nyugszik-e és az alkotmányosan indokolt céllal arányban álló-e, az ügyvédi hivatás és hivatásgyakorlás sajátosságaiból kell kiindulni. A jogszabály szinte kimerítő leírását adja az ügyvédi foglalkozásnak. Eszerint: „Az ügyvéd feladata, hogy ügyfelét megbízás vagy hatósági kirendelés alapján a jogai érvényesítéséhez és kötelezettségei teljesítéséhez hozzásegítse. Az ügyvéd a bíróságok, továbbá más hatóságok előtt képviseli ügyfelét, eljár ügyfele védelmében; jogi tanácsokat és tájékoztatást ad, közreműködik abban, hogy az ellenérdekű felek jogvitáikat megegyezés útján intézzék el, beadványokat, szerződéseket és egyéb okiratokat készít.” E meghatározásból is kitűnik, hogy az ügyvédi foglalkozás elsősorban az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység. Az igazságszolgáltatásban védőként vagy jogi képviselőként való közreműködése alkotmányos követelmény és az eljárási törvények kötelező előírása. Az ügyvéd (a jogi képviselő) eljárásjogi státusát és helyzetét törvény szabályozza, eljárásbeli jogait és kötelességeit ugyancsak törvény írja elő. Az ügyvéd tevékenységét és feladatait tehát nem lehet önmagában megítélni és önmagában szabályozni, hanem csak annak az eljárásjogi rendszernek függvényében, amelyben tevékenysége, feladata magának a rendszernek része, és amely rendszerből, a rendszer munkamegosztásából következik a foglalkozás sajátképpenisége. A foglalkozás sajátossága tehát az igazságszolgáltatás és jogalkalmazás rendszeréből folyik azon túl, hogy az igazságszolgáltatáshoz és jogalkalmazáshoz kapcsolódik. Az ügyvédi foglalkozásgyakorlás szabályai közjogi tartalmú, illetve vonatkozású normák. Az ügyvédi foglalkozás megválasztásánál nem lehet más feladatot és tevékenységet választani, mint amit az eljárásjogok intézményesen meghatároznak. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy míg számos más

⁴²⁴ Az ügyvédségről szóló, az 1991. évi XXIII. törvénnyel módosított 1983. évi 4. törvényerejű rendelet 2. § (1) és (2) bekezdése.

foglalkozás feladat- és tevékenységköre a társadalmi munkamegosztás révén jogi szabályozás nélkül is adott – és a jogi szabályozás legfeljebb a tevékenység kereteit és feltételrendszerét fogja át, – addig az ügyvédi foglalkozás gyakorlásának tevékenységformái normatívan előírtak és formalizáltak.

Az ügyvédi foglalkozás nem csak a jogalkalmazás és igazságszolgáltatás közhatalmi szférájához kapcsolódik. Az ügyvéd a magánszférában az életviszonyok jogszerű rendezésénél jogi szakértelemmel működik közre, a jogi szakismeret hiánya esetén pedig szaktudással felvértezve tanáccsal szolgál. Az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye, hogy szellemi szabadfoglalkozásként olyan magántevékenység, amely a közhatalmi szervek működési körében garanciális okokból hangsúlyozottan magántevékenységként különül el a közhatalomtól. Garanciális okok és az alkotmányos jogbiztonság szükségessé teszik és indokolják, hogy a magántevékenységként folytatott jogvédő, jogképviselő feladatok ellátása a szervezett közhatalommal szemben a magántevékenységnek intézményes tekintélyt, intézményes jogvédelmet, intézményes ellensúlyt biztosítson. Az ügyvédi kamara köztestületként a jogkereső közönség számára intézményesen garantálja tagjainak szakmai hozzáértését, a jogvédelem és jogi képviselet lege artis ellátását, intézményesen garantálja továbbá a magántevékenységként végzett feladatok teljesítésében való függetlenséget. Az ügyvédi függetlenségnek tehát az ügyvédi kamara mint köztestületi szerv ad garanciát és nyomatékot.

Az ügyvédi tevékenység közjogban (az eljárási jogokban) nevesített feladatainak szakszerű ellátását az ügyvédi kamara tagjai tekintetében közhitelesen garantálja a jogkereső közönségnek, egyúttal intézményesen garantálja a magántevékenység független folytatását. Ezek érdekében ellenőrzi fegyelmi jogkörében a hivatásgyakorlás szabályainak betartását. A jogszabály rendelkezései előírják, hogy az ügyvéd köteles a törvényekben és más jogszabályokban meghatározott jogait és kötelességeit a legjobb tudása szerint érvényesíteni, illetve teljesíteni; nem működhet közre abban, hogy a jogszabályok rendelkezéseit kijátsszák, vagy a joggal bármilyen módon visszaéljenek; köteles az ügyvédi titkot megőrizni; köteles mindenkor az ügyvédi hivatáshoz méltó magatartást tanúsítani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügyvédi foglalkozás gyakorlásának szabályai, a foglalkozás gyakorlásának körében az ügyvédre háruló kötelességek és feladatok törvényben szabályozott normatív előírások. Ezek olyan szabályok tehát, amelyek az ügyvédi foglalkozás kereteit határozzák meg és tartalmát érintik. Az ügyvédi foglalkozás megválasztása ezeknek a szabályoknak az elfogadását jelenti. Ha tehát valaki az ügyvédi pályát választja, aláveti magát ezeknek az előírásoknak. Ezek a szabályok függetlenek az ügyvédi kamara lététől. A kötelezően előírt, törvényben szabályozott foglalkozási szabályok akkor is léteznének, ha nem volna ügyvédi kamara. A foglalkozási szabályok nem az ügyvédi kamara létezéséből folynak tehát, hanem éppen fordítva: ezen szabályok közjogias jellegéből következik, hogy gyakorlásuk csak köztestületi tagként, azaz közjogi intézmény tagjaként lehetséges.

A kötelező ügyvédi kamarai tagság a hivatásgyakorlás előfeltétele. Kérdés, hogy a köztestületi tagság megkívánása befolyásolja-e a foglalkozás szabad megválasztását. A szabad választás azonban nem a foglalkozásgyakorlás szabályaitól függ, hanem a kamarába való bejutás, kamarai felvétel feltételeitől. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint ezek a feltételek az ügyvéddé válás, a foglalkozás-választás olyan szubjektív feltételei, amelyek a választási szabadságot korlátozhatják ugyan, de elvileg mindenki által teljesíthető feltételek és elvileg mindenki előtt nyitva állnak. A felvétel feltételei nem állítanak tárgyi korlátot az ügyvéddé válás, a kamarába való bekerülés elé (nem limitálják például az ügyvédek létszámát).⁴²⁵

A közjegyzők jogállására vonatkozóan megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a modern jogállamokban a közjegyzőket a törvény közhitelességgel ruhazza fel. A közjegyző – egyebek között az általa szerkesztett és hitelesített közokiratok által – a jogviták megelőzése érdekében végez olyan jogi szolgáltatást, amely tehermentesíti a bíróságokat, az igazságszolgáltatást, de elősegíti a forgalom szabadságát, biztonságát és a szerződési fegyelem erősödését is. A szabadfoglalkozású, közjogi feladatokat is ellátó közjegyzőség létrehozása, és a közjegyzőknek meghatározott jogosultsággal való felruházása megfelel a közjegyzőknek a modern polgári társadalmakban kialakult hagyományos feladatkörének, és a megújult jogi rendezés kifejezetten a Magyar

⁴²⁵ 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127., 130–132.; 374/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 855., 858.

Köztársaság jogrendszerének a nemzetközi jogi kötelezettségekkel való összhangba hozása miatt vált szükségessé. A közjegyzőkre vonatkozó garanciális szabályok (közhitelesség, függetlenség, pártatlanság, szigorú eljárásjogi keretek stb.) nem sértik, hanem ellenkezőleg, egyenesen segítik, gyorsítják és hatékonyabban biztosítják a különféle jogok érvényesítését.⁴²⁶

A közjegyzői álláshelyek számának jogszabályi előírását alkotmányellenesnek tartó indítvány szerint⁴²⁷ a hivatkozott jogszabályok azzal, hogy az ország területén betölthető közjegyzői állások számát maximálták, korlátozták azoknak a jogalanyoknak a vállalkozáshoz való alkotmányos alapjogát, akik megfelelnek a közjegyzőkkel szemben megfogalmazott képesítési feltételeknek. Véleménye szerint mindazok, akik a jogszabályi feltételeknek megfelelnek, alanyi jogosultságot szereztek arra, hogy közjegyzővé váljanak. Ennek az alapjognak a korlátozását jelentik az indítvánnyal megtámadott jogszabályi rendelkezések.

A közjegyzői tevékenység az állam igazságszolgáltató tevékenységének részét képezi. Ezt fejezi ki a jogszabály, amikor úgy határozza meg a közjegyzőket, mint közhitelességet nyújtó, jogszolgáltató tevékenység végzésére feljogosított személyeket, továbbá részletezi azokat a tevékenységeket, amelyeket a közjegyző az előző bekezdésben kitűzött célok elérése érdekében végez (közokiratok készítése, okiratok megőrzése, értékmegőrzés, jogi tanácsadás, egyes nemperes eljárások lefolytatása).

Ahhoz, hogy a közjegyző ezen jogvitákat megelőző, segítő feladatának eleget tudjon tenni, az igazságszolgáltatásban elfoglalt különleges helyzete miatt különböző – az intézményt védő, valamint személyével szemben követelményként megfogalmazott – garanciális jellegű szabályok szükségesek. A legfontosabbakat a teljesség igénye nélkül kiemelve ilyen szabály a közjegyző elmozdíthatatlansága, személyes felelőssége az általa okozott károkért, a magánokirat készítés tilalma, a közjegyzői állások szisztematizálása, a közjegyző székhelyhez kötöttsége, stb.

A közjegyzőség intézményének szervezeti felépítése a bíróságokhoz igazodik, a bíróságok székhelyei határozzák meg a közjegyzőségek szervezetrendszerét. Ez a

⁴²⁶ 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523., 525.

⁴²⁷ A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény, valamint a közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről szóló 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet.

sajátosság is indokolja, hogy a közjegyzőség az igazságszolgáltatás részeként csak és kizárólag meghatározott számú közjegyzőből álljon.

Az előzőekben előadottak alapján látható, hogy a közjegyzői tevékenység állami tevékenység, amelyet gazdaságilag önálló (adó jogilag egyéni vállalkozóként nyilvántartott) közjegyzők látnak el. A közjegyzőség az állami igazságszolgáltatás rendszerében foglal helyet. A közjegyző állami, hatósági státuszát bizonyítja továbbá, hogy egyes tevékenységei körében hozott határozatainak jogosultságot megállapító jellege lehet (értékpapírok vonatkozásában gyakorolt jogkörei, öröklési jogi határozatai, stb.).

Míthogy a közjegyzőség az állami igazságszolgáltatás része, és ennek megfelelően felépítése a bírói szervezethez igazodik, indokolt az, hogy a közjegyzővé válás pályázathoz és kinevezéshez kötötten lehetséges.

Mivel az előadottak szerint a közjegyző érdemi tevékenysége nem gazdasági jellegű tevékenység, hanem az állam igazságszolgáltató funkciójának egyik végrehajtójaként hatósági jogalkalmazó tevékenység, amely területen pedig nem érvényesülhetnek a jogalanyoknak a vállalkozáshoz való alkotmányos alapjogai, ebből következően ezen okból nem megalapozottak az indítványozónak az alkotmányellenességet a vállalkozás jogára alapító megállapításai. A fentiekből következően ugyanis a közjegyzői tevékenység és a vállalkozás joga nem hozható összefüggésbe, így alkotmányellenességet ezen a címen megállapítani nem lehet.

Ennek értelmében a közjegyzői foglalkozás sajátossága az igazságszolgáltatás és a jogalkalmazás rendszeréből folyik. A közjegyzői foglalkozásgyakorlás szabályai közjogi tartalmúak, valamint a közjegyzői tevékenységformák normatívan előírtak és formalizáltak. Ezek a sajátosságok indokolják a közjegyzők számának jogszabály általi meghatározását, és a közjegyzők kamarai kényszertársulását. Az előadottak értelmében a közjegyzők vonatkozásában a megtámadott jogszabályi rendelkezéseknek a foglalkozáshoz való jog sérelmét jelentő állító indítványozói érvelések nem megalapozottak.⁴²⁸

⁴²⁸ 944/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 734., 736.

A közjegyzők jogi helyzetének szabályozását illetően is felmerült az, a korábbiakban már hivatkozott kérdés, amely szerint a 70. életév betöltésével a közjegyzői szolgálat megszűnik. Ezzel kapcsolatban is megerősítette az Alkotmánybíróság azt a több alkalommal is kifejtett álláspontját, amely szerint a közjegyzői foglalkozás sajátossága az igazságszolgáltatás és a jogalkalmazás rendszeréből folyik, s minthogy a közjegyzői foglalkozás gyakorlásának szabályai közjogi tartalmúak, így az különböző normatívák által erősen behatárolt. Az Alkotmánybíróság a korábbiakban már szintén vizsgálta az életkor, mint „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel alkotmányos összefüggéseit. Több határozatában is kifejezésre juttatta, hogy a törvényhozónak jogában áll meghatározott foglalkozások gyakorlását, illetőleg tisztségek, beosztások betöltését életkori feltételekhez kötni, vagyis alsó- és felső korhatárt előírni. Azt is megállapította, hogy meghatározott munkakörök, beosztások, funkciók betöltésével kapcsolatos életkori korlátozások nem jelentenek meg nem engedett diszkriminációt, amennyiben azok az adott kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkoznak és nem önkényesek. Mint a fentiekből kitűnik, a közjegyzőkre előírt életkori határok a közjegyzői feladatkör sajátosságaival, a közhitelességgel függenek össze, és így nem tekinthetők önkényesnek. A jogalkotó tehát nem önkényesen és indokolatlanul tett különbséget a foglalkozások és hivatások tekintetében, így nem valósult meg az Alkotmányban tiltani rendelt diszkrimináció. Nem alkotmányellenes tehát az olyan törvényi előírás, amely bizonyos tisztségek betöltéséhez, s így a közjegyzői tevékenység ellátásához is – nem önkényesen – feltételeket szab, s megkövetel egy minimális életkort, illetőleg egy adott életkor betöltéséhez a tisztségből való felmentés törvényi következményét fűzi.⁴²⁹

* * *

Összefoglalóan megállapítható az, hogy az Alkotmánybíróság felfogásában a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának joga és a vállalkozáshoz való jog egymással összefügg; az előbbinek az utóbbi jog egyik aspektusát jelenti. A munkához

⁴²⁹ 161/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1108.

való jog alanyi (védelmi jogi) és szociális jogi (szolgáltatási) oldalát meg kell egymástól különböztetni, mégpedig úgy, hogy az alanyi jogi oldalon a munka, foglalkozás és a vállalkozás azonos rangú alapjogok, melyek az állami beavatkozásokkal szemben a klasszikus szabadságjogokéhoz hasonló védelmet élveznek.⁴³⁰

A munkához való jog alanyi és szociális oldalának elhatárolása, illetve a „munka” alkotmányjogi fogalmának meghatározása mellett még mindig nyitva marad a kérdés, hogy vajon az alkotmányos jogállamban lehetséges-e egyáltalán a munkához való jog, mint önálló alapjog. Ha ugyanis a munkához való jog alkotmányosan garantálható tartományát vagy a szociális biztonság, a megélhetéshez való jog vonatkozásában határozzuk meg, vagy a munkához való jogot a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának lehetőségére és a már gyakorolt munka meghatározott szabályok szerinti végzésére szűkítjük, akkor a munkához való jog tartalmát kizárólag más jogok tartalmának segítségével hívásával határozzuk meg. Ezekben az esetekben a munkához való joggal, mint alanyi jogként értelmezhető önálló alapvető joggal nincs mit kezdenünk. Nem marad ugyanis a munkához való joggal kapcsolatosan olyan alkotmányos követelmény, amelyet más nevesített alapjog már ne tartalmazna.⁴³¹ A dogmatikai kérdés persze nem pusztán a munkához való joggal kapcsolatban vethető fel, hiszen az Alkotmány több más alapjogot is nevesít (pl. a férfiak és nők egyenjogúsága, versenyszabadság, vagy a munkához való jogon túl az ún. második generációs jogok), melyek érvényesülését más alapjogokhoz kötötten lehet csak biztosítani, azok más alapjogok függvényében részesülnek alkotmányos védelemben. A dogmatikán túlmenő lényeg azonban az, hogy az alapjog által meghatározott életviszonyok milyen alkotmányos védelemben részesülnek, és az alapjog-védelem szempontjából – ha ez lehetséges – megint csak közömbös az, hogy az adott életviszony védelmének megvalósulása milyen alkotmányos alapjog alapján, esetleg más alapjog közvetítésével valósul meg.

⁴³⁰ Ld. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 678. old.

⁴³¹ Takács Albert: A szociális jogok. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 848. old.

B. A gazdasági verseny szabadsága⁴³²

Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát. A versenyszabadságot⁴³³ az Alkotmánybíróság a piacgazdaságot, a „gazdasági rendet” leíró illetve meghatározó jogok és intézmények között lényegében a piacgazdaság ismérveinek megfelelő alkotmányos intézményként értelmezi;⁴³⁴ a versenyszabadság érvényesülésének igazi biztosítója az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek érvényesülése. A gazdasági verseny szabadságát – a piacgazdasághoz hasonlóan – nem önmagában, hanem az Alkotmány 9. §-ában megfogalmazott célok és jogok, illetve az Alkotmány egészének tükrében értelmezi. Mind a piacgazdaság, mind pedig a gazdasági verseny szabadsága államcélok, amelyek ugyanúgy feltételezik egymást, mint a gazdasági alkotmányosság körébe vonható (annak megvalósulását biztosító) más rendelkezések együttes érvényesülése.⁴³⁵

A piacgazdaság alapvető létformája a verseny. A piacgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke a gazdasági verseny kibontakoztatása, védelme. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése a gazdasági verseny és a vállalkozáshoz való jog állami (jogszabályalkotással történő) korlátozása ellen is védelmet nyújt, amennyiben ez a korlátozás nem a piacgazdaság kiépítését szolgálja.⁴³⁶ Az idézett határozatnál – amely egyébként a sokszorosító gépekről szóló minisztertanácsi rendelet alkotmányosságát vizsgálta – sokkal nyomatékosabban határozta meg a versenyszabadság alkotmányos helyét és súlyát az Alkotmánybíróságnak egy későbbi határozata, amely a továbbiakban az egész ítélkezési gyakorlatot végigkíséri.

A gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése

⁴³² A verseny szabadságának kérdésével pusztán annak alkotmányossági összefüggésében foglalkozunk; nem tekintjük témánk körébe tartozónak a versenyjog óriási – magyar és nemzetközi – jogszabályanyagát és irodalmát.

⁴³³ Ld. ehhez: Miskolczi Bodnár Péter: Az alkotmányosság és a versenyjog. Gazdaság és Jog, 1998. 12. sz. 19. sköv. old.

⁴³⁴ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 119.

⁴³⁵ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 246. old.

⁴³⁶ 19/1991. (II. 23.) AB határozat, ABH 1991, 401., 402.

értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami „elismerése és támogatása” megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs.⁴³⁷

A gazdasági verseny szabadsága tehát nem alapjog, következésképp nem alkalmazhatóak rá az alapjogok korlátozása esetén irányadó szükségesség/arányosság vizsgálati kritériumai. A gazdasági verseny szabadságának külön alkotmányossági mércéje nincsen, az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismervvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az „állami beavatkozás” kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes.⁴³⁸

A versenyszabadság tehát alkotmányos státuszából következően korlátozható, azonban kérdés az, hogy – a piacgazdaság elvont sérelmén belül – mikor állapítható meg a versenyszabadság alkotmányellenes korlátozása, meghúzhatóak-e a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos határai.

Amint arról már esett szó, a verseny szabadságának egy markáns korlátozását magából az Alkotmányból vezette le az Alkotmánybíróság. Az Alkotmány 10. § (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. Ezen alkotmányi rendelkezés értelmezése során megállapította, hogy ez a szabály minden kétséget kizáró módon azt jelenti, hogy maga az alaptörvény korlátozza az Alkotmány 9. §-ának (1) bekezdésében, illetőleg (2) bekezdésében foglalt rendelkezések érvényesülési körét (azaz a tulajdonjog alanyainak egyenjogúságát és a gazdasági verseny szabadságát), amikor bizonyos körben alkotmányos lehetőséget teremt arra nézve, hogy az állam tulajdonosként, illetőleg bizonyos gazdasági tevékenységre jogosultként előnyösebb helyzetbe kerülhessen, mint más tulajdonos, illetőleg a gazdasági élet más résztvevője. Nem az Alkotmányon belüli ellentmondásról van szó, hanem mindössze arról, hogy az Alkotmány egyik rendelkezése – a 10. § (2) bekezdése – lehetőséget teremt az

⁴³⁷ 21/1994. (II. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 120.

⁴³⁸ Uo. 119. old.

Alkotmány két másik rendelkezése – a 9. § (1) és (2) bekezdése – alóli kivételekre. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állami monopólium körébe vont tevékenység nem része a piaci szférának. A monopólium alapításának ugyanis éppen az a lényege, hogy valamely tevékenységi kört az állam kizárólag önmaga számára tart fenn, ami eleve kizárja a gazdasági versenyt. Az már valójában részletkérdés, hogy az állam miként gyakorolja monopoljogát: kizárólag állami tulajdonban álló szervezetek útján, avagy belátása szerint más szervek részére történő koncesszióba adás útján, amikor is az állam tetszése szerint állapítja meg a koncesszióba adás feltételeit.⁴³⁹

Mindebből következően tehát maga az Alkotmány határozza meg a gazdaságnak egy olyan területét, amely területen a verseny szabadsága korlátozott, amely nem része a piaci szférának. Ez a körülmény, nevezetesen az, hogy az állami monopólium körébe vont tevékenység területe a verseny szabadságát biztosító alkotmányi rendelkezés alóli kivételt jelent, önmagában nem ellentétes a piacgazdasággal. Az egyes gazdasági tevékenységeknek az állami monopólium körébe való „besorolásának”, tehát az Alkotmány 10. § (2) bekezdése által meghatározott tartománynak is van egy határozott korlátja, mégpedig maga a piacgazdaság. Kétségtelen ugyanis, hogy az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége körének folyamatos bővítése – ha az meghatározott rendszerességgel történik – elérhet egy olyan határt, amely már összességében hatással van a gazdasági verseny szabadságára, a vállalkozás jogára, illetve nem egyeztethető össze a piacgazdasággal. Az állam, az állami monopólium létesítésére irányuló intézkedéseit is csak a közjogi tulajdonkorlátozás⁴⁴⁰ alkotmányos keretei között teheti meg.⁴⁴¹

A versenyszabadság érvényesülését, illetőleg korlátozását illetően az állami szerepvállalás tekintetében az Alkotmány, illetve a kapcsolódó alkotmányértelmezés két mércét állít fel. Egyrészt az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a versenyszféra körében a tulajdonosként megjelenő állam ugyanolyan résztvevője a gazdasági életnek, mint bárki más, ezért alkotmányellenes, ha az állam közhatalmi eszközökkel önmaga számára előnyösebb feltételeket teremt, mint a gazdasági élet többi

⁴³⁹ 1814/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 513., 514–515.

⁴⁴⁰ Ld. alább, az V. részben.

⁴⁴¹ 469/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 717., 720.

részvevője számára.⁴⁴² Másrészt viszont az állam az állami monopóliumok körében kivonhatja magát a piaci versenyből, így ezeken a területeken a versenyszabadság érvényesülésének (korlátozásának) jelentősége nincsen.

A verseny szabadságának kérdése az állami monopólium körén kívül, tehát a kifejezett versenyszférában alkotmányossági szempontból két vonatkozásban merül fel. Egyik vonatkozása a kérdésnek az, amikor az állam direkt módon korlátozza az adott tevékenység tekintetében a szabad versenyt, azaz a verseny szabadsága elé korlátokat állít, míg a másik vonatkozásban arról van szó, hogy az állam különböző kedvezményekkel, vagy mentességekkel avatkozik be a gazdaság „normális” menetébe.

Az Alkotmánybíróság már idézett határozatában megállapította azt, hogy a piacgazdaság alapvető létformája a verseny. A piacgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke a gazdasági verseny kibontakoztatása, védelme. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése a gazdasági verseny és a vállalkozáshoz való jog állami (jogszabályalkotással történő) korlátozása ellen is védelmet nyújt, amennyiben ez a korlátozás nem a piacgazdaság kiépítését szolgálja.⁴⁴³ Ugyanakkor azonban ennek a korlátozásnak – a piacgazdaság, mint államcél kategóriáján túlmenő – alkotmányos mércéje nincsen. Az Alkotmány deklarálja: „A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.” Ez az elismerés és támogatás azt jelenti, hogy az Alkotmány XII. fejezetében részletezett alapvető jogokat a versenyszabadság megvalósulása érdekében az állami és önkormányzati szerveknek kötelességük érvényesíteni és védelmezni. A „gazdasági verseny szabadsága” ugyanis önmagában nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata, s amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs.⁴⁴⁴ Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése viszont csak az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltja. A gazdasági verseny jogszabályok által való korlátok

⁴⁴² 50/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 254–255.; 59/1992. (XI. 6.) AB határozat ABH 1992, 271–273.; 469/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 717., 720.

⁴⁴³ 19/1991. (II. 23.) AB határozat, ABH 1991, 401., 402.

⁴⁴⁴ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat ABH 1994, 120.

közé szorítása ezért nem alkotmányellenes.⁴⁴⁵ Ismételten hangsúlyozta az Alkotmánybíróság azt, hogy a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az államnak is feladata. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli a gazdasági forgalommal kapcsolatos alapjogok objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges.⁴⁴⁶ Az államnak természetesen joga van megfelelő alkotmányos indokok esetében arra, hogy a gazdasági versenyt korlátozza. Ilyen korlátozást tartalmaz például a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény, amely a kartelltilalmat fogalmazza meg éppen a gazdasági verseny szabadságának biztosítása érdekében, hasonlóképp a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény. A korlátozás azonban csak akkor alkotmányos, ha egyrészt nem valósít meg diszkriminációt, másrészt megfelelő jogszabályi szinten történik.⁴⁴⁷

Mintegy fél esztendővel később azonban közvetlenül a versenyszabadság alkotmányos elvének sérelmére hivatkozva semmisítette meg az Alkotmánybíróság a kéményseprőipari tevékenység gyakorlásáról szóló miniszteri rendelet egyik szabályát. A törvényi szintű szabályozás⁴⁴⁸ a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának feladatát a megyei, megyei jogú városi és a fővárosi közgyűlés feladatává tette. Ezzel a törvény ellátási kötelezettséget és feladatot, nem pedig jogot, különösen nem kizárólagos jogot állapított meg. Az Alkotmány egyébként is kizárólagos gazdasági tevékenység lehetséges jogosultjaként – törvényi szabályozás esetében is – csakis az államot, nem pedig az önkormányzatot említi. Törvényi rendelkezés alapján nem kizárólag az állam által végezhető gazdasági tevékenységet az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdése alapján – a tevékenységre vonatkozó szakmai feltételek megtartásával – bárki egyenlő jogon, szabad versenyben folytathat. A támadott rendeletnek⁴⁴⁹ az a szabálya, amely csupán a kéményseprőipari tevékenység körébe tartozó nem kötelező munkák végzését engedi

⁴⁴⁵ 17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998, 155., 156.

⁴⁴⁶ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 249.

⁴⁴⁷ 31/1994. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1994, 168., 170.

⁴⁴⁸ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény.

⁴⁴⁹ A kéményseprőipari tevékenység gyakorlásáról szóló 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet.

meg a rendelet 1. § (1) bekezdésében⁴⁵⁰ meghatározott vállalaton kívül másnak is, a piacgazdaságban való egyenjogú részvételt, a gazdasági verseny szabadságát korlátozza, ezért az Alkotmány 9. §-ába ütközik.⁴⁵¹

Mindezek alapján megállapítható, hogy alkotmányossági szempontból a versenyszabadság korlátozásának ott van relevanciája, ahol a versenyszabadság megvalósulásához hozzájáruló, azt (is) szolgáló valamely alapjog is sérelmet szenved, korlátozás alá esik. Az alkotmányossági kérdések ezzel más dimenzióba kerülnek, a versenyszabadság alkotmányos tételéről áttevődnek az alapjogvédelem dogmatikájába. Alapjog korlátozás esetén az alapjogi teszt (szükségesség/arányosság), diszkriminációs kérdéseknél pedig a szabályozás ésszerű indokának megléte az a sarokpont, amely alapján a korlátozás alkotmányossága megítélhető. Ezért nem minősülhet alkotmányellenesnek például környezetvédelmi (Alkotmány 18. § és 70/D. §), egészségügyi (70/D. §), honvédelmi (70/H. §), vagy akár fogyasztóvédelmi célból is a vállalkozáshoz való jognak, és ezen keresztül a versenyszabadságnak valamiféle korlátozása.⁴⁵²

Jól példázza ezt az Alkotmánybíróságnak a gyógyszerári tevékenységről szóló 1994. évi LIV. törvény alkotmányosságának vizsgálatával kapcsolatban hozott határozata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény rendelkezései alapján a gyógyszerárak létesítése és működése tekintetében a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozás alá esik. A törvény preambulumban is szerepel, hogy „a kereskedelem általános szabályai nem használhatóak a gyógyszerári munka megfelelő szabályozásához”. A törvényjavaslat indokolása szerint: „a piacgazdaság általános szabályaitól az egészségügy speciális érdekeire tekintettel több pontban el kell térni, a biztonságos és jó színvonalú gyógyszerellátást ugyanis nem lehet kitenni a piaci verseny szabadságából fakadó veszélyeknek.” A versenyszabadság és a vállalkozáshoz való jog szabadsága elé a törvény több korlátot is állít: közforgalmú gyógyszertárat létesíteni és működtetni csak ún. személyi jog alapján lehet. A személyi jogot nem szerzheti meg

⁴⁵⁰ 1. § (1) A kéményseprőipari tevékenység ellátásának biztosításáról a megyei, megyei jogú városi és a fővárosi közgyűlés az általa e célból alapított szervezet vagy törvényben meghatározott más módon (a továbbiakban együtt: vállalat) gondoskodik.

⁴⁵¹ 58/1994. (XII. 14.) AB határozat, ABH 1994, 334., 338–339.

⁴⁵² Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 248. old.

bárki, a gyógyszerertár üzemeltetéséhez szükséges személyi jog engedélyezésének szakmai feltételei vannak. Új gyógyszerertár működtetéséhez létesítési és működési engedély egyaránt szükséges. A közforgalmú gyógyszerertár felállításának szükségességét az OTH⁴⁵³ állapítja meg, a Magyar Gyógyszerész Kamara véleményének kikérése után. A törvény meghatározza azt a lakosságszámot, amely a gyógyszerertár fenntartásához nélkülözhetetlen forgalom érdekében szükséges, ezen belül rendelkezik a közforgalmú gyógyszerertárak közötti minimális távolságról. A vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság jelentős korlátja az is, hogy – a betéti társaság kivételével – a gazdasági társaságokat kizárja a közforgalmú gyógyszerertárak működtetéséből, illetve a betéti társaságok tekintetében is megszorításokat tartalmaz: annak beltágjai kizárólag gyógyszerészek, az egyik beltágja pedig a személyi jogot elnyert gyógyszerész lehet, a személyi jog jogosultja más közforgalmú gyógyszerertár működtetésére létrehozandó betéti társaságnak nem lehet korlátlanul felelős tagja. A törvény a gyógyszerertárak között tiltja az árversenyt.

A fent bemutatott – és az indítványok által is támadott – rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság által eldöntendő kérdés az volt, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozásának van-e megfelelő alkotmányos indoka, és ezáltal alkotmányosan igazolható-e a versenyszabadság korlátozása a gyógyszerészeti tevékenység vonatkozásában.⁴⁵⁴ A törvény arra az elvre épít, hogy az államot felelősség terheli a gyógyszerellátás terén, amely nem idegen az európai országok gyakorlatától, a gyógyszerészeti tevékenység jogi és igazgatási előírásokhoz kötése máshol is ismert és általánosan elfogadott. A szabályozási koncepció központi eleme a személyi jog, további szabályai lényegében erre épülnek. A törvényben szabályozott személyi jognak hármas funkciója van. Egyrészt az állami felelősség érvényesítésének és az állami beavatkozásnak az eszköze, másrészt – talán legfontosabb – funkciója a szakmai színvonal, a lakosság gyógyszerellátásának a megfelelő minőségű biztosítása, harmadrészt ebben a jogintézményben találta meg a jogalkotó a tulajdoni rendszerváltás gyógyszerertárakra vonatkozó speciális eszközét. E funkciók a személyi jog

⁴⁵³ Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztiorvosi Hivatala.

⁴⁵⁴ Hasonló problémával kellett szembenéznie a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak a BVerfGE 7, 377. (1958) ítéletében (Apotheken-Urteil).

intézményesítésével kapcsolatos törvényhozói célokat tükrözik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyógyszerészeti tevékenység területén a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozásának megvan a megfelelő súlyú alkotmányos indoka. A gyógyszerertári hálózat stabilitása, a gyógyszerforgalom biztonságának garantálása összefüggést mutat az Alkotmány 70/D. §-ával. A 70/D. § (1) bekezdés értelmében „a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.”, a (2) bekezdés szerint: „ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.” Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/D. §-át értelmezve – többek között – rámutatott, hogy az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati – továbbá egyéb – szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam – egyebek között – egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.⁴⁵⁵

Bár az Alkotmány kifejezetten nem említi a gyógyszerellátás biztosítását, de az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében nevesített „egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezése”, mint állami kötelezettség megvalósítása során az állam épp a jog – az egészséghez való jog – érvényesülése érdekében további kötelezettséget is magára vállalhat. Az Alkotmánybíróság megítélése

⁴⁵⁵ 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173., 186–187.

szerint az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás működéséhez kapcsolódik a gyógyszerforgalom biztonságának és a gyógyszerellátás stabilitásának állami garantálása. Az állam az objektív intézményvédelmi – egészségvédelmi – feladatai körében ezáltal az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésébe foglalt jogot teljesíti ki. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állam élet- és egészségvédelmi kötelezettségéből is következik, hogy adminisztrációs korlátokat állít fel olyan területeken, amelyek az élethez és az egészséghez való jog érvényesülésére fokozott veszélyt jelentenek (lásd: pl. lőfegyvertartás). Ebből eredő korlátnak tekinthető, hogy a gyógyszertárak üzemeltetése sem a piacgazdaság és a versenyszabadság elveit követi. Alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, hogy az említett törvényhozói célokat (a gyógyszerforgalom biztonságának, a gyógyszertárak üzemeltetése szakmai színvonalának biztosítását, a centralizált gyógyszerügyi szerkezet lebontását) a jogalkotó a személyi jog intézményében találta meg.⁴⁵⁶

Látható az idézett határozatból, hogy az alapjog-korlátozást szem előtt tartó megközelítésből következően a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tétele szükségképp háttérbe szorul, és a meghatározó kérdéssé az alapjogi probléma válik. Emiatt áll elő az a helyzet, hogy több alkotmánybírósági határozat is tartalmát tekintve a versenyszabadságról (is) szól, azonban a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tételére vagy nem is hivatkozik, vagy pedig a versenyszabadság kérdése nem játszik szerepet az alkotmányossági probléma megítélésében.⁴⁵⁷

Ugyanez a jelenség figyelhető meg abban az esetben is, ha a határozatok érvrendszere nem valamely alapjogra, hanem a gazdasági élet szereplői közötti megkülönböztetésre épül. Egy megsemmisített jogszabályi rendelkezés lehetővé tette meghatározott jogalanyoknak (az állami gazdálkodó szervezeteknek, társadalmi szervezeteknek és szövetkezeti szervezeteknek), hogy engedélyezési eljárás eredményeképpen az állami címet használhassák. A jogszabály ugyanakkor ezt a többi jogalany számára megtiltja. Ez a tilalom a gazdasági verseny szabadságát, mint alkotmányos értéket mindenképpen érinti, korlátozza.

⁴⁵⁶ 677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590., 596–597.

⁴⁵⁷ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 249. old.

Sérti az ily módon való szabályozás az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A gazdasági verseny szabadságának biztosítása érdekében az államnak az alkotmányos alapjogokat érintően semlegesnek kell maradnia. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés azonban előnyben részesíti az állami gazdálkodó szervezeteket a nem államiakkal és a gazdasági tevékenységet folytató magánszemélyekkel szemben akkor, amikor lehetővé teszi számukra a magyar címer használatát. Ezzel a megsemmisített jogszabályi rendelkezés hátrányosan különbözteti meg a nem állami szervezeteknek minősülő jogi személyeket, valamint a magánszemélyeket az állami gazdálkodó szervezetekkel szemben, és így sérti az Alkotmány 9. §-ának (1) bekezdését, amely nem tesz megkülönböztetést a tulajdonformák között, hanem a diszkrimináció tilalma és a verseny szabadsága általános tételének a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatott kifejtése.⁴⁵⁸

A diszkrimináció a gazdasági verseny, ezen belül az annak lényegéhez tartozó esélyegyenlőség eltorzításán keresztül sérti a gazdasági verseny szabadságának alkotmánybeli [9. § (2) bekezdés] intézményét is. Ezt az Alkotmánybíróság a piacgazdaság egyik olyan feltételeként fogalmazta meg⁴⁵⁹, amelynek alkotmányos értékénti elismerése és támogatása az állam számára intézményvédelmi kötelezettségként jelenik meg.⁴⁶⁰

Ha a kellő súlyú alkotmányos indok hiányában tett megkülönböztetés megállapítása adott esetben a gazdasági verseny szabadságának sérelmét eredményezi, ugyanez a helyzet megfordítva is; az ésszerű indokon nyugvó különbségtétel a gazdasági verseny korlátozását igazolhatja is. A termőföldről szóló törvényben előírt átmeneti birtokmaximálást az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból nem kifogásolta. Mivel azonban a jelzett átmeneti birtokmaximálás csakis addig alkotmányos, amíg ésszerű indokai fennállnak, az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében elvi érveléssel nyilvánította ki a korlátozás átmeneti jellegét, vagyis az ésszerű indokok fennállásához kötöttségét. Arra a kérdésre, hogy megtámadható lesz-e a törvény, ha az indokoltnál hosszabb ideig marad hatályban a korlátozás, az Alkotmánybíróság igenlő

⁴⁵⁸ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 81.

⁴⁵⁹ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 120.

⁴⁶⁰ 31/1994. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1994, 168., 170.

választ ad. Ha tehát a korlátozást alátámasztó ésszerű indokok már nem állanak fenn, a törvény korlátozó rendelkezései megtámadhatókká válnak.⁴⁶¹

A versenyszabadsággal kapcsolatos kérdések alkotmánybíróvási kezelése a bemutatott példák alapján annyit jelent, hogy az elbírálás során a probléma az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt szempontokból átkerül egy alkotmányossági szempontból egzakt módon eldönthető összefüggésbe (alapjogi vonatkozás, illetve diszkriminációtílalom). Ez azonban azt eredményezi, hogy az ezen dimenzió „alatti” kérdések alkotmányossági szempontból közömbösek, a versenykorlátozásnak, vagy éppen a verseny kiteljesedésének, teljesebbé tételének – az Alkotmány alapján – igen nagy tere van.⁴⁶²

Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Gazdasági verseny azonban csak a fogyasztói érdekek fokozott védelme mellett folytatható, ezért az állam – alkotmányos keretek között – jogszabályi úton tehet a piacot befolyásoló, szabályozó intézkedéseket. A vagyoni, pénzügyi biztosíték intézménye (utazási irodák esetében) – anélkül, hogy a vállalkozás szabadságát ténylegesen korlátozná – olyan szabályozó eszköz, amely a versenyszabadságot a fogyasztói érdekvédelem keretei között teszi lehetővé, illetőleg biztosítja azokon a területeken, amelyeken a fogyasztói érdekek fokozottabb veszélyeztetésnek vannak kitéve. Annak vizsgálata, hogy az állami gazdaságpolitika keretei között – a fogyasztóvédelem alkotmányos követelményének biztosítása érdekében – a jogalkotó a rendelkezésére álló szabályozási technikák közül melyiket választja, és hogy az általa választott technika a legmegfelelőbb-e a jogalkotói cél összefüggésében, nem tartozik az Alkotmánybíróvási hatáskörébe.⁴⁶³

A gazdasági versenyre kiható befolyásolás tekintetében még nagyobb az állam szabadsága akkor, amikor különböző kedvezményekkel, vagy mentességekkel avatkozik be a gazdasági életbe. Az Alkotmánybíróvási gyakorlat szerint az államot a kedvezmények és mentességek biztosítása terén széles körű mérlegelési jog illeti meg, a rossz mérlegelés elsősorban nem alkotmányossági következményeket, hanem politikai

⁴⁶¹ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 202.

⁴⁶² Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 249. old.

⁴⁶³ 254/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 921., 823.

felelősséget von maga után. A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra – pl. az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra – de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. Ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játszzák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után.⁴⁶⁴

A gazdaságnak az adórendszer és más közterhek útján történő befolyásolása az Alkotmánybíróság felfogásában valójában nem kapcsolódik alkotmányossági szempontból értékelhető módon a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tételéhez. Az adórendszer mikénti kialakítása tekintetében a jogalkotó szabadsága ugyanis nagy: az Alkotmány keretei között a törvényhozás és a kormányzati gazdaságpolitika mérlegelési körébe tartozik. A gazdasági verseny szabadságának az Alkotmány 9. § (2) bekezdésébe foglalt tétele az adórendszer mikénti alakítása tekintetében nem jelenti – az Alkotmány 70/A. §-ára figyelemmel sem – azt, hogy a jogalkotónak minden gazdasági tevékenységet, minden gazdasági tevékenységet kifejtő személyt, és minden gazdasági tevékenység kifejtése számára nyitva álló jogi formát egyenlőként kellene kezelnie.⁴⁶⁵ Bár az adó általános funkciója az, hogy az állambevételt biztosítsa, a gazdaságpolitika egyik eszközeként is szolgál. A gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül adójogi eszközökkel egyes tevékenységek támogatása, a befektetések ösztönzése vagy esetleg háttérbe szorítása önmagában nem alkotmányossági kérdés. Az állam adópolitikáját végrehajtó jogszabály alkotmányossága akkor lenne kérdéses, ha az pl. kétséget kizáróan a vállalkozások teljes felszámolására irányulna.⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280., 281.

⁴⁶⁵ 54/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340., 342.

⁴⁶⁶ 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539., 542.



A gazdasági verseny szabadságára – és hasonlóképp a piacgazdaságra – vonatkozó alkotmányértelmezésekből dogmatikai jellegű következtetés vonható le az Alkotmányba foglalt államcélok védelmének jellegére vonatkozóan. Alkotmányossági szempontból a pusztán államcélra alapított védelem csak szélsőséges esetekben teszi megállapíthatóvá az alkotmányellenességet, azaz olyan állami aktus esetén, amikor az állami beavatkozás „nyilvánvalóan és fogalmilag ellentétes az államcélal”. Az Alkotmányba foglalt állami feladat megvalósítása terén az államnak nagy szabadsága van, amely szabadságnak csupán az szab korlátot, hogy az államcél megvalósítása során ne sértsen alapjogot, vagy más alkotmányos rendelkezést. Ugyanakkor az Alkotmányban foglalt államcélhoz állami kötelezettségek is kapcsolódhatnak. Ezek a kötelezettségek azonban nem pusztán az államcél deklarációjából fakadnak, hanem az adott államcél megvalósulását is szolgáló alapjogok intézményvédelmi oldalának kiépítésére irányuló alkotmányos feladatból.⁴⁶⁷

⁴⁶⁷ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 250. old.

V. A tulajdon

A tulajdon a piacgazdaság, mint egy társadalmi-gazdasági berendezkedés alapintézménye egyrészt szociológiai, közgazdasági kategória, másrészt pedig a jogi szabályozás révén önálló jogintézmény is. Jogi szabályozása nem korlátozódik egyetlen jogágra; jellegzetes megjelenési területe ugyan a polgári jog, de ugyanúgy foglalkozik vele a büntetőjog, vagy a közigazgatási jog és a családjog, de a vagyoni értéket képviselő jogosítványok – pl. járadék – vonatkozásában a munkajog, társadalombiztosítási-szociális jog is. A tulajdon intézményének szinte az egész jogrendszeren „keresztülfevő” volta abból következik, hogy mind a piacgazdaságnak, mind a parlamentáris demokráciának egyik oszlopa, amely sajátosságából adódóan mind a magánjognak, mind pedig a közjognak alapintézménye.⁴⁶⁸

A tulajdon és a tulajdonjog egymástól különböző intézmények, a – magánjogi – tulajdonjog a tulajdonviszonyok megjelenítésének csak egyik, sajátos megnyilvánulási formája. A jogilag szabályozott tulajdonviszony nem egyszerűen a materiális tulajdon és a jog mechanikus mennyiségi összege, hanem egy olyan sajátos, minőségében új anyagi tartalmú ideológiai viszony, amely viszonylagos önállósággal tükrözi vissza a közgazdasági tulajdonviszonyokat.⁴⁶⁹ Nem csak a gazdaság tágabb, mint a jog, hanem a jog is tágabb, mint a gazdaság – a jognak speciális, a gazdasággal közvetlenül össze nem függő feladatai, következésképp sajátos eszközei vannak, ezáltal viszont a konkrét valóságban egységes egészet képező, jogilag tükrözött tulajdonviszonyok gazdasági és jogi szemléletmódja is relatíve eltér egymástól.⁴⁷⁰

A tulajdon nem természet adta, magától értetődő intézmény⁴⁷¹, tulajdonról jogi értelemben csak akkor beszélhetünk, ha sajátos szabályok együttese a különböző javakat meghatározott tartalommal az egyénekhez rendeli. Ilyen szabályok léte nélkül

⁴⁶⁸ Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az alkotmányban. *Acta Humana*, 1995. No. 18–19. 157.

⁴⁶⁹ Ld. Sárközy Tamás: Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog. *Akadémiai*, 1973. 79. old.

⁴⁷⁰ Max Weber: *Gazdaság és társadalom*. KJK, 1976. 98., 123. old.

⁴⁷¹ Wahl, R.: *Der Vorrang der Verfassung und die Selbstständigkeit des Gesetzrechtes*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1984. 6.

elképzelhetőek a tulajdonhoz hasonló szociológiai jelenségek (materiális tulajdon), ezek azonban a jog, és különösen az alkotmányjog számára önmagukban kezelhetetlenek.⁴⁷²

1. Tulajdon és alkotmány

A tulajdonjog alkotmányos védelmét azonban – lényegében Locke⁴⁷³ nézeteire visszavezethetően – már a 17. századi Anglia törvényei, majd a 18. századtól kezdődően a kartális alkotmányok biztosították.⁴⁷⁴

Észak-Amerikában az angol gyarmattartó hatalom ellen, a függetlenségért folytatott harc keretében jelenik meg a tulajdonhoz való jog szabályozásának igénye. Az 1776. júniusi, ún. virginiai deklaráció egyértelműen az ember alapvető jogaként tárgyalta az élethez, a szabadsághoz és a tulajdonhoz való jogot.⁴⁷⁵ Az Egyesült Államok 1787-ben elfogadott alkotmányának eredeti szövege a tulajdonjogról még nem szólt, ezt csak az 1791. évi 5. alkotmánymódosítás (amendment) tette meg. Eszerint senki nem fosztható meg életétől, szabadságától és vagyonától a törvénynek megfelelő eljárás (due process of law) nélkül, és a magántulajdont csak igazságos kártalanítás ellenében lehet közcélokra elvonni.⁴⁷⁶

A francia forradalom kezdeti szakaszában (1789. augusztusában) elfogadott Ember és polgár jogainak deklarációja 2. cikkében négy alapvető emberi jogot sorol fel: a szabadsághoz, a tulajdonhoz, a biztonsághoz és az elnyomással szemben történő

⁴⁷² Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2001. 640. old.

⁴⁷³ Locke fejtegetésének alapja az, hogy a tulajdon joga nemcsak a monarchát illeti meg, hanem minden ember szerezhethet magának tulajdont, így ebben az összefüggésben a tulajdont tág értelemben véve a kormányzat jogainak korlátjaként definiálja. (Emellett azonban használja a tulajdon szűkebb értelmét is amennyiben kimondja, hogy a tulajdon fő fajtája a földtulajdon.) Locke, J.: Értekezések a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról. Budapest, 1986. 25., 26., 32., 87. pontok.

⁴⁷⁴ Ld. Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme. Jogtudományi Közlöny, 1989. 5. sz. 217., sköv. old.

⁴⁷⁵ Kovács István: Az emberi jogok az alkotmányokban. In: Az emberi jogok dokumentumokban. Összeállította: Kovács István és Szabó Imre. KJK, 1976. 46–49. old.

⁴⁷⁶ No person shall be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.
<http://caselaw.lp.findlaw.com/data/constitution/amendment05/>

ellenálláshoz való jogot. A tulajdonhoz való jog tartalmának meghatározása során nem a tulajdonjogból fakadó polgári jogi természetű jogosítványokat sorolta fel, hanem a tulajdonjognak az állammal szemben való védelmét rögzítette ugyanolyan módon, ahogy azt már Locke megfogalmazta, és ahogy az Egyesült Államok alkotmányának 5. amendment-je is rendelkezett. A 17. cikk szerint a tulajdonjog elvonása csak közérdekből történhet, és a közérdek alapján sem lehet valakit kisémmizni, hanem a tulajdonjogtól való megfosztás csak előzetes és igazságos kártalanítás mellett következhet be.⁴⁷⁷ Az 1791. évi francia alkotmány a jogok biztosítékairól rendelkező I. címében a tulajdonjogról nem mond többet annál, mint amit a Deklaráció 17. cikke megfogalmazott. Az 1793. évi jakobinus alkotmány azonban már módosított formában ismétli meg az Ember és polgár jogainak deklarációját. A változtatás a tulajdonjog tekintetében abban áll, hogy nem pusztán a tulajdonnak az állammal szembeni védelmét mondja ki, hanem meghatározza a tulajdonjog tartalmát is. Eszerint a tulajdonjog nem más, mint minden polgárt megillető jog arra, hogy tetszés szerint élvezze és rendelkezzen saját javakkal, jövedelmével, munkája és foglalkozása gyümölcseivel.⁴⁷⁸ A meghatározás sajátossága egyrészt az, hogy definiálja a tulajdon tárgyait, amennyiben a tulajdonjog tárgyaiként a saját javakat, a jövedelmet, a munka és a foglalkozás gyümölcseit nevezi meg,⁴⁷⁹ másrészt pedig jellemzője, hogy még nem emeli ki a jogosultság abszolút jellegét; ez majd csak 1804-ben, a Code civil 544. cikkében fogalmazódik meg (la plus absolu).⁴⁸⁰

A német tulajdonjogi fogalom jellemzője, hogy a rendelkezési jogra épít és a tulajdonjogot csak dolgokra nézve ismeri el, továbbá a tulajdonjog korlátlanságát ennek

⁴⁷⁷ Az emberi jogok dokumentumokban. Összeállította: Kovács István és Szabó Imre. KJK, 1976. 117. old.; Gönczi Katalin – Horváth Pál – Stipta István – Zlinszky János: Egyetemes jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997. 340. old.; Emberi Jogok. Szerk: Halmai Gábor és Tót Gábor Attila. Osiris, 2003. 61. old.

⁴⁷⁸ Az emberi jogok dokumentumokban. Összeállította: Kovács István és Szabó Imre. KJK, 1976. 131. old.

⁴⁷⁹ Harmathy szerint ez a megfogalmazás a tulajdonjog korlátozásának gondolatát ébreszti, mivel a szövegezés igencsak közel áll Robespierre egyértelműen korlátozó megfogalmazásához: „Le droit qu’ a chaque individu de jouir et de disposer de la portion de biens qui lui est garantie par la loi.” Arnaud, A. J.: Les origines doctrinales du Code civil français. Paris, 1969. 193. old.; Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme. Jogtudományi Közlöny, 1989. 5.sz. 220. old.

⁴⁸⁰ La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolu, pourvu qu’ on n’ en fasse pas un usage prohibé par les réglemens.
(<http://www.napoleonseries.com/reference/political/code/book2/title02.cfm#chapter1>)

mindenki mást kizáró jellegével együtt hangsúlyozza.⁴⁸¹ Ez a felfogás a későbbiekben igencsak megnehezítette azoknak a változásoknak a magyarázatát, amelyek például a tulajdoni jogosítványok több személy között való megoszlását eredményezték. A tulajdonjog német meghatározása ugyanis éles különbséget tesz az egységes tulajdonjog és minden más jog (ideértve az idegen dologbeli jogokat is) között, míg az angolszász felfogás a tulajdonjogot különböző jogosítványok csokrának minősítve nem határolja el azt szigorúan a kevesebb jogosítvánnyal járó egyéb jogoktól.⁴⁸²

A weimari alkotmányt (1919) úgy szokták emlegetni, mint az első alaptörvényt, amelyben a gazdasági alkotmányosság, az államnak a gazdaságba történő beavatkozást lehetővé tevő alapelvei megjelennek. Valójában azonban nem új jelenségről volt szó. Egyrészt az történt, hogy az államnak a gazdasági életbe való beavatkozásáról szóló jogszabályi rendelkezéseket, amelyek már korábban is léteztek, az alkotmányban helyezték el, másrészt pedig a weimari alkotmány lényegében az 1849. évi frankfurti alkotmány (Paulskirchen Verfassung) megoldásait hasznosította.⁴⁸³ Ezt mutatja az a tény, hogy a németek alapjogairól és alapkötelezettségeiről szóló rész bevezető szabályainak egyike mondta ki az ingatlanszerzéshez és a gazdasági tevékenység folytatásához való jogot, majd a szabadságjogoktól elkülönítetten, önálló fejezetben következnek a gazdasági élettről szóló rendelkezések. A tulajdonjog védelméről szóló rendelkezés a frankfurti alkotmányhoz hasonlóan a tulajdon sérthetetlenségét és a kisajátítás méltányos kártalanításhoz kötését mondja ki, és deklarálta azt is, hogy a tulajdon kötelez. A weimari alkotmánynak a tulajdonjog funkciójából kiinduló felfogása azonban jelentős mértékben eltér a BGB korlátozás nélküli joggyakorlást kimondó tulajdonjogi meghatározásától. (Az időbeli különbség közöttük mindössze két évtized.) A tulajdonjog funkciójából kiinduló felfogás ugyanis könnyen jut el a tulajdonjog korlátozásához, ami pedig azzal jár, hogy a tulajdonjog már kevésbé kitüntetett szerepet

⁴⁸¹BGB § 903 [Befugnisse des Eigentümers] Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen. Der Eigentümer eines Tieres hat bei der Ausübung seiner Befugnisse die besonderen Vorschriften zum Schutz der Tiere zu beachten.

(www.datenschutz-berlin.de/recht/de/rv/szprecht/bgb/buch3.hatm.903)

(A BGB-nek az állatvédelemmel kapcsolatos rendelkezése gondolatmenetünk szempontjából közömbös.)

⁴⁸² Mayer-Maly, T.: Eigentum und Verfügungsrechte in der neueren deutschen Rechtsgeschichte. In: Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte. Berlin, 1983. 29–33. old.

⁴⁸³ Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme. Jogtudományi Közlöny, 1989. 5.sz. 222. old.

kap az állampolgári jogok körében, mint a 18. század végén. A gyakorlatban ez az állami beavatkozás növekedésével, a tulajdonjog erős korlátozásával, a kisajátítás kiterjedt alkalmazásával járt. A bíróságok a kártalanítás biztosíthatósága érdekében kiterjesztően értelmezték a tulajdonvédelmet, ez viszont azt jelentette, hogy az alkotmányjogi és a polgári jogi tulajdonfelfogás újabb területen került ellentétbe egymással.⁴⁸⁴

Az 1949. évi Grundgesetz-nek a tulajdonnal foglalkozó 14. cikke⁴⁸⁵ ebben a vonatkozásban három fő vonással jellemezhető. Egyrészt azzal, hogy a tulajdonhoz való jogot a szabadságjogoktól különválasztottan szabályozza, másrészt annak kimondásával, hogy a tulajdon, mint olyan, kötelezettségek hordozója is. Harmadrészt, de nem utolsó sorban jellemzője a hivatkozott cikkelynek az, hogy a tulajdon alkotmányi megfogalmazása lehetővé teszi a gyakorlat számára a tulajdon védelmének mindenfajta vagyoni jogosítványra kiterjedő értelmezését.⁴⁸⁶

A francia alkotmányban az állampolgárok alapvető jogainak meghatározását jelenleg is az 1789. évi deklaráció tartalmazza, az 1946. évi alkotmány preambulumban megfogalmazott kiegészítésekkel.⁴⁸⁷ Egyik kiegészítés azonban fontos rendelkezést tartalmaz a tulajdonjog szempontjából. Ez a kiegészítés nem kifejezetten a tulajdonjog védelméről szól ugyan, hanem arról, hogy hol van a magántulajdon határa, hol van az a pont, ahol már az egyén tulajdonának helyét a társadalom tulajdonának kell átvennie. E

⁴⁸⁴ Brünneck, A.: Die Eigentums-garantie des Grundgesetzes. Baden-Baden, 1984. 45–46. old; Wendt, R.: Eigentum und Gesetzgebung. Hamburg, 1985. 17–18. old.; Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme. Jogtudományi közlöny, 1989. 5.sz. 222. old.

⁴⁸⁵ Artikel 14 (1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

(http://www.luebeck-de.com/html/body_grundgesetz.html)

⁴⁸⁶ Badura, P.: Staatsrecht. München, 1986. 138–140. old.; Brünneck, A.: Die Eigentums-garantie des Grundgesetzes. Baden-Baden, 1984. 105. sköv. old.; Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme. Jogtudományi közlöny, 1989. 5.sz. 223. old.; összefoglaló jelleggel: Hösch, U.: Eigentum und Freiheit. Tübingen, 2000.

⁴⁸⁷ Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.

(<http://www.solon.org/Constitutions/France/French/cons58.html#PREAMBULE>)

szerint a szabály szerint a közösség tulajdonává válik az a vagyon vagy vállalkozás, amely ténylegesen monopolhelyzetben van, vagy amely közszolgáltatási jelleggel rendelkezik. Ez a szabály volt egyébként az alkotmányos alapja annak az államosítási hullámnak, amely Franciaországban a gazdaság jelentős területeit állami tulajdonba vonta.⁴⁸⁸

A római katolikus egyházjog szerint a javak tulajdonjoga a római pápa legfőbb fennhatósága alatt azt a jogi személyt illeti, aki az illető javakat megszerezte.⁴⁸⁹ A Szentszéknek ezen joga sajátosnak mondható, hiszen egyfelől a pápa nem tulajdonosa az összes egyházi javaknak, hanem azok legfőbb igazgatója és kezelője.⁴⁹⁰ Másfelől ebből a státusból olyan köteleességek és jogok következnek, amelyek erőteljesen korlátozhatják az egyes jogi személyek tulajdonjogát, illetve már inkább a tulajdonosi jogosítványokra emlékeztetnek. Az egyházi vagyon tulajdonjogának kiindulópontja az, hogy az egyházi javak egyházi célokra szolgálnak. A pápának az egyházban, a „péterei funkcióból” fakadóan legfőbb és teljes hatalma van, amelyből következik a legfőbb vagyongazdálkodási funkció is. Ez nemcsak a vagyoni jogi törvényhozást jelenti, hanem ennél közvetlenebb intézkedéseket is. Ilyen például, hogy a pápa javakat adhat át az egyik egyházi jogi személy tulajdonából egy másik tulajdonába, sőt még ingyenesen is elidegenítheti azokat. De ide tartoznak azok a rendkívüli vagyongazdálkodási ügyletek, amelyek érvényességéhez szükséges az Apostoli Szentszék engedélye; azok az esetek, amikor valamely egyházi tulajdonban lévő dolog elidegenítésekor annak értéke meghaladja azt a legnagyobb összeget, amelyet a püspöki konferencia arra a területre megállapított. Vagy olyan dologról van szó, amelyet fogadalomból ajándékoztak az egyháznak, vagy pedig művészileg, illetve történelmileg értékes. Ezekhez a jogosítványokhoz hasonló az egyházi tulajdon tulajdonjogából fakadó jogoknak az illetékes püspökök által gyakorolt

⁴⁸⁸ Ld. Kovács István tanulmánya Franciaország alkotmányáról in: Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István. KJK, 1988. 268., sköv. old.; Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme. Jogtudományi közlöny, 1989. 5.sz. 223. old.

⁴⁸⁹ „Dominium bonorum, sub suprema auctoritate Romani Pontificis, ad eam pertinet iuridicam personam, que eadem bona legitime adquisiverit.” 1256. kánon. Az Egyházi Törvénykönyv. Szent István Társulat, 1986.

⁴⁹⁰ „Romanus Pontifex, vi primatus regiminis, est omnium bonorum ecclesiasticorum supremus administrator et dispensator.” 1273. kánon. Az Egyházi Törvénykönyv. Szent István Társulat, 1986.

korlátozása, amely szintén az egyházi javak egységét, pontosabban annak egységes célra rendeltségét támasztja alá.⁴⁹¹

A Magyarországi Református Egyház jogszabályai a tulajdon kérdését illetően meglehetősen szűkszavúak. A Magyarországi Református Egyház gazdálkodásáról szóló 2002. évi I. (egyházi) törvény preambuluma szerint: „Az egyház legszentebb küldetése, hogy Isten dicsőségét szolgálja. Az egyház gazdálkodása e küldetés teljesítésének nélkülözhetetlen eszköze. A II. Helvét Hitvallás XXVIII. fejezetének értelmében valljuk, hogy: 'Krisztus egyházának a vagyona a fejedelmek bőkezűségéből és a hívők adakozásából ered, akik anyagi eszközeiket az egyháznak ajándékozták. Mert szüksége van az egyháznak anyagi eszközökre és voltak is ősidőktől fogva anyagi eszközei, saját szükségleteinek fedezésére. Az egyház javainak helyes felhasználása egykor és most a következő: Fenntartani a tanítást az iskolákban és a szent gyülekezetekben az egész istentisztelettel, szertartásokkal és az egyházi épülettel egyetemben, aztán gondoskodni a tanítókról, tanulókról és lelkipásztorokról, más szükséges dolgokkal együtt és főképpen a szegények megsegítéséről és eltartásáról.' Az egyház a sáfártól megkívánt hűséggel gondoskodik arról, hogy gazdálkodása mindenhol és mindenkor ékes rendben történjen.” A törvény 1. §-a szerint a Magyarországi Református Egyház önkormányzati testületei és önálló gazdálkodású intézményei bevételeikkel és vagyontárgyaikkal az egyházi és az állami előírásokat megtartva önállóan gazdálkodnak. Az egyház gazdálkodásának rendjében „az egymás terhének hordozása” elve érvényesül. (Önkormányzati testületek: anya egyházközség, társegyházközség, missziói egyházközség, egyházmegye, egyházkerület, Zsinat. Az önálló gazdálkodás elve kizárólag az önkormányzati testületekre, valamint azokra az általuk alapított intézményekre vonatkozik, amelyeket alapítója feljogosított az önálló gazdálkodásra.)⁴⁹²

⁴⁹¹ ld. bővebben: Szuromi Szabolcs Anzelm O. Praem.: Megjegyzések az egyházi vagyon tulajdonjogának korlátaivalhoz. Kánonjog, 2000. 2. szám.; Ferenczy Rita: Kérdések az egyházak és szervezeteik jogi személyiségének köréből. Magyar Jog, 1999. 9. sz. 518., sköv. old.

⁴⁹² http://www.reformatus.hu/torv/2002_I_tv.htm

2. Nemzetközi dokumentumok

Kifejezetten a tulajdon már említett funkcióváltásának tudható be az, hogy a nemzetközi egyezmények nem képviselik egyértelműen a tulajdon alapjogi jellegét.⁴⁹³

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése 1948. december 10-én fogadta el az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát. Az egyetemes nyilatkozat közgyűlési nyilatkozat formájában született meg, vagyis megalkotói nem kötelező és kikényszeríthető nemzetközi jogi normát fogadtak el.⁴⁹⁴ A Nyilatkozat 17. cikke szerint minden személynek, mind egyénileg, mind másokkal együttesen joga van a tulajdonhoz. Tulajdonától senkit sem lehet önkényesen megfosztani.⁴⁹⁵

Az ezt követő, már kifejezetten jogilag is kötelező dokumentumok már nem vették át a tulajdonhoz való jog rögzítését az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatából. Nem tartalmazta ezt aláírásakor az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Európai Egyezmény) eredeti szövege, csakúgy, mint az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya sem. Az Európai Egyezmény előkészítése során az Európa Tanács tagállamai – jogrendszereik hasonlósága ellenére – nem tudtak egymással megállapodni a tulajdonra vonatkozó tervezett szövegről⁴⁹⁶, így csak az egyezményhez 1952-ben csatolt 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke deklarálta a tulajdonhoz való jogot.⁴⁹⁷ Eszerint minden

⁴⁹³ Sólyom László: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 132. old.

⁴⁹⁴ Kardos Gábor: Az emberi jogokat védő nemzetközi intézmények. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 139. old.; Sólyom László: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 132. old. Ugyanakkor azonban Kardos Gábor szerint a nyilatkozat később az alapokmány autentikus értelmezéseként és az általános szokásjog részeként kötelező erejűvé vált. Kardos Gábor: Ratifikáció és a lelkiismeret parancsa. Fundamentum, 1998. 4. sz. 8. old.

⁴⁹⁵ Article 17. (1) Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.

(2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.
(<http://www.un.org/Overview/rights.html>)

⁴⁹⁶ Frowein, J. A. – Peukert, W.: Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK Kommentar. Strasbourg, Arlington, Kehl, 1996. 765. old.; Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 642. old.

⁴⁹⁷ Ld. ehhez: Mavi Viktor: Az Európa Tanács és az emberi jogok nemzetközi védelme. Jogtudományi Közlöny, 1990. 7–8. sz. 264. sköv. old. Egyébiránt Magyarország már nyolc kiegészítő jegyzőkönyvvel

természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.⁴⁹⁸

A javak tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség, a „javak békés élvezetéhez” való jog szélesebb körű védelmet biztosít, mint a technikai értelemben vett polgári jogi tulajdon.⁴⁹⁹ Ugyanakkor azonban az Egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a „javak” közérdekből történő elvonására, mind pedig a tulajdon használata felett mutatkozó állami kontrollra.⁵⁰⁰ A dokumentum a javak kisajátítása esetére nem ír elő kifejezett kártalanítási kötelezettséget, pusztán annyit mond ki, hogy a tulajdont csak közérdekből, törvényben, valamint a nemzetközi jog általános elvei által meghatározott feltételek szerint lehet elvonni. A kisajátítás esetén járó kártalanítási kötelezettséget – az Egyezményt illetően – végül az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata alakította ki.⁵⁰¹

1989. májusában az Európa Parlament határozatot fogadott el egy egységes európai polgári törvénykönyv magalkotásáról. Figyelembe véve azt, hogy a közösségi közös polgári törvénykönyv eltérő jogrendszerek szabályozásának harmonizálását

együtt ratifikálta az egyezményt. Ld. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

⁴⁹⁸ A Párizsban, 1952. március 20. napján kelt „Kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez” 1. Cikk – Tulajdon védelme.

⁴⁹⁹ Fischer, P. – Köck, H. F.: *Europarecht einschließlich des Rechtes supranationaler Organisationen*. Wien, 1997. 207. old.; Sándor István: *A tulajdonjog szabályozása Nyugat-Európában a XX. század második felében*. In: *A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére*. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001. 38. old.

⁵⁰⁰ Súlyom László: *Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. In: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, 2001. 132. old.

⁵⁰¹ *Lithgow and Others v. United Kingdom*, 9006/80, judgement of July 1986, Series A 102, 89, 96; *Papachelas v. Greece* judgement of 25 March 1999, no 31423/96.; *Katikaridis and Others v. Greece* judgement of 15 November 1996, Reports 1996-V, 1673; illetve Berger, V.: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG–Orac, 1999. 541. old.; Grád András: *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről*. HVG–Orac, 2000. 434. old.; összefoglalóan: Bán Tamás: *A tulajdon védelme az emberi jogok európai egyezményében*. In: *Család, tulajdon és az emberi jogok*. Szerk.: Halmai Gábor. INDOK, 1999.

igényli, ez csak egy hosszabb folyamat eredményeként képzelhető el. Kétségtelen azonban, hogy egyes jogterületeken már megkezdődött a magánjog és a közösségi jog egymáshoz való közelítése, különösen az egyes közösségi jogszabályokhoz fűződő szankciórendszer (jogügyletek érvénytelensége, kártérítési kötelezettség, stb.) alapján.⁵⁰²

Az Európai alkotmány tervezete II. részében magában foglalja az eddig vitatott jogi természetű, 2000. decemberében elfogadott „Az Európai Unió alapvető jogok chartája” (Charter of fundamental rights of the European Union) nevet viselő dokumentumot.⁵⁰³ Ennek 17. cikkelye (az Európai Alkotmány tervezetében II-17.) szól a tulajdonhoz való jogról. Eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy törvényesen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, rendelkezzen vele, és örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem szabad megfosztani, kivéve, ha a köz érdeke úgy kívánja, jogszabályban előírt esetekben és feltételekkel, és az ezáltal elszenvedett veszteségeiért megfelelő időben fizetett kárpótlás mellett. A tulajdon használatát csak törvénnyel lehet korlátozni oly mértékben, amennyire ezt a közérdek szükségessé teszi. A rendelkezés 2. pontja szerint a szellemi tulajdon is védelemben részesül.⁵⁰⁴

3. Alkotmányjogi tulajdon

Az alkotmányjog általában azzal az igénnyel lép fel, hogy autonóm módon, a többi jogágtól függetlenül határozza meg a saját fogalmait. Az alkotmányjog fogalmainak autonómiája elsősorban azt jelenti, hogy az alkotmány által védett jogok

⁵⁰² Hartlief, T.: Towards a European Private Law? A Review Essay. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1994. 2. sz. 168. old.; Sándor István: A tulajdonjog szabályozása Nyugat-Európában a XX. század második felében. In: *A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére*. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001. 39. old.

⁵⁰³ Ld. részletesen az I. rész 2. pontját.

⁵⁰⁴ Article II-17.: Right to property

1. Everyone has the right to own, use, dispose of and bequeath his or her lawfully acquired possessions. No one may be deprived of his or her possessions, except in the public interest and in the cases and under the conditions provided for by law, subject to fair compensation being paid in good time for their loss. The use of property may be regulated by law in so far as is necessary for the general interest.

2. Intellectual property shall be protected.

(<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.en03.pdf>)

Magyar fordításban megjelent a *Fundamentum*, 2001. 1. sz. 148. sköv. old.

körét és azok tartalmát az alkotmány alapján kell meghatározni. Nem a törvényalkotó döntésétől függ tehát, hogy mely élethelyzetek esnek egy alapjog védelmi körébe, és ebben a körben milyen magatartások élveznek védelmet. Az alkotmányjog ilyen értelemben vett autonómiája az alapvető feltétele annak, hogy az alkotmányos garanciákat a törvényhozóval szemben is érvényre lehessen juttatni. Akkor is így van ez, ha az alkotmányjogi fogalom-meghatározás nem szakadhat el teljesen az egyes jogágak fogalmaitól és rendszerétől.⁵⁰⁵

A tulajdon, illetve a tulajdonhoz való jog esetén ennek különös jelentősége van. Az emberi jogok alapvető jellemzője az, hogy olyan jogosultságok, amelyek az embereket emberi mivoltuknál fogva illetik meg, amelyeket nem az állam teremt, de köteles elismerni és tiszteletben tartani, és amely jogok minden embert egyenlően illetnek meg. Az emberi jogok elsődleges szerepe, hogy védelmet biztosítsanak az egyének számára az állami beavatkozásokkal szemben, emellett azt a célt szolgálják, hogy az emberek szabadon vehessenek részt a társadalmi életben és a különböző politikai folyamatokban. Az emberi jogok révén mindenkinek joga van saját életének alakításához, életmódjának meghatározásához, feltéve, hogy az másoknak nem árt, és nem veszélyezteti az állam biztonságát.⁵⁰⁶ Az alkotmányos és demokratikus államok jellemzője, hogy az emberi jogokat elismerik, és a jogrendszer részévé teszik azokat. Az egyes államok alkotmányaiban és a különböző nemzetközi emberi jogi egyezményekben felsorolt emberi jogok azok, amelyeket alapvető jogoknak, vagy alapjogoknak (fundamental rights, Grundrechte) szokás nevezni. Az alapvető jogok és az alkotmányos jogok azonban nem szinonimái egymásnak; alkotmányos jog lehet minden alkotmányon alapuló alanyi jog, így azok is, amelyek nem az emberi jogok alkotmánybéli megfogalmazásai.⁵⁰⁷

Az alapjog tehát az alkotmányban azt fejezi ki, hogy az alapjog alanya, akit ez az alapjog véd, akit ez az alapjog illet, az állammal szemben az Alkotmány alapján védelemben részesül. Amikor a tulajdonról, a tulajdonhoz való alapjogról beszélünk,

⁵⁰⁵ Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 641. old.

⁵⁰⁶ Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. KJK – MTA ÁJI 1995. 321. sköv. old.; Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 28. old.

⁵⁰⁷ Ld. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. KJK – MTA ÁJI, 1995. 55. old.

akkor az állampolgár, illetve a jogi személyek és az állam viszonyában egy védelmi viszonyt tételezünk, amelyben a jogosult védelemben részesül az államnak a jogalkotás révén történő alkotmányellenes beavatkozásától.⁵⁰⁸ Említettük már, hogy jogi értelemben tulajdonról csak abban az esetben beszélhetünk, ha bizonyos jogszabályok együttese a különböző javakat meghatározott tartalommal az egyénekhez, a jogalanyokhoz rendeli. Ebből az következik, hogy a tulajdon, vagy a tulajdonhoz való jog nem képzelhető el olyan természetes szabadságként, amely az egyéneket minden további jogszabályi konkretizálás nélkül megilletné. Amíg például a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a vallásszabadság a normaalkotó rendelkezése nélkül is gyakorolható, addig a tulajdonhoz való jog gyakorlása feltételezi, hogy az egyének a jog által meghatározott tartalommal elismert vagyoni joga van.⁵⁰⁹ Ez a körülmény azonban sajátos paradoxont eredményez. A tulajdonhoz való alapjognak ugyanis a törvényhozó indokolatlan beavatkozásától is meg kell védenie az egyén jogosítványait. Ugyanakkor e jogosítványok csak akkor és csak olyan terjedelemben léteznek, amikor és amilyen tartalommal azokat a törvényhozó kialakította. Tehát úgy kell egy jogot a törvényalkotóval szemben megvédeni, hogy az adott jog tartalmát maga a törvényalkotó jogosult meghatározni. Ez a paradoxon akár azt a következtetést is eredményezhetné, hogy nem lehet a törvényhozónak a tulajdon jogintézményét kialakító és ezért legitim aktusait azoktól az aktusoktól megkülönböztetni, melyekkel a jogalkotói minőségében korlátozza, vagy akár megsérti a tulajdonhoz való jogot. Ez nem jelentene mást, mint hogy a tulajdonhoz való jog a törvényhozó aktusaival szemben nem érvényesülhetne, csupán a jogalkalmazás ellen nyújt védelmet.⁵¹⁰

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való jogról beszél, és ezt nem lehet úgy felfogni, hogy a tulajdonra mindenkinek alanyi joga lenne (noha az Alkotmánybíróság határozatai – amint azt a későbbiekben látni fogjuk – hosszú ideig a

⁵⁰⁸ Vörös Imre: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából. *Gazdaság és Jog*, 1994. 1. sz. 3. old.

⁵⁰⁹ Leisner, W.: Eigentum. In: *Handbuch des Staatsrechts*. (Hrsg. Isensee, J. – Kirchof, P.) 4. Bd. Heidelberg, 1989. 1044–1050. old.; Schwerdtfeger, G.: Die Dogmatische Struktur der Eigentumsgarantie. Berlin, New York, 1983. 13. old.; Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: *Emberi jogok*. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 640. old.

⁵¹⁰ ld. bővebben: Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: *Emberi jogok*. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 640. old.

„tulajdonjog” alkotmányos védelméről beszéltek⁵¹¹). Az Alkotmány nem a polgári jogi tulajdont biztosítja, tehát nem egy dologi jogi kategóriáról van szó, hanem a tulajdonosnak az állammal szembeni azon alanyi jogáról, hogy az állam tartózkodjon az ő tulajdonosi pozíciójába a jogalkotás révén történő behatolástól. Az a tény, hogy valakinek a tulajdonhoz való joga az Alkotmány alapján védettséget élvez, nem absztrakt és főleg nem abszolutizált védelmet jelent, mivel a tulajdonhoz való jogot a jogalkotó tölti ki konkrét tartalommal. Az alkotmányossági követelmény tehát az, hogy a tulajdonra vonatkozó törvények tartalma összességében megfeleljen az Alkotmány más rendelkezéseinek is.⁵¹²

Az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonnak ebből a normatív mivoltából következik az, hogy az alkotmány tulajdonként csakis a jog által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványt védhet. A tulajdonvédelemnek egy konkrét időpontra történő vonatkoztatása azért elengedhetetlenül szükséges, mert minden, a tulajdont érintő jogszabály-módosulás egyidejűleg kétfajta következménnyel jár. Az addig hatályos normatív tartalom szempontjából a tulajdon korlátozásának, vagy kiterjesztésének tekinthető, ugyanakkor a jövőre nézve nem másat valósít meg, mint a tulajdon tartalmának meghatározását. A tulajdon jogintézménye pedig ezzel az újonnan meghatározott tartalommal él tovább, ettől kezdve az alkotmány ezt az új tartalommal meghatározott jogosultságot védi tulajdonként. A tulajdon fogalma tehát a módosítások következtében változik, és az alkotmányjog mindig csak egy konkrét időpontban tudja megítélni azt, hogy a fennálló jogosítványok szabályainak módosulása korlátozza-e a tulajdonhoz való jogot, és ha igen, akkor ez a korlátozás alkotmányos keretek között, az alkotmányos követelményeknek megfelelően történt-e.

Ez a megközelítés láthatóan feloldja a tulajdon normatív tartalmából következő, már említett paradoxont; a törvényalkotó a tulajdonhoz való jog szabályozása során – az

⁵¹¹ Vörös Imre szerint figyelmen kívül hagyva az Alkotmány 13. §-ának szövegét. Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban. Acta Humana, 1995. No 18–19. 157. old.

⁵¹² Vörös Imre: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából. Gazdaság és Jog, 1994. 1. sz. 4. old.

alkotmányos keretek között – köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki az alkotmányos értelemben vett tulajdonként.⁵¹³

Az Alkotmánybíróság meglehetősen későn, 1993 végén jutott el a fentiek megfogalmazásáig. A lakástörvénnyel kapcsolatos – és a tulajdonra vonatkozó alkotmánybírósági álláspontot valójában mindmáig meghatározó módon összegző – határozat szerint a tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, mivel a szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.

A tulajdon közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához, és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet, vagy a teherviselés alkotmányosságának elismerését, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítését vonja maga után. Ez utóbbinak az Alkotmányban kifejezetten említett szélső esete a 13. § (2) bekezdésében szabályozott kisajátítás, de az értékgarancia belépésének más esetei is lehetségesek.

A tulajdon „elvonása” alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme pedig mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.⁵¹⁴

⁵¹³ Ld. Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 644. old.

⁵¹⁴ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 369., 380.

Hasonló problémával szembe kellett néznie a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak is. A német alkotmánybíróságnak – annak ellenére, hogy a Grundgesetz 14. cikkelye kifejezetten a tulajdon szociális korlátairól tesz említést⁵¹⁵ – több határozaton keresztül sikerült csak elválasztania egymástól az alkotmány tulajdonfogalmát a polgári jogi tulajdon fogalmától.⁵¹⁶ Kimondta azt, hogy a tulajdon garanciája és a konkrét tulajdonjog nem lehet a szükséges reformtörvényhozás akadálya; a törvényhozónak nem csak az a választása van, hogy a korábbi szabályozáson alapuló alanyi jogokat vagy érintetlenül hagyja vagy kisajátítja, hanem át is alakíthatja az egyéni jogviszonyokat, anélkül, hogy ezzel a tulajdon biztosítékait megsértene.⁵¹⁷

A polgári jogi tulajdon és az alkotmányjogi tulajdon tehát egymástól különböző fogalmak. Kérdés azonban az, hogy az Alkotmányban szereplő „tulajdonhoz való jog” magában foglalja-e a tulajdonszerzéshez való jogot is, azaz másként fogalmazva (és más vonatkozásban) mikor éri el egy jogosultság azt a szintet, amikor már a tulajdonhoz való jog védelmét élvező konkrét jogosítványról beszélhetünk.

⁵¹⁵ A Grundgesetz szabályától függetlenül az alapvető jogok szociális funkciójából következő korlátozhatóságát állapítja meg az Európai Unió Bírósága is a Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ügyben (Case 5/88.ECR 1989. 2609.): The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, but must be considered in relation to their social function . Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organization of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights . In the light of those criteria, Community rules which, upon the expiry of the lease, had the effect of depriving the lessee, without compensation, of the fruits of his labour and of his investments in the tenanted holding would be incompatible with the requirements of the protection of fundamental rights in the Community legal order . Those requirements are also binding on the Member States when they implement Community rules .
(http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61988J0005)

⁵¹⁶ BVerfGE 21, 79. (1966)

⁵¹⁷ BVerfGE 31, 255, 285. (1971) ld. bővebben: Sólyom László: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 132. old.

3.1. Tulajdonszerzéshez való jog?

A jogkéesség oldaláról megközelítve egyértelműnek tűnik az, hogy az Alkotmány 13. §-a mindenképpen magában foglalja a tulajdonossá válás lehetőségét, a tulajdonosi jogállást.⁵¹⁸ A földtörvény alkotmányossági vizsgálata során azonban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tulajdont szerezni kívánók tulajdonhoz való alapjogát a termőföld birtokmaximálása nem érinti, mert a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre. A tulajdonszerzés joga nem alapjog, nem érinti a jogkéességnek az Alkotmány 56. §-ában biztosított alapjogát sem. A törvény senkit sem zár el attól, hogy mezőgazdasági vállalkozó legyen. Ehhez ugyanis a földtulajdon jogának megszerzése nem feltétlenül szükséges.

A „vevők” oldalán alapjog korlátozás nem állapítható meg, mert a tulajdonszerzés képessége és a szerződési szabadság nem minősül alapjognak. Eme alapjognak nem minősülő jogok korlátozása akkor lenne alkotmányellenes, ha a korlátozásnak tárgyilagos mérlegelés alapján nem lenne ésszerű indoka.

A törvényben meghatározott birtokmaximálás indoka az „egészséges birtokszerkezet” kialakítása, illetve a termőföld reális árának kialakulásáig a földbirtok koncentrációjának megakadályozása. Az egészséges birtokszerkezet tehát ebben az időbeli keretben és a fejlett piaci viszonyok hiányához képest értendő. A törvény szerinti birtokkorlátozás ebben a vonatkozásban része a piacgazdaság megteremtésére vonatkozó alkotmányi feladat végrehajtásának.⁵¹⁹

A döntés a tulajdonszerzés alapjogi összefüggéseit illetően markánsan tér el Alkotmánybíróság korábbi, egységes és rendszeres választ nem adó határozataitól. A kárpótlással kapcsolatosan a miniszterelnök által előterjesztett, az Alkotmány 70/A. §-át értelmező határozatában az Alkotmánybíróság egyértelműen leszögezte azt, hogy a tulajdonhoz való jognak az állam részéről való biztosítása felöleli a tulajdonszerzéshez

⁵¹⁸ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 77.; Vörös Imre: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából. Gazdaság és Jog, 1994. 1. sz. 4. old.

⁵¹⁹ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 201.

való jogot is.⁵²⁰ A kézi lőfegyverekkel kapcsolatos kormányrendelet alkotmányossági vizsgálatát tartalmazó határozat a tulajdonszerzési joggal külön és érdemben nem foglalkozik ugyan, azonban egyértelműen kimondja azt, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem következik az, hogy bárkinek is alapvető joga lenne a lőfegyverek megszerzésére.⁵²¹ A sokszorosítógépekről szóló minisztertanácsi rendelettel összefüggésben megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a sokszorosítógépek beszerzésének kizárólag jogi személyek részére történő lehetővé tétele a tulajdonhoz való alapjogot korlátozza ugyan, a beszerzés szabályozását azonban nem találta alkotmányellenesnek.⁵²² Az 1945. évi földreformot végrehajtó jogszabályok alkotmányossági vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy elfogadható és nem alkotmányellenes a földtulajdoni viszonyok társadalmi méretű átalakítása, birtokmaximumok megállapítása abból a társadalmi érdekből, hogy földtulajdonnal nem rendelkező földműveseket vagy mezőgazdasági kistulajdonosokat tulajdonhoz juttasson vagy egyéb közösségi célokat megvalósítson, így a birtokmaximum feletti kisajátítást nem találta alkotmányellenesnek, és legalábbis nem tette kérdésessé a földtulajdon maximálását.⁵²³

A földtörvény alkotmányossági vizsgálatáról hozott többségi határozatban egyértelműen megfogalmazott – negatív – állásponttal szemben Sólyom László párhuzamos indokolása árnyaltabb megközelítést tartalmaz.

A tulajdonszerzés alapjogi védelmének elismerése dogmatikai nehézségekkel jár. A tulajdonszerzés tilalma ugyanis arra a dologra nézve, amelyik nem szerezhető meg, mindig teljes; s ezért ha a tulajdonjog elvonásának tekintjük, kisajátításként kellene értékelni. A tulajdonszerzéshez való jog elismerése esetén viszont azzal is szembe kellene nézni, hogy más alapjogoknak is van-e védett „várománya”⁵²⁴.

⁵²⁰ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 77.

⁵²¹ 14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 338., 339.

⁵²² 19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991, 346., 347.

⁵²³ 66/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 293., 300.

⁵²⁴ A várományi jog – dingliches Anwartschaftsrecht – német jogbani szerepéről ld. Sándor István: A tulajdonjog szabályozása Nyugat-Európában a XX. század második felében. In: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001. 19. old.; ld. még a III. rész 1.2. pontját.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága állandó gyakorlata szerint az Európai Emberi Jogi Egyezmény csakis a már megszerzett tulajdont védi, s nem vonatkozik a tulajdon megszerzésére. A *Marckx v. Belgium* esetben⁵²⁵ a Bíróság kizárta az 1. Jegyzőkönyv 1. Cikke alkalmazását. Ez ugyanis nem garantál többet, mint mindenki jogát arra, hogy „saját” tulajdonát békésen élvezze, következésképpen csakis a személy meglévő tulajdonára alkalmazandó, és nem biztosít jogot tulajdon megszerzéséhez akár törvényes öröklés, akár akarati aktus folytán. A Magas Szerződő Felek kifejezett akarata volt, hogy az Egyezmény csak a tulajdont védje, s ne terjedjen ki a tulajdonhoz való jogra, azaz az államnak nincs semmiféle kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse.

Mindezzel összhangban tartalmazza a *Széchenyi v. Magyarország*⁵²⁶ (hivatalosan) publikálatlan, az akkori Bizottság által hozott kamarai döntés is, hogy a tulajdon visszaszerzéséhez az Egyezmény nem ad jogalapot, mert csakis a tényleges tulajdoni helyzetet védi.

Természetesen védi az örökléssel már megszerzett tulajdont az Egyezmény, így mindazokban az esetekben, amikor már (például ipso jure tulajdonátszállással, mint a törvényes öröklésnél nálunk) megszerzett öröklésről kell a törvény rendelkezése miatt ismét lemondani. Ekkor az ügydöntő szempont az állami beavatkozás indokoltsága lesz.

A német Alkotmánybíróság kifejezetten nyitva hagyta ezt a kérdést, és az ellenkező, azaz az eladói oldalról közelítette meg a problémát. A potenciális vevőt érintő szerzési tilalomnak ugyanis az eladó részéről a rendelkezési jog korlátozása felel meg. Ezért annak a törvényi feltételnek az alkotmányossága, hogy mező- és erdőgazdasági ingatlant csakis mező- és erdőgazdának lehet eladni, elbírálható a diszkriminációtilalom és a tulajdoni klauzula alapján.⁵²⁷

Az amerikai Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában a substantive due process-gyakorlat újabb szakaszát megalapozó *Board of Regents v. Roth* ügy⁵²⁸ kifejezetten arra az álláspontra helyezkedett, hogy csak a már meglévő vagyoni érdekek részesülnek

⁵²⁵ Judgement of 13 June 1979, Serie A no 31, para 50; Grád András: Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezéstről. HVG–Orac, 2000. 448. old.

⁵²⁶ 21344/93, Dec. 30. 6. 93. ld. Grád András: Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezéstről. HVG–Orac, 2000. 54., 72. old.

⁵²⁷ BVerfGE 21, 73, 77. (1966) Grundstücksverkehrsgesetz

⁵²⁸ 408 U.S. 564, 1972.

alkotmányos védelemben. „Ahhoz, hogy egy személynek valamely előnnyel kapcsolatban vagyoni érdeke legyen, egyértelműen több kell, mint a személynek arra irányuló elvont szükséglete vagy kívánsága. Többet kell felmutatnia, mint egyoldalú várakozást vagy reményt az előny megszerzésére. Ehelyett valamely jogilag megalapozott jogcímmel kell rendelkeznie.” Az amerikai ítéletek egyik állandóan visszatérő mondata, hogy az Alkotmány nem létesít vagyoni érdekeket. Ehhez törvényi jogcím szükséges. (Megjegyzendő, hogy a „szabadság” értelmezése is követi ezt a felfogást: akkor állapítható meg a szabadság sérelme, ha valamely már előzőleg is védett státuszt változtat meg hátrányosan.⁵²⁹) A védelem szélessége állandó vita és periodikus hullámvészta tárgya. Régebben az „élet, szabadság, tulajdon” védelmét differenciálatlanul szemlélték, és általában az állami beavatkozás szabadságkorlátozó voltával foglalkoztak, most viszont először azt vizsgálják, hogy fennáll-e a fenti védett tárgyak valamelyikének sérelme.

A tulajdonszerzés bevonására az alapjogi védelem körébe határesetekben használható még a tulajdon fogalmának kiterjesztése is. Az Alkotmánybíróság kiterjesztette a 13. § (1) bekezdés védelmét a (dologi jellegű) vagyoni jogokra.⁵³⁰ Ha a dologi jelleg kikötését, amely az alaphatározatban elég bizonytalan, fel is oldanánk, és elismernénk különféle várományok alkotmányi védelmét, a földtörvény főszabályára mindez nem illene. Hacsak nincs „alapjog a tulajdonszerzésre”, a földszerzésből kizártaknak a leghalványabb tulajdonjogilag értékelhető igényük sincs arra, hogy földet vehessenek. A semmiből nem lehet tulajdonjogi várományt csinálni.

A törvény korlátozásai elbírálhatók anélkül, hogy a „tulajdonszerzéshez való jogot” fel kellene tételezni. A tulajdonjog védelme kétségtelenül felöleli a korlátozással érintett eladók vagy végrendelkezők rendelkezési jogát. A szerzésben korlátozott fél alapjogi védelmének tisztázása viszont a „tulajdonszerzéshez való jog” problémáján túlmutató szükségesség.⁵³¹

⁵²⁹ Paul v. Davis, 424 U.S. 693, 1976.

⁵³⁰ Az Alkotmány és az alkotmányos jogrendszer megfelelő védelemben részesíti az Alkotmányban meg nem jelenő, egyéb nevesített jogokat is. A vagyoni jogok védelme az Alkotmánynak a tulajdonjogot oltalmazó rendelkezéseiből [9. § (1) bekezdés, 13. § (1) bekezdés] következik. 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104., 108.

⁵³¹ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 211–214.



Az Alkotmánybíróság többségi határozata tehát a tulajdonszerzéshez való jogot nem tekinti alapjognak,⁵³² a különvéleményben foglalt differenciált álláspont pedig a későbbiekben nem jelent meg a testület határozataiban.

Ami a kérdéskör másik vonatkozását illeti, tudniillik, hogy mikor beszélhetünk a tulajdonhoz való jog védelmét élvező jogosítványról, az önkormányzatok vagyonhoz juttatásával összefüggésben került az Alkotmánybíróság elé. A kérdés – leegyszerűsítve – úgy fogalmazódott meg, hogy keletkezik-e vajon tulajdoni igényük az önkormányzatoknak az állami tulajdonból részükre – jogszabályi úton – ígért vagyonra, a későbbi törvények megváltoztathatják-e, és ha igen, mikor és mennyire az egyszer már átadásra kijelölt tulajdont, van-e tehát helye a tulajdon utólagos megterhelésének.⁵³³

3.2. A kétségtelen jogcím

Az Alkotmánybíróság a gyógyszerügyi központok tulajdonjogi helyzetével kapcsolatos határozatában mutatott rá arra, hogy csak azokra a vagyontárgyakra nézve állhat be az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti alapjogi védelem, amelyekről egyértelműen megállapítható, hogy azokat a törvény kétségtelenül az önkormányzatok tulajdonába adandó vagyoni kör törvényi tényálláselemeinek a hatálya alá rendelte. A törvényi ismérveknek egyértelműen megfelelő állami vagyon tekintetében az önkormányzatok ugyanis jogcímet szereztek a tulajdonszerzésre és ezzel az alkotmányos alapjogi védelemre is. Kétségtelen jogcím hiányában azonban az az értelmező törvényi rendelkezés, amely éppen a vitatott kérdés tisztázására, a bizonytalan jogi helyzet megszüntetésére vonatkozik, nem ütközik az Alkotmánynak a tulajdonjogot, mint alapjogot védő és biztosító rendelkezéseibe, így az önkormányzatok tulajdonának az

⁵³² 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 201. old.: „a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre.”

⁵³³ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 636. old.; a probléma szorosan kapcsolódik a jogszabályi ígervények kétségtelenéhez, ld.: III. rész 1.2. pontját.

állam általi tiszteletben tartását kimondó 12. § (2) bekezdésébe, illetőleg a tulajdonjogot garantáló 13. § (1) bekezdésébe sem.⁵³⁴

A kulcsszó tehát a tulajdoni védelem megállapíthatóságának vonatkozásában a „kétségtelen jogcím”, amely csak abban az esetben tekinthető létezőnek, ha az igény tartalma kellő konkrétsággal megállapítható. Az önkormányzatoknak az állammal szemben az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelmére alapozottan – meghatározott vagyoni körre nézve – tulajdoni igénye csak akkor állt be, ha a vonatkozó törvényi rendelkezések alapján az önkormányzatoknak valamely vagyoni kör megszerzésére kétségtelen jogcíme keletkezett.⁵³⁵ A jogcím akkor kétségtelen, ha az egyértelmű, vagyis a törvényi tényálláslemek alapján az önkormányzat tulajdonszerzése – és annak terjedelme is – kétséget kizáróan garantált. Mindaddig, amíg a tulajdonszerzésnek jogerős hatósági (bíróági) megállapítása meg nem történt, vagyis a tulajdonszerzés jogcíme vitatható volt, az önkormányzatok az Alkotmány 12. § (2) bekezdése, illetve 13. § (1) bekezdése alapján a kérdéses vagyontárgyra nézve alkotmányos tulajdonvédelmet nem élvezhetnek.⁵³⁶

A „kétségtelen jogcím”, mint az alapjogi tulajdonvédelem kritériuma tehát az alkotmánybíróági értelmezés szerint teljes mértékben összhangban áll a tulajdon normatív felfogásával.

A „kétségtelen jogcím” követelménye alól látszólag kivételt tett az Alkotmánybíróóság az önkormányzatok gázközmű-vagyonra vonatkozó igényével kapcsolatos döntésében. A helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezése szerint ugyanis a lakossági szükségleteket kielégítő, meghatározott gázközművek az önkormányzatok tulajdonába tartoznak, a vagyontárgyak körének pontos meghatározását azonban külön törvényre bízta. Az Alkotmánybíróóság álláspontja szerint az érintett vagyontárgyakat illetően nem teljesült a kétségtelen jogcím fennállásának a korábbi alkotmánybíróági határozatokban kimondott ismérve, mert a meghatározott törvényi ismérveknek egyértelműen megfelelő állami vagyont nem lehetséges önmagában a

⁵³⁴ 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238., 246.

⁵³⁵ Ld. ehhez: Török Gábor: Az önkormányzatokat a belterületi földek után megillető járandóságok kiadásával kapcsolatosan felmerült jogviták. In: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001. 150. sköv. old.

⁵³⁶ 893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 496–500.

jogszabály alapján a tulajdonszerzési jogcím fennállásához szükséges határozottsággal azonosítani. Csak további közhatalmi cselekvés és hatósági eljárás teremti meg annak lehetőségét, hogy a jogszabályban írt vagyontárgyak körében az egyes vagyontárgyakra (dolgokra) az önkormányzatoknak tulajdoni jogcímük keletkezzen, illetőleg a tulajdonba adás a vagyónátadó bizottságok határozatával megtörténjen. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság mégis a tulajdonhoz való jog alkalmazhatóságát állapította meg, még hozzá alapvetően normatív ismérvek alapján. Hivatkozott ugyanis arra, hogy a „közművek létesítményei” elnevezésű vagyonkört maga a törvény nyilvánította – az önkormányzatok részére történő átadásig – forgalomképtelenné, és ezzel mintegy biztosítéki státuszba helyezte. Másrészt viszont – és ez minősült a meghatározó szempontnak – egy időközbeni törvénymódosítás „tulajdoni igénynek” minősítette az önkormányzatok igényeit, és azokat polgári bíróság előtt peresíthetővé tette. Ezáltal maga a törvényhozó deklarálta azt, hogy adott esetben tulajdoni igényről van szó.⁵³⁷

A tulajdon alapjogi védelmének kétségtelenül ez a döntés volt a legtávolabbi kiterjesztése.⁵³⁸

Mindazonáltal éppen ez a határozat juttatja kifejezésre a leghatározottabban a tulajdon alapjogi védelmének meghatározó vonását, miszerint a tulajdon normatív intézmény. A tulajdon alapvetően és elsősorban az a jogviszonycsoport, amit a jogszabály egy adott időpontban annak minősít. A jogszabályok által kifejezetten tulajdonnak minősített jogokon kívül csak akkor lehet szó tulajdonvédelemről, ha az adott jogosítványt a jog elismeri és tartalma kellő konkrétsággal meghatározható.⁵³⁹

4. A tulajdon korlátozhatósága

A tulajdonjog területén a liberálkapitalista megoldások és felfogások meghaladását már Eörsi Gyula is a tulajdonkorlátozások nagymérvű megnövekedésében,

⁵³⁷ 36/19998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1996, 263., 277., 278., 280.

⁵³⁸ Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 639. old.

⁵³⁹ Ld. Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 646. old.

a tulajdonjogi jogosultságok bomlásában és a nagyüzemi tulajdonjog gyakorlási módjának megváltozásában – ezzel kapcsolatban a hagyományos árutulajdonosi triász (birtoklás, használat és a polgári jogi rendelkezés) jelentőségének háttérbeszorulásában – látta megnyilvánulni. Ezt a változást lényegében három ismérvvvel jellemzi:

- A tulajdon fogalmában immanens tartalmi elemmé vált a tulajdonkorlátozás, elsősorban közérdekből. Amíg a korábbi törvénykönyvek és szakirodalmi nézetek a tulajdon korlátlanságáról írtak, addig a tulajdon szociális funkciója, a közérdek elsődlegessége folytán egyre inkább olyan tendencia látszik körvonalazódni, hogy a tulajdon tartalmi határai csak a közérdek által megfogalmazott kereteken túl kezdődhetnek;
- Az egységes tulajdonjogi koncepció felbomlik, az angolszász jogban már korábban is ismert trust intézményéhez hasonlóan a kontinentális jogban is megjelent a gazdasági tulajdon, az értékjogok és a használati jog elválasztása, stb;
- A tulajdonosi és a menedzseri pozíció szétválása tapasztalható, amelyben a tulajdon szempontjából legfontosabb jogosítványok (birtoklás, használat és a rendelkezési jog) valójában a menedzsert illetik meg, míg a részvényesek – mint közvetett tulajdonosok – csak értékjogosítványokkal bírnak.⁵⁴⁰

Eörsi elemzése a tulajdon és a tulajdonjog intézményei viszonyának dinamikáját, változásait hangsúlyozza a modern piaccgazdaságban, azt, hogy a tulajdon nem csupán természettől való jog, hanem társadalmi kötelezettség, sőt szociális funkció is, amikor a tulajdonkorlátozás a tulajdonjog immanens tartalmi elemévé válik.⁵⁴¹ A tulajdonjog korlátozhatóságának immanens tartalmi mivolta következik annak normatív felfogásából, azonban alkotmányossági szempontból a döntő kérdés az, hogy a tulajdonhoz való jog, mint alapjog, milyen határokat húz a tulajdonjog korlátozhatósága elé.

Az Alkotmány szövege szerint a tulajdonhoz való jogot biztosító 13. § csak a kisajátítás tekintetében határoz meg garanciális szabályokat, a tulajdon szociális

⁵⁴⁰ Eörsi Gyula: Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai. Akadémiai, 1975. 225., sköv. old.; Sándor István: A tulajdonjog szabályozása Nyugat-Európában a XX. század második felében. In: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001. 9. old.

⁵⁴¹ Ld. erről Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az alkotmányban. Acta Humana, 1995. No 18–19. 154. old; Eörsi: im.: 227–228. old.

kötöttségéről és korlátozásának egyéb lehetőségeiről – a német Grundgesetz-től eltérően – nem tesz említést. Mindebből az alkotmányi környezetből következően a tulajdon fogalmát szűken felfogó, és ebben a körben csak a tulajdonelvonás ellen védelmet biztosító alkotmánybírói gyakorlat alkalmazása lett volna indokolt. Részben talán ezzel is magyarázható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatának kezdetén a tulajdonhoz való jog tárgyát azonosította a polgári jogi értelemben vett tulajdonnal, és ebben a körben igen szigorú védelmet biztosított. Már ezek a határozatok is abból indultak ki azonban, hogy az Alkotmány nem pusztán a kisajátítás elé állít korlátokat, hanem egyéb beavatkozások ellen is véd.⁵⁴² A tulajdonjogra vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat fejlődésének ismertetése során azonban látni fogjuk, hogy ez a védelem dogmatikailag mind az alapjogokra irányadó szükségesség/arányosság, mind az önkényesség, vagy az ésszerűség követelményének alkalmazásával – tehát meglehetősen heterogén módon – valósult meg.⁵⁴³

A tulajdonhoz való jog alkotmánybírói megítélésére vonatkozóan a fordulópontot – a már említett, és a későbbiekben részletesen ismertetendő – 64/1993. (XII. 22.) AB határozat⁵⁴⁴ jelentette. Ez a döntés mondta ki azt, hogy az alkotmányjogi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, tehát ezzel a jogosultságok alkotmányjogilag védett körét a dologi tulajdont meghaladóan, jelentős mértékben kiterjesztette. A védett kör kiterjesztése azonban a védelem relativizálásával is együtt jár, mégpedig a tulajdonelvonásnak nem minősülő tulajdonkorlátozások vonatkozásában; amíg ugyanis a tulajdon teljes elvonására az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében meghatározott garanciális szabályok az irányadók, addig a tulajdonhoz való jog egyéb korlátozását az „egyszerű” közérdek is indokoltta teheti. Ennek logikai alapja az, hogy ha az Alkotmány a kisajátításhoz, a tulajdon teljes mértékű elvonásához – értékgarancia követelménye mellett – a közérdekűséget kívánja meg, akkor a tulajdon elvonásával nem járó korlátozás esetén sem szükséges a közérdeknél szigorúbb követelményt támasztani. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a

⁵⁴² Ld. Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 664. old.

⁵⁴³ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 95.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 126. stb

⁵⁴⁴ ABH 1993, 373.

tulajdon szociális kötöttségét az Alkotmány szintjén a kisajátítás szabályai között szereplő közérdekre való utalás juttatja kifejezésre.⁵⁴⁵

A tulajdonhoz való jog korlátozhatóságának dogmatikai alapjává a közérdek fogalma vált, feltéve, hogy az így megvalósult korlátozás súlya arányban áll az érvényesíteni kívánt közérdekkel. Azt, hogy mi tekinthető közérdeknek, a törvényhozó dönti el, és döntése csak a közérdek nyilvánvaló hiánya esetén bírálható felül; az alkotmányossági vizsgálat így a beavatkozás arányosságára korlátozódik.⁵⁴⁶

4.1. Közérdek

Mindebből következik, hogy a tulajdonhoz való jog alkotmányossági mérlegelése kapcsán megkerülhetlenné válik a közérdek kategóriája. A közérdek alkotmánybírósági értelmezését döntően befolyásolta a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtti James-ügy⁵⁴⁷, amennyiben azt az elgondolást fejezi ki, hogy a demokratikus társadalomban a tulajdonjoghoz kapcsolódó gazdasági és szociális kérdésekre vonatkozó „közérdek” természetesen sokféleképpen látható. Ezért a parlamenti többség által szentesített közérdek alkotmányossági vizsgálatát annak

⁵⁴⁵ Ld. Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 664. old.

⁵⁴⁶ A határozathoz írott markáns különvéleményében Vörös Imre a határozat dogmatikai tételeihez nem csatlakozott, az alkotmányos tulajdonvédelem szerkezetére nézve, a relativizáló és eseti mérlegelésre alapozó többségi határozatnál sokkal szigorúbb, merevebb konstrukciót állított fel. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 392.; Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 643. old.; ld. még: Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az alkotmányban. Acta Humana, 1995. No 18–19. 164. old.

⁵⁴⁷ James and Others v. the United Kingdom judgement of 21 February 1986, Series A no. 98. Egy olyan intézkedés, amely bizonyos jogalanyokat megfoszt tulajdonuk egyes tárgyaitól, s amelyet valamiféle szociális, gazdasági vagy egyéb célokat szolgáló politika keretében hajtanak végre, megfelelhet a köz érdekében való cselekvésnek, ahogy azt az (1. Kiegészítő Jegyzőkönyv) 1. Cikk második mondata megköveteli, még abban az esetben is, ha a közösség minden egyes tagja nem is részesedik, nem is hűz hasznot az előnyökből. A Bíróság elfogadott normának tekinti, hogy a nemzeti törvényalkotásnak nagy mozgástere van a gazdasági és szociális politika kialakításában, és tiszteletben tartja a módot, amely szerint a törvényhozó meghatározza a „köz érdekében” szükséges lépéseket, kivéve, ha a törvényalkotó értékítélete nyilvánvalóan nélkülöz minden ésszerű alapot. Ld. Berger, V.: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. HVG–Orac, 1999. 559. old.

vizsgálatára kell korlátozni, hogy az erre való hivatkozás nem volt-e önkényes.⁵⁴⁸ A törvényhozó demokratikus legitimitációját tartja tiszteletben az Alkotmánybíróság akkor, amikor a közérdek meghatározását a parlament feladatának tartja, s annak meghatározását nem kívánja saját véleményével pótolni. Ezt az Alkotmánybíróság 1993-ban kijelentette, s azóta – ebben az összefüggésben – csak a közérdekre hivatkozás indokoltságának vizsgálatát végezte el.⁵⁴⁹

A közérdek kategóriájának ez a középpontba állított tisztelete azonban számos kérdést és problémát vet fel. A közérdek fogalmának dogmatikai meghatározásából adódó nehézségeken túlmenően⁵⁵⁰ annak empirikus definiálása is bizonytalan. Közérdek lehet az, ami különbségtétel nélkül, közvetlenül érinti egy közösség bármely tagját. Az egyén (és nem a közösség vagy annak valamely megtestesítője) tudja csak, hogy mi érinti és milyen mértékben. Ezekre az egyénekre, illetve halmazukra teljesülhet az ún. Pareto-optimum, vagyis az a követelmény, hogy az intézkedés hatására legalább egy személy helyzete javul, anélkül, hogy bárki másé rosszabbodna.⁵⁵¹ A Pareto-optimum teljesülése esetén ellenőrizhető értelemben beszélhetünk közérdekről. Minden olyan megoldás megvalósítja tehát a közérdeket, amely különbségtétel nélkül közvetlenül érintheti egy közösség bármely tagját oly módon, hogy e közösség bármely – legalább

⁵⁴⁸ Sólyom László: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. In: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 216. old.

⁵⁴⁹ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197.; 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 169.; Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 406. old.

⁵⁵⁰ Schubert, G.: *The Public Interest: A Critique of the Theory of the Political Concept*. Glencoe, 1960.; Pennock, J. R.: *The One and the Many: A Note on the Concept*. In: *The Public Interest*. Ed. Friedrich, C. J. New York, 1966, 177.; Pendleton, H.: *The Politics of Democracy*. New York, 1965. 424–425.; Sajó András: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In: Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999. 251.

⁵⁵¹ Minden egyes időpontban léteznie kell a szabályok egy együttesének, amely szabályok arra szolgálnak, hogy a csoporttagok, mint magánszemélyek magatartását korlátozzák. Ebben az esetben a csoport által elért pozíció Pareto-optimális, feltéve, hogy a csoport egyes tagjai tökéletesen informáltak és tökéletesen racionálisak. Ld. Buchanan, J.: A Pareto-optimális érvényessége. In: *Piac, állam, alkotmányosság*. KJK, 1992. 54. old.; Kaplow, L. – Shavell, S.: *Notions of Fairness Versus the Pareto Principle: On the Role of Logical Consistency*. *The Yale Law Journal*, 2000. Vol. 110. 237., sköv. old.; Chang, H. F.: *A Liberal Theory of Social Welfare: Fairness, Utility and the Pareto Principle*. *The Yale Law Journal*, 2000. Vol. 110. 251., sköv. old.

egy – tagját jobb helyzetbe hozza anélkül, hogy bármely más tagja hátrányosabb helyzetbe kerülne.⁵⁵²

Sajó András – igencsak pesszimista – véleménye szerint azonban a legtöbb olyan esetben, ahol a közérdekre hivatkoznak, nem lehet a hivatkozásnak ésszerű jelentést tulajdonítani. Leggyakrabban versengő érdekek állnak szemben egymással, és nincs olyan algoritmus, mely olyan módon rendezné ezeket, hogy valamennyi érdek kielégüljön, megvalósítva a „közérdeket”. A közérdek nem diktál olyan hierarchiát, amely szerint a versengő érdekek, illetve közösség elrendeződhetnének. Nem igazolja a közérdeket az, hogy valamely érdekekben többen érdekeltek, mint egy másik érdekekben, mert ily módon figyelmen kívül marad az érintett érdekek intenzitása. Ebben áll az alapjogokkal szemben érvényesített közérdek felsőbbségének kétsége. Az alapjog éppen a joggal védett érdek rendkívüli intenzitását fejezi ki. Ráadásul a közérdeket állítólag hordozó sokaságot elvétele kérdik meg arról, hogy milyen súlyt tulajdonít az adott érdekeknek, s még kevésbé, hogy mekkora áldozatot vállalna ezen érdek kielégítéséért – márpedig az áldozatvállalás az érdekintenzitás valódi mércéje. Az ezzel szemben álló, korlátozni kívánt alapjog esetében viszont nem kell az alapjog intenzitását (az egyén számára való fontosságát) bizonyítani vagy vizsgálni. Az alapjogok alkotmányos elismerése éppen azt a társadalmi egyetértést fejezi ki, hogy ezek mindenki számára alapvetően fontosnak tekintendők és tekintettek.⁵⁵³

Sajó András közérdekkel szembeni szkepticizmusának – bizonyos összefüggésben – ellentmond Posner teóriája a jog gazdasági megközelítésére vonatkozóan. Ennek alapja az, hogy Posner a jog funkcióját a társadalom jóléte maximalizálásának biztosításában látja. Ez azt jelenti, hogy – mind a jogi rendelkezés megalkotásában, mind a már létező rendelkezés eseti alkalmazásában – a fő szempont már nem az egyes ember jogának minden áron való érvényesítése, hanem a konfliktusban szembenálló felek valamelyikének győzelme, és a másik pervesztése esetén mindkét fél költség-haszon egyenlegének és ezen egyenleg össztársadalmi

⁵⁵² Barry, B.: The Use and Abuse of „The Public Interest”. In: The Public Interest. Ed. Friedrich, C. J. New York, 1966. 196–197.; Sajó András: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In: Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999. 258.

⁵⁵³ Sajó András: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In: Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999. 263. old.

költségvonzatának szem előtt tartása. E mérlegelés után pedig abba az irányba kell dönteni, amely a legkisebb ösztársadalmi költségvonzattal jár, mivel ez szolgálja az ösztársadalom jólétének maximalizálását.⁵⁵⁴

A nemzetközi emberi jogi egyezményekben szereplő közérdek-klauzulák egyes elemeit azonban az Alkotmánybíróság is legitim alapjog-korlátozási célnak ismerte el. Így például a törvényhozás alapvető jogokat korlátozhat a közélet tisztaságára,⁵⁵⁵ a köznyugalomra, mint elvont értékre,⁵⁵⁶ meg nem határozott nyomós közérdekre,⁵⁵⁷ vagy a közerkölcsre⁵⁵⁸ hivatkozva. Ezek a közérdekre hivatkozó, lehetséges korlátozások nem egyenrangúak: a korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgy (például a köznyugalom).⁵⁵⁹

A közérdek-fogalom bírói alkalmazása részben eljárásjogi (részvételi) követelmények megfogalmazására, részben arányossági tesztek alkalmazására vezetett, a közérdek tartalmi vizsgálata azonban háttérbe szorult. Ez viszont változatlanul lehetővé teszi a mindenkori szabályozási hatalommal rendelkezők elfogultságainak érvényesülését. A bírói felülvizsgálat, ha passzív, csak felülhitelesítést szolgál; ha aktív, akkor legfeljebb arra vállalkozik, hogy magát tolja az eddigi közérdek letéteményesek helyébe anélkül, hogy közelebb kerülne a közérdekhez. Az igazságszolgáltatás által meghatározott közérdek a törvényhozó közérdekfelfogását legfeljebb a kevésbé érvényesülő személyes elfogultságban haladja meg. Amikor azonban a bíróságok elmulasztják meghatározni azokat a feltételeket, amelyeknek a közérdek szolgálatához teljesülniük kellene, ezzel a hatalmukat erősítő bizonytalanságokat keletkeztetnek.⁵⁶⁰ Mindebből az következik, hogy meghatározott közérdek hiányában sohasem kerülhet sor

⁵⁵⁴ Ld. Posner, R. A.: The Costs of Enforcing of Legal Rights. *East European Constitutional Review*, 1995. No. 3.; Pokol Béla: Posner gazdasági jogelmélete. *Gazdaság és Jog*, 2000. 9–10. sz. 4–5. old.

⁵⁵⁵ 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69., 71. (vagyonnyilatkozat)

⁵⁵⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 157., 178. (véleményszabadság); 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83., 96. (önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi szankcionálása)

⁵⁵⁷ 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312., 313.

⁵⁵⁸ 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85., 92–93.

⁵⁵⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., 198.

⁵⁶⁰ Sajó András: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In: Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999. 267. old.

jogkorlátozásra, és a közérdek sem indokolhat olyan fokú beavatkozást az emberi jogok területén, mint amikor más emberek jogainak védelme érdekében kerül sor jogkorlátozásra.⁵⁶¹ Az Alkotmánybíróság tulajdonhoz való jogra vonatkozó jogkorlátozási dogmatikájának alapjává – mindezekről függetlenül – a közérdek kategóriája vált.

5. Az alkotmányos tulajdonvédelem alakulása

5.1. Dologi tulajdon

Az Alkotmány szövege a tulajdonról két vonatkozásban tesz említést. A 9. § (1) bekezdése kimondja azt, hogy Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül, míg a 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

Az Alkotmány a tulajdonnal kapcsolatos rendelkezéseket nem az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló XII. fejezetében tartalmazza, hanem az Általános rendelkezések címet viselő I. fejezetben. Az elhelyezésnek történeti oka van: a rendszerváltozáshoz kapcsolódó alkotmánymódosítás⁵⁶² előtt ez a fejezet tartalmazta a „társadalmi és gazdasági rend alapjait”, így az alkotmánymódosítás során a tulajdon védelmének általános deklarációját, a köz- és magántulajdon egyenlőségét kimondó szabályokat is ebben a fejezetben helyezték el.⁵⁶³

Az Alkotmánybíróság (alkotmányos) tulajdonjogi koncepciója az egymásra épülő döntések sorozatában több éven keresztül alakult ki, és kialakulását (változását)

⁵⁶¹ Emberi jogok. Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 126. old.

⁵⁶² Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.

⁵⁶³ Súlyom László: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 130. old.

illetően több „fejlődési” szakasz is kimutatható, a tulajdonjogra vonatkozó egységes alkotmánybíróági értelmezés több lépcsőben alakult ki⁵⁶⁴.

A földtulajdon reprivatizációjával kapcsolatos 1990-es határozatában a tulajdon alapjogi minőségének megállapítása nélkül még csak annak kijelentésére szorítkozott az Alkotmánybíróság, hogy mindenfajta tulajdon alkotmányos védelem alatt áll.⁵⁶⁵ Az alkotmányos tulajdoni koncepciót megalapozó ítélet azonban már a földről és a szövetkezetekről szóló törvények módosítását támadó indítvány alapján született.⁵⁶⁶ Az indítvány – mint a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos indítványok többsége – a klasszikus (polgári jogi) tulajdonjog fogalmi alapján állott. Eszerint a tulajdon lényeges tartalmát a birtoklás, használat és rendelkezés adja, amiből következően ezen jogok még törvénnyel sem korlátozhatók⁵⁶⁷. Az Alkotmánybíróság kezdetben „felvette a kesztyűt”, az indítványozók fogalomrendszerében válaszolt⁵⁶⁸, és kimondta azt, hogy a rendelkezési jog időleges korlátozása nem sérti a tulajdon lényeges tartalmát. Egyértelműen megállapította, hogy az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot ugyan nem az alapjogi fejezetben szabályozza, hanem azt a szabadságjogoktól különválasztottan mondja ki, de nyilvánvalóan alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben akkor is, ha bizonyos körben a tulajdoni részjogosítványokat egyes törvények korlátozzák. A tulajdonhoz való jog alapjogi jellegéből következően annak korlátozása tehát csak akkor jár a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, következésképp csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, azaz kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan⁵⁶⁹.

A határozatban megállapított alapjogi minőséghez kapcsolódó ún. szükségesség-arányosság teszt ezután egészen a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat⁵⁷⁰ megszületéséig a tulajdonhoz való jog alkotmánybíróági megítélésének mércéjévé válik.

⁵⁶⁴ Az értelmezett Alkotmány. Szerk.: Holló András – Balogh Zsolt. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000. 231. old.

⁵⁶⁵ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 81.

⁵⁶⁶ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.

⁵⁶⁷ Alkotmány 8. § (2) bek.: A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

⁵⁶⁸ Sólyom László: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 132.

⁵⁶⁹ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 25.

⁵⁷⁰ ABH 1993, 373.

Ezt a mércét alkalmazta az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában⁵⁷¹ is, amely határozat – előzetes normakontroll hatáskörben – olyan törvényjavaslat alkotmányosságát bírálta el, amely a jogosultak meghatározott köre számára ún. kárpótlási jegy ellenében vételi jogot⁵⁷² adott az állam és a termelőszövetkezetek tulajdonában álló termőföldek egy részére. A törvényen alapuló vételi jogot illetően megállapította a határozat, hogy az nem a tulajdonjog elvonását jelenti, hanem (a részjogosítványok említése nélkül) a tulajdonjog korlátozásának minősül⁵⁷³, ezért alkotmányosságát illetően az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és 8. § (2) bekezdése szerint kell elbírálni. Az alapvető jog korlátozhatóságát megállapító 8. § (2) bekezdésének felhívása mellett a határozat kifejezetten nem utal a szükségesség-arányosság tesztjére, indokolása azonban egyértelműen ezt a mércét alkalmazza.

A hatályos Alkotmány a „szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet” alkotmánya (Preambulum). Ennek az átalakulásnak szükséges feltétele a társadalmi tulajdon lebontása, azaz belőle és helyette egyenjogú tulajdoni fajták létrehozása. Nincs alkotmányos akadálya annak, hogy a társadalmi tulajdon lebontása során a tulajdoni rendszert átalakító törvények a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó terheket és az 1989. október 23-ai alkotmánymódosítás folytán esedékessé vált kötelezettségeket is elosszák azok között, akik a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerzik. Ez a teherelosztás természetesen nem polgári jogi jogutódlás, s nem tulajdonosi aktus – hiszen a terheknek csak egy része jogi kötelezettség, más része az átalakulás társadalmi költsége –, továbbá nem automatikus vagy mechanikus folyamat, hanem a tulajdoni rendszert átalakító törvényhozás valósítja meg, mindenkori gazdasági és politikai céljait követve. Ilyen cél például a jelenlegi szövetkezeti tulajdon

⁵⁷¹ ABH 1991, 55.

⁵⁷² Ptk. 375. § (1) bek. Ha a tulajdonos másnak vételi jogot (opció) enged, a jogosult a dolgot egyoldalú nyilatkozattal megvásárolhatja.

⁵⁷³ A kárpótlási törvénnyel kapcsolatos későbbi, 28/1991. (VI. 31.) AB határozathoz (ABH 1991, 80.) írott különvéleményében határozottan szemben áll ezzel az állásponttal Vörös Imre. „A vételi jog a tulajdonjog rendelkezési részjogosítványát nem egyszerűen korlátozza, hanem megszünteti. A rendelkezési jog megsemmisítése révén a tulajdonhoz való alkotmányos jog is sérelmet szenved. A tulajdonjog megterhelése, korlátozása ugyanis azt involválja, hogy valami a korlátozás mellett is marad belőle. A ’törvényen alapuló vételi jog’ azonban azt jelenti, hogy megteremtik a tulajdonjog elvonásának lehetőségét. Így azonban a tulajdonos tulajdonhoz való jogából, az erre irányuló alkotmányos védelemből semmi nem marad.” (ABH 1991, 108–109.); hasonlóképp Sárközy Tamás: A privatizáció joga Magyarországon. Akadémiai, 1993. 99. old.

átalakítása a szövetkezeti tag magántulajdonosok közös tulajdonává; hasonló feladat az önkormányzati tulajdon létrehozása.⁵⁷⁴

A „szükségesség” fenti körülírása pregnánsabban jelenik meg a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat indokolásában: A termelőszövetkezeti tulajdon átalakítása alkotmányos feladata az államnak. Ugyanígy feladata az is, hogy amíg a szövetkezeti tulajdon fennáll, alkotmányos védelmét biztosítsa. E kettős feladat része annak a rendkívüli történelmi helyzetnek, amelyben az Alkotmányban feladatként meghatározott tulajdoni rendszerváltás folyik, s amelyben egy korábbi, ellentétes irányú, s ma több vonatkozásban alkotmányellenesnek minősülő tulajdoni rendszerváltás következményeit kell rendezni.⁵⁷⁵

A szükségesség követelménye mellett az arányosságot illetően a Ptk. szabályára hivatkozik az indokolás, amely szerint a tulajdonost a bíróság mentesítheti a vételi jogból folyó kötelezettsége alól, ha a tulajdonos bizonyítja, hogy a vételi jog alapítása után a körülményeiben olyan lényeges változás állott be, hogy a kötelezettség teljesítése tőle nem várható el.⁵⁷⁶

Érdekes módon a szükségesség-arányosság alkotmányossági mérceként szolgáló fogalmi mellett már 1992-ben megjelenik – mégha nagyon „csöndben” is – a közérdek kategóriája. „A tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgálatra szánt használata, közcélú hasznossága alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet a szigorúbb büntetőjogi védelemnek.”⁵⁷⁷ Hasonlóan szól a 1312/B/1991. AB határozat indokolása: „Az Alkotmánynak a tulajdonról rendelkező 13. §-ával kapcsolatban az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette azt az állásfoglalását, amely szerint a tulajdon az Alkotmánnyal védett alapjog ugyan, de nem olyan jog, amely korlátlan. Az Alkotmány 13. §-a szerint a tulajdon közérdekből, megfelelő garanciák mellett törvény

⁵⁷⁴ ABH 1991, 59.

⁵⁷⁵ ABH 1991, 96.; Kis János hasonló véleménye szerint a szövetkezetek átalakulásának megkezdése előtt az osztatlan szövetkezeti tulajdon alkotmányos védelmet élvezett a kártalanítás nélküli kisajátítással szemben. Az átalakulás befejezése után a felosztott szövetkezeti tulajdon ugyanilyen alkotmányos védelmet élvez. Az átalakulás ideje azonban rendkívüli pillanat, amikor a tulajdon alkotmányos védelmére támasztott igény meggyengül, s lehetővé válik a békés átmenet költségeinek megosztása. Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen. In: Alkotmányos demokrácia. INDOK, 2000. 223. old.

⁵⁷⁶ Ptk. 375. § (3) bek.; ABH 1991, 58.

⁵⁷⁷ 6/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 40., 43.; megerősíti ezt a 29/1993. (V.6.) AB határozat, ABH 1993, 227., 231.

útján korlátozható jog.”⁵⁷⁸ Még határozottabban jelenik meg a közérdek fogalma a 66/1992. (XII. 17.) AB határozatban: „Az Alkotmánybíróság több határozatában ... kifejtette a tulajdonnal, mint alkotmányos alapjoggal kapcsolatos álláspontját. Megfogalmazta azt a lényeges – az Alkotmány 13. §-ából levezethető – alapelvet, hogy az állami beavatkozás, vagyis a tulajdon korlátozása lehetséges ugyan, de csak akkor, ha az közérdekből szükséges, és ha az elvonással arányos garanciák a törvényben biztosítottak. Megállapította továbbá azt is, hogy az állam hatalmi pozíciója alapján nem juthat úgy tulajdonhoz, hogy azért ellenszolgáltatást nem nyújt.”⁵⁷⁹

A tulajdonhoz való jog alkotmánybírósági megítélését illetően a döntő áttörést⁵⁸⁰ azonban a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat jelentette⁵⁸¹, amely határozattal az Alkotmánybíróság végképp meghaladni látszott azt a korábbi álláspontját, amely szerint a tulajdonjog – alapjogi jellegére tekintettel – az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a szükségesség-arányosság teszt érvényesítése mellett korlátozható lenne. A határozatnak a tulajdonhoz való jogra vonatkozó elvi megállapításai a következőkben foglalhatók össze.

A tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.

A tulajdon „elvonása” alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet.

Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés

⁵⁷⁸ ABH 1992, 677., 678.

⁵⁷⁹ ABH 1992, 293., 300.

⁵⁸⁰ Lábady Tamás: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Tíz éves az Alkotmánybíróság. Szerk.: Bitskey Botond. Alkotmánybíróság, 2000. 162. old.

⁵⁸¹ ABH 1993, 373.

részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és 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: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.

Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre). A másik oldalról viszont, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a – más alapjogoknál fel nem lelhető – sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása.

A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a „klasszikus kisajátítás” fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlantulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás „közérdekűségének” tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a

tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a „köz” javára) – mint pl. a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetében.

Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátítást csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. Ez a szabály a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. A tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti azonban az Alkotmány alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet.

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. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a „közérdeket” kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb „szükségesség” nem alkotmányos követelmény. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a „közérdeket” igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybíróági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a „közérdek” fennállására irányul, hanem a „szükségesség-arányosság” ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát).

A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróóság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság a közérdek „szükségességének” korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróóság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható.⁵⁸² Más esetekben a

⁵⁸² 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 126.

tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás. Az Alkotmány a 13. § (2) bekezdés szerinti kisajátításhoz azonnali, feltétlen és teljes kártalanítást követel meg. Az Alkotmánybíróság azonban megállapíthatja a tulajdonkorlátozás más eseteiben is, hogy az arányosság csak adott kártalanítás mellett áll fenn.⁵⁸³

A határozatban foglaltak elvi alapja – az előadó alkotmánybíró álláspontja szerint is – az, hogy a tulajdon – ami alkotmányjogilag védett rendeltetését illeti – nem teljesen személyes jellegű, és maga az Alkotmány az értékgaranciát teszi a tulajdonvédelem követelményévé, amikor a kisajátítást közérdekből lehetővé teszi. A következő kérdés az, hogy egyfelől milyen esetekben köteles kártalanítás nélkül túrni a tulajdonos az állami beavatkozást, másfelől, hogy a tulajdoni korlátozások mely eseteiben van joga kártalanításra akkor, ha a tulajdon tárgyát nem vonták el. A beavatkozás alkotmányosságának megítélése eltolódik a beavatkozás arányosságára, mivel a szükségesség mércéjét az eleve sokkal enyhébb „közérdek” helyettesíti. Amikor tehát az értékgaranciát kell érvényesíteni, az Alkotmány nem követeli meg a tulajdonba való beavatkozás szigorú „szükségességét”, hanem megelégszik annak közérdekű voltával, amelyet viszont – a nyilvánvaló megalapozatlanságtól eltekintve – az Alkotmánybíróság nem vizsgál.⁵⁸⁴

A közérdek érvényesülése érdekében megvalósuló tulajdonjogi korlátozást megalapozottnak találta az Alkotmánybíróság a gépjárművek használatát megakadályozó kerékbilincs alkalmazásával kapcsolatban is. A kerékbilincs alkalmazását előíró önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányosságát vizsgáló döntésében az Alkotmánybíróság a gépjárművel való rendelkezési és használati jog korlátozását közérdekűnek, alkotmányossági szempontból elfogadhatónak tekintette, s felhívta a figyelmet arra, hogy „a korlátozott várakozási övezet kialakításának alapvető célja ... a fontos közintézmények gépkocsival való megközelítése viszonylag rövid, maximált időtartamú parkolással minél több személy számára”.⁵⁸⁵

⁵⁸³ 64/1993. (XII. 22. AB határozat, ABH 1993, 379–382.; Sólyom László: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 135. old

⁵⁸⁴ Sólyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 626–627. old.

⁵⁸⁵ 1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789.; Noha a határozat nem utal rá, de a korlátozás tekintetében a közérdekűségi vonatkozásokon belül a környezetvédelmi szempontok érvényesítésére is alaposan lehetett volna hivatkozni. Ld. erre Fechner, F.: Kommunale Parkgebühren zwischen öffentlichem

A tulajdonhoz való alkotmányos alapjog tehát ebben a kontextusban az alapjogi hierarchiának az emberi méltósághoz való joggal ellentétes pólusán helyezkedik el, a leginkább korlátozható alapjog.⁵⁸⁶

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat óta eltelt időben az Alkotmánybíróság többé-kevésbé következetesen alkalmazta az ott megfogalmazott ismérveket a tulajdonhoz való jog kérdésével kapcsolatos döntéseiben. Az egyértelműen e határozatra támaszkodó határozatok mellett⁵⁸⁷ találkozunk kizárólag a 7/1991. (II. 28.) AB határozatra hivatkozó ítéletekkel⁵⁸⁸, valamint a szükségesség-arányosság teszt alapján álló 7/1991. (II. 28.) AB határozatra és a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatra együttesen hivatkozó döntésekkel is⁵⁸⁹.

Sachenrecht und Umweltpolitik. Deutsches Verwaltungsblatt, 1997. 1. sz. 11., sköv. old.; Sándor István: A tulajdonjog szabályozása Nyugat-Európában a XX. század második felében. In: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001. 45. old.

⁵⁸⁶ Lábady Tamás: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. in: Tíz éves az Alkotmánybíróság. Szerk.: Bitskey Botond. Alkotmánybíróság, 2000. 163. old.

⁵⁸⁷ „A támadott törvényi rendelkezés az engedélyes számára 'díjmentesen' teszi lehetővé azt, hogy a közterületeken közcélú villamosműveket létesítsen és üzemeltessen. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapítja: a díjmentesség állami (törvényi) kikötése, vagyis az önkormányzat és az engedélyes között kötendő szerződések kötelező tartalmi elemekénti előírása az önkormányzati tulajdon súlyos megterhelését jelenti. A tulajdon súlyos megterhelése pedig – az Alkotmány alapján – megköveteli a kisajátításhoz hasonló védelmet. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373., 381.]” 3/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 38., 41.

⁵⁸⁸ „A hivatkozott rendelkezés az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütköző módon parttalan felhatalmazást adott a megyei önkormányzat közgyűlése számára egy alapvető jog – a tulajdonjog – korlátozására nézve. Az a felhatalmazás ugyanis, hogy a megyei területrendezési tervet megállapító önkormányzati rendelet 'a más jogszabályokban előírtaknál nagyobb mértékben korlátozó területfelhasználási szabályokat határozhat meg', mind a korlátozások jellegét, mind azok mértékét illetően teljesen szabad kezet ad a megyei önkormányzat közgyűlése számára, s tartalmát tekintve nem egyéb, mint az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdésében az Országgyűlés számára fenntartott szabályozási jogkör átruházása a megyei önkormányzatra.” 3/1997. (I. 22.) AB határozat ABH 1997, 33., 35.; „A tulajdonhoz való jognak az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti garantálása nem értelmezhető a tulajdonnal való korlátlan rendelkezés lehetőségeként, annak csak a lényeges tartalma nem korlátozható az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint.” 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 411., 418.

⁵⁸⁹ „A tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében – ahogy erre az Alkotmánybíróság 7/1991. (II. 28.) AB határozatában rámutatott (ABH 1991, 25.) – alapvető jog. Az Alkotmánybíróság később ugyanakkor azt is kimondta, hogy az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának [Alkotmány 8. § (1) bekezdés] ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdon "elvonása" alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdon elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 379–380.]” 22/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 173. ; „A tulajdonhoz való jog – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban először kifejtettek szerint – alapvető jog, amely azonban nem korlátlan. A tulajdonosnak joga gyakorlása során tekintettel kell lennie mások jogaira, jogos érdekeire. A tulajdonhoz való jog mint alapjog korlátozása alkotmányos, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos cél más módon nem érhető el és a korlátozás arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával. [58/1994. (XII. 14.) AB határozat, ABH 1994, 334, 338.]

5.2. Sajátos tulajdonviszonyok (önkormányzati tulajdon, termőföldtulajdon)

Az Alkotmány 12. § (2) bekezdése szerint az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonjogát. Ez a rendelkezés lényegében az állam és az önkormányzatok tulajdonviszonyokat érintő kapcsolatát rögzíti, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint annyit jelent, hogy az önkormányzatok (noha az államszervezetnek az Alkotmányban nevesített sajátos részei) tulajdoni, alapjogi védelemben részesülnek a már megszerzett tulajdonuk tekintetében az állammal szemben is.⁵⁹⁰ Ennek a megállapításnak a jelentőségét nem befolyásolja az – a rendszerváltás előtti szakszervezetek, illetve a társadalombiztosítási önkormányzatok (1998-ban történt) megszüntetésével kapcsolatos – alkotmánybírósági álláspont, amely szerint az állami feladatot ellátó szerveknek az állammal szemben nincsenek alkotmányos alapjogaik. Az állami szervek vagyonát az Alkotmánybíróság az általuk ellátott feladathoz kapcsolódó „célvagyonnak” tekinti⁵⁹¹, és amennyiben az állam alkotmányosan jogosult megszüntetni azt a „cél”, amelynek magvalósítása érdekében a meghatározott szervezeteket vagyonnal, tulajdonnal látott el, e „cél” megszüntetése,

Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379–381.]” 23/2000. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2000, 134., 136.; „Az Alkotmánybíróság már több döntésében, elvi jelleggel a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban rámutatott arra, hogy a tulajdonjoghoz kapcsolódó részjogosítványok korlátozása "csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan". (ABH 1991, 22, 26, 29.) Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben arra is felhívta a figyelmet, hogy a tulajdonjog (és részjogosítványai) korlátozásának alkotmányosan elfogadható indoka lehet a korlátozás közérdekűsége. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 382, 404.; 1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 796, 799.]” 27/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 449., 454.

⁵⁹⁰ Az értelmezett Alkotmány. Szerk.: Holló András – Balogh Zsolt. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000. 215. old.

⁵⁹¹ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135., 139–140.

átcsoportosítása következtében a szervezet tulajdona is elveszíti funkcióját, így azt az állam a működési céllal együtt jogszerűen vonhatja vissza⁵⁹².

Másik vonatkozása a kérdésnek, hogy az Alkotmány az önkormányzati tulajdonról említést tesz a helyi önkormányzatokról rendelkező IX. fejezetében, amikor is a 44/A. § (1) bekezdés b) pontjában kimondja, hogy a helyi képviselő-testület gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat.⁵⁹³ Annak ellenére, hogy az Alkotmány ezen fejezetében kifejezetten „önkormányzati alapjogokról” tesz említést, az Alkotmánybíróság az önkormányzatokat illetően csak egy igazi alapjogot ismer el: a helyi választópolgárok önkormányzáshoz való jogát (42. §).⁵⁹⁴ Az Alkotmány által alapjogoknak nevezett jogosítványokat az Alkotmánybíróság – következetesen – lényegében az önkormányzatok képviselő-testületei alkotmányosan védett hatásköreinek tekintette⁵⁹⁵.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában és több összefüggésben is foglalkozott korábban az önkormányzatok alapjogai és az önkormányzati tulajdon egyes kérdéseivel. Az Alkotmánybíróság már a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában⁵⁹⁶ kifejtette: a társadalmi tulajdon lebontása során a tulajdoni rendszert átalakító törvények az önkormányzatok tulajdonszerzését nem polgári jogi jogutódlással biztosítják, hanem az átalakulást az új tulajdoni rendszert kialakító törvényhozás valósítja meg, mindenkori gazdasági és politikai céljait követve.⁵⁹⁷ Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint, amíg egy érintett vagyontárgyra nézve az átalakulás nem következett be, nincs joga az új tulajdoni forma jövődő alanyának arra, hogy a tulajdonszerzés feltételeit meghatározza, illetőleg befolyásolja. Az új tulajdon védelme az átalakulás folyamatának megtörténte után következik be, azt követően azonban a tulajdon alkotmányos védelme teljessé válik.⁵⁹⁸

⁵⁹² 50/1998. (XI. 27.) AB határozat ABH 1998, 387., 402–403.

⁵⁹³ Részletesen ld.: Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok. Budapest, 1994.

⁵⁹⁴ Súlyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 625. old.

⁵⁹⁵ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 71.

⁵⁹⁶ ABH 1991, 58–59.

⁵⁹⁷ A szabályozás ellentmondásosságáról ld. Sárközy Tamás: A tulajdonviszonyok átalakulása. In: A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben). Magvető, 1996. 137. old.

⁵⁹⁸ 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263., 266.

A termőfölddel, mint sajátos tulajdoni tárgyjal kapcsolatos álláspontját az Alkotmánybíróság a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban⁵⁹⁹ fogalmazta meg. Az alkotmányossági vizsgálatot az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény tekintetében a köztársasági elnök kérte az Alkotmánybíróságtól.⁶⁰⁰

A törvény főbb vizsgált rendelkezései kimondták azt, hogy belföldi magánszemély a termőföld tulajdonjogát csak olyan mértékben szerezheti meg, hogy a tulajdonában legfeljebb 300 hektár nagyságú termőföld legyen, valamint belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet termőföld tulajdonjogát – a Magyar Állam, az önkormányzat, az erdőbirtokossági és legelőbirtokossági társulat, valamint a közalapítvány kivételével – nem szerezheti meg.

Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában – korábbi határozataira utalva – megállapította, hogy az Alkotmány gazdaságpolitikai szempontból semleges, az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le.⁶⁰¹ Az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta (a föld ugyanis, mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését. Az Alkotmánybíróság már korábban is kimondta, hogy sajátosságai folytán a földtulajdonnak más tulajdoni tárgyaktól eltérő jogi kezelése adott vonatkozásban indokolt.⁶⁰² Mivel a termőföld véges jószág, a rá vonatkozó tulajdon szociális kötöttségei szükségképpen kapcsolódnak az állaghoz, a területi kiterjedtséghez és az értékhez. A termőföld piaca és megfelelő ára a hosszú időszakon keresztül mesterségesen visszatartott ingatlanforgalom miatt még nem alakulhatott ki. Mindezek a tárgyi adottságok, körülmények és összefüggések miatt a termőföldpiac kialakulása és az ezt elősegítő birtokszerkezet létrehozása – mint a törvény javaslatának indokolásában is

⁵⁹⁹ ABH 1994, 197.

⁶⁰⁰ Az alkotmányossági vizsgálatot követően kihirdetett, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény.

⁶⁰¹ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 249.

⁶⁰² 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat ABH 1993, 381.

jelzett alkotmányos cél – tekintetében alkotmányellenesség nem állapítható meg.⁶⁰³ A „vevők” oldalán alapjog korlátozás nem állapítható meg, mert a tulajdonszerzés képessége és a szerződési szabadság nem minősül alapjognak. Eme alapjognak nem minősülő jogok korlátozása akkor lenne alkotmányellenes, ha a korlátozásnak tárgyilagos mérlegelés alapján nem lenne ésszerű indoka. A tulajdont szerezni kívánók tulajdonhoz való alapjogát a termőföld birtokmaximálása nem érinti, mert a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre. A tulajdonszerzés joga nem alapjog, a törvény a földszerzésre jogosult magánszemélyek között semmilyen különbséget nem tesz, ezért az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme nem állapítható meg.

A törvényben előírt átmeneti birtokmaximálást az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból nem kifogásolta. Mivel azonban a jelzett átmeneti birtokmaximálás csakis addig alkotmányos, amíg ésszerű indokai fennállanak, az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében elvi érveléssel nyilvánította ki a korlátozás átmeneti jellegét, vagyis az ésszerű indokok fennállásához kötöttségét. A hasonló, tehát átmenetileg szükségesnek tartott korlátozások alkotmányosságát az Alkotmánybíróság eddig az arányosság ismérvének segítségével döntötte el. Elidegenítési és terhelési tilalom esetén következetesen megkövetelte az arányossághoz, hogy a korlátozás időtartama kiszámítható legyen⁶⁰⁴.

A külföldiek termőföldtulajdon szerzési tilalmát illetően az eltérő földárakat, míg a jogi személyek tekintetében a – külföldiek javára történő – kijátszhatóságot tartotta a korlátozás ésszerű indokának. Mivel azonban ezekben az esetekben a szerzőképességet teljesen megvonja a törvény, kérdésként merült fel, hogy az ésszerűség kritériumának alkalmazása összhangban van-e azzal az alkotmánybírósági gyakorlattal, amely ilyenkor a korlátozást illetően pontos határidőt követel meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szinte teljes kizárás ésszerű indokoltsága megszűnésének ideje előre nem határozható meg pontosan, így a tilalmat tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka miatt nem találta alkotmányellenesnek.⁶⁰⁵

⁶⁰³ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.

⁶⁰⁴ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 27.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 126., 129

⁶⁰⁵ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 203.

6. A tulajdonvédelem kiterjesztése

Az alkotmányos tulajdonvédelemnek a tulajdonjogon túlmenő kiterjesztésére, azaz annak kimondására, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem minden azzal összefüggő vagyoni jog biztosítására is vonatkozik⁶⁰⁶, elvi érveléssel már a 17/1992. (III. 30.) AB határozatban⁶⁰⁷ sor került.

A használati jog, mint idegen dologbeli jog alkotmányos védelmével kapcsolatban a határozat a következőket állapította meg: „Az Alkotmány és az alkotmányos jogrendszer megfelelő védelemben részesíti az Alkotmányban meg nem jelenő, egyéb nevesített jogokat is. A vagyoni jogok alkotmányos védelme az Alkotmánynak a tulajdonjogot oltalmazó rendelkezéseiből [Alkotmány 9. § (1) bekezdés, 13. § (1) bekezdés] következik. Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutat rá arra, hogy az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik. A jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy több külföldi alkotmánybíróság gyakorlata a vagyoni jogosultságokat az alkotmányos tulajdonvédelem körébe vonja. Az Alkotmánybíróság ezzel is összhangban az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak.

A használati joga korlátolt és idegen dologbeli jog, amely a tulajdonostól nyert abszolút (dologi) hatályú és önálló léttel bíró jogosultság anélkül, hogy ez az önállóság érintené a tulajdonjoghoz való kapcsolódását. A használati joga tehát a tulajdonjog önállósult részjogosítványa, amely tartalmát tekintve a tulajdonjog olyan 'szelvényjoga', amelynek vagyoni értéke van, meghatározott feltételektől függően kártalanításra érdemes.”⁶⁰⁸

⁶⁰⁶ Lábady Tamás: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Tíz éves az Alkotmánybíróság. Szerk.: Bitskey Botond. Alkotmánybíróság, 2000. 159. old.

⁶⁰⁷ ABH 1992, 104.

⁶⁰⁸ ABH 1992, 108.



6.1. Szellemi tulajdon, védjegyek és a szerzői jog

A Polgári Törvénykönyv a szellemi alkotásokhoz fűződő jogokat meglehetősen általánossággal és igencsak széles terjedelemben részesíti védelemben, a részletszabályokat illetően külön jogszabályok rendelkezéseire utalva.⁶⁰⁹

A szellemi alkotások sajátos területeire vonatkozó törvények hatályba lépése óta viszonylag rövid idő telt el, így az alkotmánybírósági gyakorlat jórészt a korábban hatályban volt jogszabályok alapján alakult ki. Mindez azonban – tekintettel arra, hogy a hatályos törvények a szellemi tulajdon alapvető jellegén nem változtattak – az Alkotmánybíróság elvi jellegű megállapításait lényegbevágóan nem befolyásolják.

Az Alkotmánybíróság egyik korai határozatának alapjául szolgáló indítvány szerint a szabadalmazott találmány tekintetében, amelyen „ipari tulajdonjog” áll fenn, a tulajdonhoz, valamint a szellemi alkotáshoz fűződő alkotmányos jogot sérti, hogy a fenntartási illeték – amely tartalma szerint igazgatási szolgáltatási díj – megfizetésével kapcsolatos mulasztás szankciójaként egyáltalán szóba jöhet az „ipari tulajdonjog”, a szabadalmi jog megszűnése. Az alkotmányellenességet az indítvány az Alkotmány 13. §-ában rögzített tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozva állította.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a törvény a fenntartási díj előírásával nem a már létező szabadalmi oltalmat korlátozza, hanem a szellemi alkotások védelmének ezt az eszközét meghatározott feltételhez köti. Sem a feltaláló, sem más jogosult nem köteles szabadalmi bejelentést tenni, ezt az oltalmi formát igénybe venni. A feltalálót e nélkül is megilletik a személyhez fűződő jogok. A szabadalmi oltalom azonban a találmánnyal kapcsolatos vagyoni jogok érvényesítésének sem szükségszerű feltétele. A Ptk. 86–87. §-ai értelmében a törvény védi a közkinccsé nem vált szellemi alkotásokat, a személyeket műszaki ismereteik és tapasztalataik tekintetében is védelem illeti meg, a jogosult azt is követelheti, hogy az eredményeit elsajátító vagy felhasználó

⁶⁰⁹ A Ptk. által hivatkozott hatályos külön jogszabályok az alábbiak: a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény, a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény, a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény, valamint a formatervezési minták oltalmáról szóló 2001. évi XLVIII. törvény.

személy részeltesse őt az elért vagyoni eredményben. A jogosult általában szabadon döntheti el, hogy tesz-e szabadalmi bejelentést. Ha ilyen bejelentést tesz, azzal – a kizárólagos hasznosítási jogért „cserében” – önként vállalja a szabadalmi jogviszonyból eredő kötelezettségeket is. Alkotmányossági szempontból a szabadalmi oltalom fenntartásának díjfizetéshez kötése, illetve a díjfizetés elmaradása miatti oltalommegszűnés hatályos szabályozása nem csorbítja az Alkotmányban biztosított tulajdonhoz való jogot.⁶¹⁰

Érdemi döntés nélkül határozott az Alkotmánybíróság egy védjeggyel kapcsolatos döntésében. Az indítványozó indítványában előadta, hogy „Közbeszerzési Értesítő” elnevezéssel időszaki lapot alapított, melynek címére („Közbeszerzési Értesítő”) – mint bejelentett védjegyre – védjegyjogi oltalmat nyert. Néhány nappal később az Országgyűlés megalkotta a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvényt, melynek az indítványozó által kifogásolt rendelkezései előírták, hogy a majdan létrehozandó Közbeszerzési Tanács ugyanilyen címmel hivatalos lapot adjon ki. Az indítványozó fentiekre tekintettel úgy vélte, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes módon határozta meg a Közbeszerzések Tanácsa hivatalos lapjának címét. Az indítványi álláspont szerint a lap címe, neve szellemi alkotás, amelyen tulajdonjog áll fenn, és amelyet ezért csak kisajátítás révén lehet elvonni. A törvény megalkotása azzal, hogy ugyanolyan című lap kiadását rendelte el, mint ami az indítványozó tulajdonában álló lap címe, megsértette az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány által kifogásolt jogszabályi rendelkezések sérelme egyedül és kizárólagosan az indítványozó vonatkozásában merülhet fel. Ebből következően viszont az eljárás tárgyát képező rendelkezések alkotmányossági vizsgálata addig nem folytatható le, ameddig be nem bizonyosodott az indítványozó azon állításának igaz volta, miszerint valóban védjegybitorlásról van-e szó. A törvény kifogásolt rendelkezéseinek megalkotásával csak akkor következhetett be egy védjegy bitorlása, ha a szóban forgó védjegyjogi oltalom korábban valóban fennállt. A védjegybitorlásnak ugyanis értelemszerű előkérdése az, hogy volt-e olyan korábban érvényesen bejegyeztetett védjegy, amelynek

⁶¹⁰ 1338/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 615., 617.

vonatkozásában a bitorlást elkövették. Ennek a két kérdésnek az eldöntése (volt-e védjegyjogi oltalom, a védjegyet bitorolták-e) nem alkotmánybíróági, hanem rendes bírósági eljárás feladata: az esetleges jogvitának az eldöntésére az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre.⁶¹¹

Egy szerzői jogdíjakkal kapcsolatos alkotmánybíróági döntés alapja az a jogszabályi rendelkezés volt, amely szerint zeneművek nyilvános előadásáért, színpadi művek nyilvános előadásáért a szerzőnek vagy jogutódjának járó szerzői jogdíjakat a Szerzői Jogvédő Hivatalhoz kell befizetni⁶¹². Az indítványozó önálló rendező szervként a könnyűzene területén működő hivatásos művészek és együttesek műsoros előadásait rendezte és szervezte. E tevékenysége alapján a művészek és a szerzők részére jogdíjat fizetett. Mindazokban az esetekben, amikor a szervezésében illetve rendezésében fellépő előadó egyben szerző is volt, a szerzőkkel egyetértve abban állapodtak meg, hogy a szerzők a szerzői jogdíjról lemondanak, erre tekintettel mint előadók megemelt összegű tiszteletdíjat kapnak. A Szerzői Jogvédő Hivatal e gyakorlat jogszerűségét nem ismerte el, és a szerzői jogdíj megfizetése iránt pert indított. Az eljáró bíróságok a Hivatal keresetének helyt adtak. Az indítványozó álláspontja szerint a rendelkezési jog a tulajdonhoz való alapvető jog lényeges tartalma, alapvető jog lényeges tartalmát pedig törvény sem korlátozhatja. Állította, hogy az ügyben eljáró bíróság által alkalmazott jogszabály alkotmányellenes, mert annak következtében a szerző a díj felett önállóan nem rendelkezhet, így arról le sem mondhat. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Hivatal kötelező közbeiktatása a felhasználó és a szerző közé, a szerzői jogdíjak beszedését és kifizetését illetően alkotmányellenesen korlátozza-e a szerző tulajdonhoz való jogát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések nem tartalmazzak olyan szabályt, amely a szerzőt megfosztaná a jogdíjról való lemondástól. Más kérdés, hogy a közös jogkezelés jellegzetességeiből adódóan ez a joga a szerzőnek csak a jogdíj befizetése (és felosztása) után nyílik meg. Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy a szerzői joggal kapcsolatban nemzetközi együttműködés alapján a közös jogkezelés a Magyar

⁶¹¹ 829/B/1996. AB végzés, ABH 1999, 886., 891.

⁶¹² A jogvita keletkezésekor hatályos, a Szerzői Jogvédő Hivatal létesítéséről szóló 106/1952. (XII. 31.) MT rendelet.

Köztársaság nemzetközi kötelezettsége is, viszonyosság alapján. A szerző vagyoni jogait, a díj feletti rendelkezést részben korlátozó szabály a közös jogkezelésből eredően szükségszerű, a közérdekre tekintettel nem valósítja meg a tulajdonhoz való alapvető jog aránytalan és ezért alkotmányellenes korlátozását. Éppen a szerzők érdekét szolgáló intézményről van szó, és egyedül a felhasználókat korlátozza abban, hogy a szerzővel a díjazása tekintetében hátrányára állapodjanak meg. A szerzők egyébként a díjjal ezt követően már korlátozás nélkül rendelkezhetnek.⁶¹³

Nem született még alkotmánybírói határozat azon indítvány ügyében, melyben az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól a védjegyek és földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény hatálybaléptető rendelkezésével kapcsolatban. Indítványában előadta, hogy a védjegyjog újraszabályozása során a jogalkotó a védjegyek lajstromozásának feltételeit a korábban hatályban volt, a védjegy jogi oltalmáról szóló 1969. évi IX. törvény szabályaitól eltérően, bizonyos esetekben azoknál szigorúbban határozta meg. A lajstromozás feltételeinek nyilvánvalóan a bejelentéskor kell fennállniuk, azonban a védjegyjog lehetőséget biztosít a már bejegyzett védjegyek revíziójára is. A felülvizsgálat, a lajstromozási feltételek utólagos érvényesítésének eszköze a védjegy törlése, amire abban az esetben van lehetőség, ha a védjegyoltalom nem felel meg a lajstromozás kritériumainak. A törlés a védjegybejelentés napjára visszamenőleges hatályú, tehát úgy kell tekinteni, mintha a védjegyjogi oltalom létre sem jött volna. Az indítványozó álláspontja szerint a törvény hatálybaléptető rendelkezései nem felelnek meg a jogbiztonság elvének, mivel nem nyújtanak eligazítást abban a kérdésben, hogy a korábbi törvény rendelkezései alapján bejegyzett védjegy törlése esetén a lajstromozáskori kritériumokat, vagypedig a törvény új szabályozásában foglalt feltételeket kell-e vizsgálni. Az indítványozó álláspontja szerint bármely időpontban (elvileg bármely jogszabály alapján bejegyzett) védjegy törlésére lehetőség van abban az esetben, ha az illető védjegy nem felel meg az új törvényben meghatározott kritériumoknak, vagy azok alapján ki van zárva a védjegyoltalomból. Az

⁶¹³ 382/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 810., 812–813.

alkotmányellenesség megállapítását az indítványozó az Alkotmány 13. §-ában írt, tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozva kéri.⁶¹⁴

6.2. A társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelme

A polgári jogi értelemben vett tulajdonjog és az alkotmányosan védett tulajdonjog fogalmának különbözőségét egyértelműen kimondó 64/1993. (XII. 22.) AB határozatot megelőzően, már 1992-ben kiterjesztette az Alkotmánybíróság a tulajdonjogi védelmet minden, a tulajdonjoggal összefüggő vagyoni jogra.⁶¹⁵ A tulajdonvédelemnek a társadalombiztosítási juttatásokra kiterjedő megalapozásához ez a megállapítás ekkor még nem volt elegendő. A 26/1993. (IV. 29.) AB határozat szerint: az Alkotmány 70/E. §-ában⁶¹⁶ szabályozott szociális biztonsághoz, illetőleg az ellátáshoz való jog és a 13. §-ban biztosított tulajdonhoz való jog között összefüggés nincs. Az ún. szociális jogok alapján a nyugdíjasokat és más jogosultakat alkotmányosan megillető társadalombiztosítási szolgáltatások alapja nem a tulajdonhoz való jog, hanem az Alkotmány által nevesített ellátáshoz való jogosultság. A nyugdíjjog tehát nem tulajdoni, hanem szociális jogi igény;⁶¹⁷ még „vásárolt” jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi jogosultságon alapuló követelés. A nyugdíjak értékállóságával kapcsolatos állami kötelezettség azonban nemcsak az összefüggés hiánya miatt nem vezethető le az Alkotmány 13. §-ából, de azért sem, mert a 13. § a tulajdon értékállóságát sem garantálja alkotmányosan. A tulajdon értékcsökkenése gazdasági, konjunkturális, inflációs vagy egyéb okok miatt, nem azonos a tulajdon elvonásával. Mint ahogy a

⁶¹⁴ Alkotmánybírósági ügyszám: 214/E/2000.

⁶¹⁵ 17/1992.(III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104., 108.

⁶¹⁶ 70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

⁶¹⁷ A szociális jogok jellegéről ld.: Engels, M. – Meyer, J.: Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta? Zeitschrift für Rechtspolitik, 2000. Heft 9. 368. sköv. old.; Ewing, K. D.: Social Rights and Constitutional Law. Public Law, 1999. 104., sköv. old.

nyugdíjak – vagy más jövedelmek – reálértékének a csökkenése sem jelent nyugdíj- vagy jövedelemelvonást. A nominális nyugdíjcsökkentés alkotmányos tilalma sem az Alkotmány 13. §-ából, hanem a 70/E. §-ban szabályozott ellátáshoz való jog társadalombiztosítási úton való megvalósításának biztosítási (szerzett jogon alapuló) eleméből következik.⁶¹⁸ A határozat előadó bírójának későbbi tanulmánya szerint azonban már ebből a határozatból is következtetni lehetett arra, hogy a társadalombiztosítási jogosultságok tulajdonként védhetővé válnak, amennyiben az Alkotmánybíróság a tulajdon fogalmát a dologi jogokon túl is kiterjeszti.⁶¹⁹

A kiterjesztésre a már többször hivatkozott 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban került sor, amikor is az Alkotmánybíróság megállapította azt, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre)⁶²⁰. A tulajdoni védelmet a szociális jogosultságokra is egyértelműen kiterjesztő döntésében az Alkotmánybíróság már világossá tette azt, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori szerepét átvevő vagyoni jogokra és társadalombiztosítási igényekre is.⁶²¹

A törvénnyel elrendelt kötelező járulékfizetést – amely a közteherviseléstől (Alkotmány 70/I. §⁶²²) lényegét tekintve eltér, mert személyes és előre meghatározott igény származik belőle – csakis egy nagymértékű állami garanciavállalás (a másik oldalról: bizalomvédelem) legitimálhatja. A kötelező biztosítás elvonja ugyanis azokat az eszközöket, amelyekkel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodhatott volna

⁶¹⁸ 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196., 202.

⁶¹⁹ Lábady Tamás: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Tíz éves az Alkotmánybíróság. Szerk.: Bitskey Botond. Alkotmánybíróság, 2000. 159. old.

⁶²⁰ ABH 1993, 373., 380.

⁶²¹ Ld. ehhez – a későbbi gyakorlatot illetően igencsak kritikusan: Sajó András: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. Magyar Jog, 1996. 4. sz. 205. sköv. old.; hasonlóképp Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen. In: Alkotmányos demokrácia. INDOK, 2000. 244., sköv. old.

⁶²² 70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.

magáról és családjáról, s ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgálatába állítja úgy, hogy a biztosított a szolidaritás alapján másokról is gondoskodni tudjon. A fedezet társadalmasításával az állam egy tipikus tulajdonosi magatartást kollektivizál. A kötelező biztosítási rendszerben, e rendszerhez kötődve kialakult szociális ellátások védelme ezért különösen indokolt.

A kötelező biztosításon alapuló várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a „beteljesedéshez”, vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához. A már élvezett, megszerzett szolgáltatás még inkább védendő.

A várományok és szolgáltatások védelme attól függően is erősebb, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása is. A járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el. Ezt az Alkotmánybíróság az eddigiekben mint a biztosítási elem elsőbbségét vallotta a társadalombiztosítás vegyes rendszerén belül. A járulékkal fedezett időszakra feltétlenül szolgáltatni kell a nyugdíjat, különben szerzett jogtól fosztanak meg a jogosultat;⁶²³ a biztosítás szabályai szerint számított nominális nyugdíj sérthetetlen, a biztosítás és szolidaritás arányainak önkényes megváltoztatása alkotmányosan kizárt.⁶²⁴ Valamely szolgáltatás átmenet nélküli megváltoztatása, vagy „lecsúsztatása” azonban a biztosításból a segélyezésbe abban is a jogi pozíció lényeges változását hozza, hogy a bizalomvédelem szempontjából egy gyengébb kategóriába kerül az érintett (megszűnik a tulajdonvédelem), s ez fölér egy alapjogba való beavatkozással.

A rendszer részei a járulékfizető munkáltatók (megbízók stb.) is. A finanszírozás technikai felépítése szerint a járulék egy részét a munkáltató fizeti be – de a kifizetett személyi jövedelem után. A közvetlen levonás olyan, mint az adóelőleg, elvileg ki is lehetne fizetni, és a jogosulttal azonnal befizettetni. Ezért a biztosítási elemmel járó összes garancia arra tekintet nélkül megilleti a kedvezményezettet, hogy ki fizeti a járulékot az ő javára. A jelen rendszerben a munkáltató kötelessége a befizetés nagyobbik része, neki kell tulajdonával úgy gazdálkodnia, hogy ennek a kötelezettségének eleget tegyen. A bizalomvédelem – úgy is mint a tulajdon alapjogi

⁶²³ 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 35.

⁶²⁴ 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 200.

védelmének része – őrá is kiterjed. Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el.

Az emberek túlnyomó többsége ma nem „önnyugdíjas”, s inaktív korára társadalmi és gazdasági biztonságát nem saját dologi javai jelentik, hanem eleve úgy él, hogy munkája eredményének egy részét a társadalombiztosításba ruházza be, s annak a szolgáltatásai látják el a szűken értelmezett polgári jogi vagyon biztonságot garantáló feladatát. Ha pedig javait törvény vonja el erre a célra, a törvénynek kell a tulajdonéval összehasonlítható biztonságot nyújtania. Ugyanez érvényes a betegség vagy más okból bekövetkező keresetkiesés esetén való ellátásra, továbbá a gyermekvállalásból és gyermeknevelésből adódó többletterhek fedezésének arra a részére is, amelyet járulékfizetéssel ellentételez a biztosított.

A tulajdonvédelem a társadalombiztosítás terén sem veszíti el kapcsolatát a saját vagyonnal vagy az értékteremtő munkával. Ezért különböztetjük meg a saját járulékkal megfizetett „biztosítási” szolgáltatások teljesebb védelmét a segélyezési típusú juttatások csekélyebb védelmétől. A tulajdonvédelem addig terjedhet, amíg a szolgáltatás ugyanazt a funkciót látja el, amire a dologi vagyon is szolgálna, amiből az is következik, hogy ez a tulajdonsága nem szüntethető meg. Ugyanakkor a pontos megfelelést a saját befizetés és a szolgáltatás között a társadalombiztosítás működési módja (nem tőkésített vagyon) és a beleépített szolidaritási elem, valamint a hosszú távon a járulékfizető által is hordozott kockázat kizárja.

Az arányosság vizsgálatának ezekben a kereteiben a társadalombiztosítási jogviszony sajátosságait is figyelembe vevő eszközt nyertünk arra, hogy a változtatások alkotmányos vizsgálata során a változás célját és eszközét összemérjük. A szolgáltatáscsökkentéseket indokoló „közérdek”, az egész társadalombiztosítás-rendszer működőképessége és fennmaradása, az állam helytállásának külső és a társadalombiztosításban rejlő okok miatti megnehezülése (beleértve a járulékok behajthatatlanságát a munkáltatóktól) alkotmányjogi kategóriával értékelhetővé válik. Azokban az esetekben azonban, ahol a biztosítási elem nem játszik szerepet – vagy ez a szerepe végérvényesen megszűnt –, nem a tulajdon alapjogi védelme, hanem a

jogállamiság legfontosabb összetevője, a jogbiztonság követelményei alapján kell eldönteni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.⁶²⁵

Az Alkotmánybíróság következetesen alkalmazta ezt a dogmatikát (a tulajdoni védelmet) a betegség esetére járó táppénz, illetve betegszabadság, bizonyos egészségügyi ellátások,⁶²⁶ valamint a nyugellátások⁶²⁷ alkotmányossági vizsgálata során. Az említett határozatok alapján egyértelműen megfogalmazható az Alkotmánybíróságnak az a következetes álláspontja, amely szerint a szociális jogosultságok tulajdoni védelmének meghatározó feltétele, hogy a jogosultság járulék fizetését feltételezze. Azokban az esetekben azonban, amikor a szabályozás a járulékfizetési kötelezettséget nem a biztosítottsághoz (biztosítási jogviszonyhoz) és ezen keresztül nem az ellátottság elvi lehetőségéhez, hanem – a fizetésre kötelezett vagyoni jogait terhelő egyoldalú, bár a társadalombiztosítás javára szóló, de érdekelttség, ellenszolgáltatás és értékgarancia nélküli fizetési kötelezettségként – valamely szerződés és szolgáltatástípushoz kötötte, azt a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozásának, így alkotmányellenesnek minősítette, és a vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítette.⁶²⁸ A járulék és a megszerzett jogosultság összegének aránya irreleváns, mint ahogy az is, ki fizeti a jogosult javára a járulékot (pl. hozzátartozói nyugellátás, vagy a munkáltató által fizetett járulék-hányad).⁶²⁹

6.3. Vállalkozásokhoz fűződő jogok

A társas vállalkozásokban fennálló vagyoni részesedések alkotmányos tulajdoni védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlata – alapvetően az érkezett

⁶²⁵ 43/1995. AB határozat, ABH 1995, 188., 193–196.

⁶²⁶ 56/1995. (IX. 15) AB határozat, ABH 1995, 260., 264., 269.,

⁶²⁷ 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82., 86.; 39/1999. AB határozat ABH 1999, 325., 341.

⁶²⁸ 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 215., 216.; 646/B/1996. AB határozat, ABH 2000, 641., 644.; 697/B/1996. AB határozat, ABH 2000, 645., 647.

⁶²⁹ Sonnevend Pál: Szociális jogok, bizalomvédelem, tulajdonvédelem. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor. INDOK, 2000. 371. old.; az állam szociális kötelezettségeivel kapcsolatos alkotmánybírósi gyakorlat kritikáját fogalmazza meg Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen. In: Alkotmányos demokrácia. INDOK, 2000. 234. sköv. old.

indítványok hiánya következtében – meglehetősen szűkös. Az indítványok hiányát, és így az alkotmánybírói gyakorlat szűkös voltát indokolhatja egyrészt a társasági jogi szabályozásnak a gyakorlati élet szükségleteit kielégítő, megfelelő volta, másrészt pedig az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdoni védelmet meglehetősen korán és határozottan terjesztette ki a polgári jogi tulajdon körét meghaladó, a személyes autonómiát biztosító vagyoni jogokra. Mindazonáltal két fontos határozat is érinti a társasági jog intézményeit, és mindkét határozat a kisebbségvédelmi szabályokra vonatkozik.

Az időben későbbi határozat lényegében összefoglalja, és kifejezetten a társasági jogra vetíti az Alkotmánybíróságnak a tulajdonvédelmet kiterjesztő gyakorlatát. A 935/B/1997. AB határozat⁶³⁰ a következőket állapította meg: Az Alkotmánybíróság – alapjogi bíraskodása során kialakított gyakorlata értelmében – nem feltétlenül azonosítja az Alkotmány által alapjogként védett intézményeket ezek bevett szakjogági definíciójával. Ennek megfelelően az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonjogot is tágabban értelmezi annak szakjogági fogalmánál, és a tulajdon polgári jogi kategóriáján kívül eső jogokat is bevon az alkotmányos tulajdonvédelem körébe.

A vizsgált eset kapcsán az határozta meg a kérdés eldöntését, hogy a gazdasági társasági tagsághoz kapcsolódó jogosultságok – és ezen belül a taggyűlési határozat folytán sérelmet szenvedett tag keresetindítási joga – beletartoznak-e ebbe a viszonylag tágan meghatározott körbe („... nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog...”). A kezdeményezéssel támadott rendelkezés⁶³¹ ugyanis a szervezeti-együtműködési jogosultságok egyik konkrét formáját adja meg a tagnak; egyrészt implicite kifejezésre juttatja, hogy a szervezeti-együtműködési jogviszonyösszességnek van egy, a jogosultságoknak részben tükörképeként megjelenő kötelezettség-oldala, másrészt pedig azt, hogy e kötelezettségek megszegése esetén a

⁶³⁰ ABH 1998, 765.

⁶³¹ A határozat által vizsgált, a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény 45. § (1) bekezdés: "A jogsértő határozat felülvizsgálatára irányuló kereset – jogvesztés terhe alatt – a határozat meghozatalától számított harminc nap alatt a gazdasági társaság ellen kell megindítani. A keresetindításnak halasztó hatálya nincs, de a bíróság a határozat végrehajtását felfüggesztheti." Az indítványban szereplő problémát az jelentette, hogy a taggyűlési határozat megtámadására irányadó jogvesztő határidő a határozat meghozatalától, vagy az érintett tudomásszerzésével veszi-e kezdetét.

törvény által megjelölt határidőn belül nyitva áll a bírósághoz fordulás lehetősége. Ez a lehetőség azonban alapvetően relatív tartalmú jogosultságok érvényesítését van hivatva biztosítani, és a sérelmet szenvedett tag tulajdonhoz való jogának biztosítékeként csak annyiban fogható fel, mint bármely más keresetindítási lehetőség, hiszen közvetve szinte minden jogsérelem vezethet anyagi hátrányhoz és így – megint csak közvetve – a tulajdon sérelméhez.

Az alapjogok védelmének körét azonban túlságosan leszűkítené az Alkotmánybíróság, ha a társasági tagság egyes vagyoni jogi vonzatú összetevőire nem terjesztené ki az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének alkalmazását. A társasági jogi kisebbségvédelmi szabályoknak pedig éppen az az egyik fő céljuk, hogy az önmagukat kisebb vagyoni hozzájárulással képviseltető tagok vagyoni érdekei megfelelő védelemben részesüljenek a társaságon belül gazdasági erőfölényben lévőkkel szemben. A kisebbségvédelem a társasági jog egyik alapintézménye, amely az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz és egyéb vagyoni jogokhoz való jognak egyik társasági jogi konkretizálódása⁶³². Hasonló eredményre jutott az Alkotmánybíróság a korlátolt felelősségű társaság egyes szabályainak vizsgálata kapcsán, amikor is tudatosan az üzletrész tulajdonjogáról beszél⁶³³, amiből egyértelműen következik, hogy az üzletrész által megtestesített jogosultságok sérelme esetén közvetve mindig a tulajdonjog sérelme is bekövetkezik. Ez a szóhasználat egyébként összhangban van a Legfelsőbb Bíróság határozataival is, melyek a kft-üzletrészt mint a tulajdonjog tárgyát kezelik⁶³⁴.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabály – mint a társasági jogi kisebbségvédelem egyik oszlopa – bevonható azon jogszabályok közé, amelyeknek – az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonvédelem eszközeiként – összhangban kell állniuk az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és 8. § (2) bekezdése által kijelölt alapjogvédelmi követelményekkel.⁶³⁵

⁶³² 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 254.

⁶³³ 1524/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 655.

⁶³⁴ BH 1994/11. 618.; BH 1997/6. 298.

⁶³⁵ 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 769–770.

A 33/1993. (V. 28.) AB határozat⁶³⁶ alapjául szolgáló indítvány a tartósan állami tulajdonban maradó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény azon rendelkezését támadta, amely szerint az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság alapítására, működésére a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, a támadott jogszabályhely által megjelölt kivételekkel. A felsorolt rendelkezések tartalmazták a más részvénytársaságban való részesedés egyes részletszabályait, és az Alkotmánybíróság az ezen szabályoktól való eltérés lehetőségét alkotmányellenesnek találta.

Megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a szóban forgó rendelkezések a társasági jognak olyan – alapvetően garanciális – előírásai, amelyek más társaságok jogainak és törvényes érdekeinek a megóvására hivatottak. A társasági törvény vonatkozó és a támadott törvény szabályozási körében alkalmazásra nem kerülő rendelkezései a társasági jog igen fontos kisebbségvédelmi szabályait állapítják meg. A kisebbségvédelem a társasági jog egyik alapintézménye, amely az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz és egyéb vagyoni jogokhoz való jognak egyik társasági jogi konkretizálása. Egyidejűleg az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében deklarált, a gazdasági verseny szabadságához való alkotmányos jog egyik társasági jogi kifejeződése. Így az Alkotmány szempontjából különös hangsúlyt nyernek azok a garanciális törvényi rendelkezések, amelyek a gazdaságilag gyengébbek védelmét, a társasági jogban pedig a kisebbségvédelmet hivatottak biztosítani. A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon, illetőleg az állami vagyonkezelő részvénytársaság tekintetében ezeknek a garanciális rendelkezéseknek a mellőzése olyan indokolatlan különbségtétel alkalmazását jelenti, amely az állam társasági jogi pozíciójának alkotmányosan megengedhetetlen erősödésével jár. Az állam a támadott törvénnyel érintett gazdasági szerepkörében nem közhatalmi funkciót betöltő szervezetként lép fel, hanem a gazdaság egyik szereplőjeként, így privilegizált helyzetének nincsenek meg a kellő alkotmányos indokai. Ha ugyanis az állam a maga gazdasági céljainak megvalósítására – más részvénytársaságban többségi részesedést elérve – idegen tőkét is felhasznál, ezt alkotmányosan csak a tulajdonvédelem és a

⁶³⁶ ABH 1993, 247.

társasági jogi kisebbségvédelem garanciális szabályainak a megtartásával teheti meg, akkor is, ha a vagyonkezelő holdingok tipikus működési formája, hogy más társasági formákban, illetőleg részvénytársaságokban többségi részesedéssel rendelkeznek. A vonatkozó kisebbségvédelmi szabályok alkalmazását nem teszi szükségtelenné az sem, hogy az ellenőrzött vagy irányított gazdasági társaságok többségében is az állami tulajdonosi érdekek dominálnak, mert a vagyonkezelő részvénytársaság többségi részesedése idegen tulajdon tekintetében is fennállhat. Az állam számára a támadott törvényi rendelkezéssel történt előnyök biztosítása – a kisebbségi részvénytulajdonosok hátrányára – sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében írt, a köztulajdon és a magántulajdon egyenlő védelmére vonatkozó alkotmányos követelményt, egyúttal az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző tiltott diszkriminációt is megvalósít. Az alkotmányos indokot nélkülöző hátrányos megkülönböztetést alkalmazó, és az Alkotmány 9. §-át, továbbá 13. §-át is sértő rendelkezést ezért az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondta ki és megsemmisítette.⁶³⁷

Sajátos problémát jelentett az Alkotmánybíróság gyakorlatában az ún. szövetkezeti üzletrészek⁶³⁸ intézménye és tulajdonjogi vonatkozása.

Az Alkotmánybíróság több határozatában alkotmányosnak minősítette a szövetkezeti vagyonnevesítés jogintézményét és a vagyonnevesítésben részesülők körének meghatározását is. A törvénynek⁶³⁹ a kötelező vagyonnevesítést előíró szabályai nem a korábbi tulajdoni igényeket újították fel. A szövetkezeti tagoknak ugyanis nem volt alkotmányos joguk arra, hogy a szövetkezeti tulajdont oszthatóvá tegyék, és annak részeit magántulajdonként megkapják. Az Alkotmánybíróság többször is hangsúlyozta, hogy rendkívüli körülménynek minősült a szövetkezetek átalakítása önálló, vállalkozási típusú szövetkezetekké. A törvény előírásai, illetve korlátozásai a gazdasági

⁶³⁷ 33/1993. (V.28.) AB határozat, ABH 1993, 253., 254.

⁶³⁸ Ld. ehhez Domé Györgyné: A szövetkezeti részjegy és üzletrész közös és eltérő vonásai. Jogtudományi Közlöny, 1994. 11–12. sz. 473. sköv. old.; Kámy Gyula: A szövetkezeti üzletrész jogi természete. Gazdaság és Jog, 1995. 4. sz. 12. sköv. old.; Süveges Márta: Az üzletrész, az üzleti vagyoni illetőség és az alapjogok szabályozása a hatályos német jogban. Magyar Jog, 1996. 6. sz.; Bobvos Pál: A szövetkezeti részjegytőke jogi természete. In: Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk.: Vas János. Budapest, 2003. 9., sköv. old.

⁶³⁹ A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény.

rendszer váltás jellegéből adódó egyszeri és átmeneti beavatkozások voltak, és az átalakult szövetkezetek további átalakulását ilyen jellegű korlátozás már nem terheli.⁶⁴⁰

Az Alkotmánybíróság által vizsgált törvény⁶⁴¹ alapkoncepcióját megfogalmazó rendelkezés kimondja, hogy a mezőgazdasági szövetkezetek – a törvényben meghatározott eljárás szerint – kötelesek a vagyonnevesítéskor megállapított névértéken megvásárolni az „alanyi jogú kívülálló üzletrészesek” üzletrészeit. Az Alkotmánybíróság szerint a törvény szabályozása az alkotmányos tulajdonvédelem körébe eső szövetkezeti vagyon bizonyos részének, egyes esetekben akár egészének közhatalmi eszközökkel történő elvonását jelenti. A jogalkotó ugyanis arra kötelezett egyes magánjogi jogalanyokat (a mezőgazdasági szövetkezeteket), hogy saját vagyonuk terhére más magánjogi jogalanyoknak (az üzletrészt szerzőknek és azok jogutódainak) kifizetést teljesítsenek. Az üzletrészek tényleges értékére tekintet nélküli kifizetési kötelezettséget törvény írja elő, és a konkrét esetekben a megyei földművelésügyi hivatal, mint közigazgatási hatóság gondoskodik a vételár kifizetéséről. Az Alkotmánybíróság szerint az érintett szövetkezeteket az üzletrész névértéken való kifizetésének fedezetül szolgáló szövetkezeti vagyon tekintetében is megilleti az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jog védelme. Az előírt szabályozás az egyes szövetkezetek cselekvési autonómiáját biztosító anyagi alap egy részének, bizonyos esetekben egészének elvonását okozza, így az előírt kifizetési kötelezettség sérti a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint alkotmányos szempontból nem indokolható, hogy az üzletrészek megszüntetésére a szövetkezeteket terhelő, kizárólag névértéken történő fizetési kötelezettség előírásával kerüljön sor. A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme megköveteli, hogy a jogalkotó a gazdasági átalakulás során létrehozott szövetkezeti üzletrész jogintézményéhez kapcsolódó jogosultságokat és kötelezettségeket ne egyoldalúan, a jogalanyok egyik csoportja, a szövetkezetek magántulajdonának terhére rendezze át.⁶⁴²

⁶⁴⁰ 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88, 106–107.; 424/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 692, 697.; 831/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 622, 624.; 595/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 383, 388–389.

⁶⁴¹ A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészeiről szóló 2000. évi CXLIV. törvény.

⁶⁴² 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123., sköv.

7. A tulajdon nevesített közérdekű korlátozásai

7.1. Építésügyi előírások

Az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi koncepciója szerint a tulajdon elvonás elleni védelme már az Alkotmány 13. § (1) bekezdése által nyújtott védelemből következően is a piacgazdaság és a polgári demokratikus közjogi berendezkedés jellegadó kategóriája. A tulajdonjog elvonásának kizártságától függetlenül azonban az Alkotmány lehetővé teszi a tulajdon közjogi természetű elvonását a kisajátítás⁶⁴³, a tulajdontól való megfosztást jelentő elkobzás, mint törvény szerinti büntetés⁶⁴⁴, végül az Alkotmány 70/I. §-a keretei között mozgó közteherviselés (adózás) formájában. Az Alkotmány éppen azért rendelkezik három különböző szakaszban – és nem a tulajdonvédelmet megfogalmazó 13. § (1) bekezdésében – ezekről a tulajdonelvonásokról, mert magánjogi-tulajdonvédelmi összefüggésük – közjogi intézményekről lévén szó – nincs.⁶⁴⁵ A tulajdonvédelmi felfogást megalapozó 64/1993. (XII. 22.) AB határozat alapján az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatának alapja az, hogy a tulajdonjog (és részjogosítványai) korlátozásának alkotmányosan elfogadható indoka lehet a korlátozás közérdekűsége. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik. A településrendezés, illetve az ennek egyik eszközeül szolgáló szabályozási terv is olyan, alkotmányos védelmet igénylő közérdeket szolgál, amely a tulajdonjog korlátozásának elfogadható indoka lehet.⁶⁴⁶

Mindazonáltal az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette a határozat meghozatalának időpontjában hatályban volt építésügyi

⁶⁴³ Alkotmány 13. § (2) bekezdés

⁶⁴⁴ Alkotmány 57. §

⁶⁴⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373., 395. Az egyértelműnek látszó és határozott kijelentés ellenére – amint majd látni fogjuk – az Alkotmánybíróság mégiscsak kénytelen volt állást foglalni ezen intézmények és a tulajdonhoz való jog kapcsolatának kérdéseit illetően.

⁶⁴⁶ 1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789., 796.; 252/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1305., sköv.

törvény azon rendelkezését⁶⁴⁷, amely szerint ha valamely tervezett területfelhasználás, telekalakítás vagy építés a még jóvá nem hagyott rendezési tervvel ellenkezik, vagy a tervezett rendezés végrehajtását lényegesen költségesebbé tenné, illetőleg másként megnehezítené, az építésügyi hatóság az engedély megadását köteles megtagadni vagy feltételekhez kötni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a rendelkezés az eljáró építésügyi hatóságokat olyan döntéshozatalra kötelezi, amely az érintett ingatlanok tulajdonosainak hátrányára a rendezni kért tulajdoni viszonyokra ellenőrizhetetlen, időbeli korlátoktól mentes, kártalanítás nélküli beavatkozási lehetőséget teremt. A tulajdonnal való rendelkezésnek ilyen mérvű, semminemű garanciát nem tartalmazó korlátozása indokolatlan és aránytalan, ennek folytán sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jogot.⁶⁴⁸

Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény⁶⁴⁹ azon rendelkezését, amely az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütköző módon parttalan felhatalmazást adott a megyei önkormányzat közgyűlése számára a tulajdonjog korlátozását illetően. Az a felhatalmazás ugyanis, hogy a megyei területrendezési tervet megállapító önkormányzati rendelet „a más jogszabályokban előírtaknál nagyobb mértékben korlátozó területfelhasználási szabályokat állapíthat meg”, mind a korlátozások jellegét, mind azok mértékét illetően teljesen szabad kezdet ad a megyei önkormányzat közgyűlése számára, s tartalmát tekintve nem egyéb, mint az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében az Országgyűlés számára fenntartott szabályozási jogkör átruházása a megyei önkormányzatra.⁶⁵⁰

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló hatályos törvény az építési szabályzatok és szabályozási tervek vonatkozásában egyértelmű, szabályozási szintjének megfelelő általánosságban az alkotmányossági követelményeket kielégítő kártalanítási szabályokat állapít meg.⁶⁵¹

⁶⁴⁷ Az építéstügyről szóló 1964. évi III. törvény 7. § (3) bekezdése.

⁶⁴⁸ 11/1993. (II. 27.) AB határozat ABH 1993, 109., 110.

⁶⁴⁹ 1996. évi XXI. törvény.

⁶⁵⁰ 3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33., 35.

⁶⁵¹ 1997. évi LXXVIII. törvény 30. § (1) Ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy

Az építési és telekalakítási korlátozásokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a föld tulajdonjogából fakadóan senkinek sincs alanyi joga arra, hogy a tulajdonában álló földterületen építkezzen, építés céljára földjéből építési telkeket alakítson. Az építéshez való jog csak az alkotmányos jogszabályi előírásoknak megfelelően beépíthetővé nyilvánított építési területek tulajdonosait illeti meg alanyi jogosultsággként. E területek tulajdonosai is csak az építési jogszabályok előírásainak megfelelően gyakorolhatják e jogukat. Nem tekinthető a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozásának, ha a jogszabály a beépített területek növelésének megakadályozása érdekében olyan területekre ír elő telekalakítási és építési tilalmat, amelyek a jog korábbi előírásai szerint sem voltak beépíthetőek. Más a helyzet azon ingatlanok esetében, amelyek a jog előírásai szerint – a korlátozások elrendelése előtt – beépíthetőek és építési célra megoszthatóak voltak, és a rendelet által előírt korlátozások következtében a tulajdonos számára rendeltetésszerű használatuk jelentősen megnehezült, vagy rendeltetésszerű használatra alkalmatlanná váltak. A vizsgált jogszabály⁶⁵² által 1989-ben bevezetett, és átmenetinek szánt korlátozások végleges sorsának rendezése nem történt meg. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kimondta, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jog korlátozása alkotmányos célok szolgálatában csak akkor tekinthető maradéktalanul alkotmányosnak, ha a korlátozás ideiglenességét, átmenetiségét a törvényi rendezés pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően biztosítja.⁶⁵³ A vizsgált jogszabály által érintett tulajdonosok ingatlanainak esetében a jogalkotó szándékai szerint átmenetinek

korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg.

(2) A kártalanítás összege az ingatlanok a korábbi rendeltetése szerint megállapítható értéke és a rendeltetésmódosítás eredményeként az ingatlan új forgalmi értéke közötti különbözet.

...

(4) Ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos a közérdekű cél kedvezményezettjétől, illetőleg ennek hiányában a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha a megvételre vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemről számított három éven belül nem jön létre, az ingatlan ki kell sajátítani.

⁶⁵² A Balaton üdülőkörzet egyes településein az építési tevékenység átmeneti korlátozásáról szóló 1/1989. (I. 1.) ÉVM rendelet.

⁶⁵³ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26–27.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 98.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat ABH 1992, 129.

szánt korlátozás határozatlan időtartamú fenntartása kártalanítás nélkül a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását eredményezi.⁶⁵⁴

Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság egy (fővárosi) önkormányzati rendelet azon előírásának alkotmányosságát vizsgálta, amely szerint egy meghatározott (belvárosi) területen lakófunkció az épületek földszintjén nem lehetséges. A vizsgált szabályozás a földszinti ingatlantulajdonhoz kapcsolódó rendelkezési és használati jogot érinti.

A támadott rendelkezés a lakáscélú felhasználást kizárólag a földszinti helyiségek esetében tiltja. Egy korábbi döntésében az Alkotmánybíróság a gépjárművel való rendelkezési és használati jog korlátozását közérdekűnek, alkotmányossági szempontból elfogadhatónak tekintette, s felhívta a figyelmet arra, hogy „a korlátozott várakozási övezet kialakításának alapvető célja a fontos közintézmények gépkocsival való megközelítése viszonylag rövid, maximált időtartamú parkolással minél több személy számára”.⁶⁵⁵ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közintézmények, a közszolgáltatást, illetve egyéb szolgáltatást nyújtó szervezetek, a kereskedelmi célú üzletek forgalmi szempontból előnyös elhelyezése, jó megközelíthetősége olyan közérdeknek minősül, amelynek érdekében az ingatlan-tulajdonjognak a kifogásolt előírásba foglalt korlátozása nem alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság álláspontja kialakításakor tekintettel volt arra a körülményre is, hogy az önkormányzati közügyek körébe tartozik a közszolgáltatások feltételrendszerének megteremtése, a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának biztosítása. A piacgazdaság viszonyai között az önkormányzat e feladatának elsősorban közhatalmi eszközökkel, így a szolgáltatások feltételeit, körülményeit rendező jogi szabályozással tesz eleget. A földszinti ingatlantulajdonnak a vizsgált önkormányzati rendeletben előírt korlátozására azonban a jogszabály hatálybalépésekor lakásként használt tulajdon esetében is közérdekből került sor. A rendelkezés területi hatálya által érintett kerületrészt földszinti helyiségeinek közszolgáltatási, kereskedelmi célú hasznosítása, mint közérdek védelme érdekében a helyiségtulajdonhoz kapcsolódó rendelkezési, használati jog korlátozása arányosságát azonban az önkormányzat az értékgarancia elvének érvényesülésével hivatott biztosítani.

⁶⁵⁴ 13/1998. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1998, 429., 434.

⁶⁵⁵ 1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789., 799. (kerékbilincs)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság alkotmányos követelménynek tekintette, hogy a rendelkezés hatálybalépésekor a földszinti tulajdonukat lakásként használók részesüljenek alkotmányos tulajdonvédelemben.⁶⁵⁶

7.2. Adó, illetékek

Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot az értékgarancia követelményével, illetőleg a „közérdekű” korlátozás arányosságának ismérével az állammal szemben védi.⁶⁵⁷ Az adók, illetékek és az állammal szemben törvényben előírt más kötelező befizetések csak ebben az összefüggésben vethetnek fel tulajdoni korlátozással kapcsolatos kérdést.⁶⁵⁸ Hangsúlyosan állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy ha az adó, illeték vagy más közbefizetésre vonatkozó szabályozás megfelel az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos követelménynek, akkor az az Alkotmány 13. §-át sem érinti.⁶⁵⁹

Ez a megállapítás egyébként értelemszerűen következik a tulajdon normatív jellegén alapuló alkotmányos védelem elvéből. Alkotmányos értelemben ugyanis tulajdon csak a jog által elismert és konkrét tartalommal kialakított jogosultság lehet, ami annyit is jelent, hogy a vagyon, mint jogosultságok és kötelezettségek összessége – és nem egy konkrét jogosítvány – a tulajdonhoz való jog védelmét nem élvezheti.⁶⁶⁰ Ezért ha a közhatalom oly módon avatkozik be az érintettek vagyoni viszonyaiba, hogy

⁶⁵⁶ 27/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 449., 455–456.

⁶⁵⁷ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373., 380–382.; 800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 420, 421–422.

⁶⁵⁸ Ld. Szentiványi Iván: A közbevételek alkotmányosságának kérdése. *Gazdaság és Jog*, 2003. 3. sz. 19. old.

⁶⁵⁹ 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131., 134.; 662/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 880. sköv.

⁶⁶⁰ A német Szövetségi Alkotmánybíróság általában elveti ugyan a vagyon, mint olyan tulajdonvédelmét [BverfGE 87, 153, 169. (1992)], ugyanakkor viszont a konfiskatórius (erdrosselnde) adókat a tulajdonjogot sértőnek minősíti [BverfGE 14, 221, 241. (1962); BverfGE 87, 153, 169. (1992)]; ld. bővebben: Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: *Emberi jogok*. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 658. old. Hasonló döntést tartalmaz, noha nem a tulajdonhoz való jog, hanem az Alkotmány 70/I. §-ának sérelmére alapozva a magyar Alkotmánybíróság 1531/B/1991. AB számú határozata is. (ABH 1993, 707.)

a beavatkozás a vagyon egészét csökkenti ugyan, de nem állapítható meg valamely konkrét jogosítvány sérelme, a tulajdonvédelem elvileg nem alkalmazható. Ilyen, a vagyont mint olyat érintő beavatkozás mindenekelőtt valamely fizetési kötelezettség – jellemzően adó, járulék – előírása a jogalkotó részéről, amely egyes konkrét jogosítványokat közvetlenül nem érint, de szükségszerűen csökkenti az érintett vagyoni jogosítványainak összértékét.⁶⁶¹

Az Alkotmány 70/I. §-a szerint: „Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.” Az Alkotmánybíróság értelmezésében ez a rendelkezés állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közteherviselés elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak, azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. Ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia, így nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg.⁶⁶² Az Alkotmány 70/I. §-a nem rendelkezik arról, hogy az állam milyen jogcímen írhat elő fizetési kötelezettséget, vethet ki adót, a 70/I. §-ból csak az következik, hogy a közterhekhez való hozzájárulást a jövedelem és a vagyon mértékéhez viszonyítva szabad megállapítani.⁶⁶³ Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az adó és az illeték az egyén – és a gazdálkodók – számára is a „közteherviselés” része, amely az állam számára közjövédelmet, állami bevételt biztosít.⁶⁶⁴ A közterhekhez való hozzájárulás

⁶⁶¹ Id. Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 658. old.

⁶⁶² 66/B/1992. AB határozat ABH 1992, 735., 737.; 22/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 620., sköv.

⁶⁶³ 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 540–541.

⁶⁶⁴ 821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 487.

módját és mértékét az adókról, az illetékekről, a vámokról stb. szóló törvények állapítják meg.⁶⁶⁵

A közterheket előíró jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát illetően az Alkotmánybíróság már hivatkozott álláspontjából következően (ti.: hogy ha az adó, illeték vagy más közbefizetésre vonatkozó szabályozás megfelel az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos követelménynek, akkor az az Alkotmány 13. §-át sem érinti⁶⁶⁶) a tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó alkotmányossági szempontok háttérbe szorultak. Így – noha az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelmére is hivatkoztak – az Alkotmány 70/I. §-ának sérelmét megállapítva semmisítette meg az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló törvény azon rendelkezését, amely a társas vállalkozás ún. osztalékkelőlegére vonatkozóan a legmagasabb mértékű adókulcs alkalmazását rendelte el. Megállapította a határozat azt, hogy amennyiben az előleg adókulcsa oly módon kerül megállapításra, hogy azzal az adózók teljes körére és teljes bizonyossággal megállapítható lesz az adó túlfizetése, akkor az már túllép a megengedhető átmeneti aránytalanságon, lényegét tekintve az állam javára előírt kényszer hitelnnyújtás a jogosult részéről. Magából a törvény előírásaiból következik, hogy az osztalékkelőleg címén kifizetett összegnek minden esetben van alacsonyabb adóterhet viselő része, ezen túlmenően a jogalkotó az adóelőleg megállapításánál az adófizetési kötelezettséget kiterjesztette egyébként – így már a végelszámolás során is – adómentes tételekre (pl. költség) is. Ilyen körülmények között az Alkotmánybíróság az osztalékadó előlegére nézve a legmagasabb adókulcs megállapítását az Alkotmány 70/I. §-át sértő rendelkezésnek ítélte és a törvényi rendelkezésnek ezt a részét megsemmisítette.⁶⁶⁷

⁶⁶⁵ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 522/D/1992. AB határozat, ABH 2001, 755., sköv. Ilyen közteherherviselési kötelezettséget az alábbi törvények állapítanak meg: a fogyasztási adóról és a fogyasztói árkiegészítésről szóló 1991. évi LXXVIII. törvény, a földadóról szóló 1991. évi LXXIX. törvény, a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény, az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény. Az illetékekre vonatkozó rendelkezéseket az 1990. évi XCIII. törvény, továbbá a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról az 1995. évi CI. törvény tartalmazza.

⁶⁶⁶ 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131., 134.; 662/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 880. sköv.

⁶⁶⁷ 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200., 212.

Számos ügyben felmerültek azonban a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos kérdések a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény szabályozása által lehetővé tett, a települési önkormányzatok hatáskörében szabályozott adókkal kapcsolatban. A helyi önkormányzatok adó-megállapítási joga az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontján alapul. Az Alkotmány e rendelkezése a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület alkotmányi védelemben részesített hatásköröként állapítja meg azt, hogy a képviselő-testület a törvény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét. A törvény rendelkezései alapján a helyi önkormányzat széles körű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. A törvény keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e be adót, ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezeti be (ez lehet vagyoni típusú, kommunális jellegű, vagy helyi iparüzési adó⁶⁶⁸), meghatározhatja a helyi adó bevezetésének időpontját és időtartamát, a helyi adózás részletes szabályait. Felhatalmazza a törvény az önkormányzatot arra, hogy a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek, az adóalanyok teherbíró képességének figyelembevételével állapítsa meg az adómaximumon belül az adó mértékét. A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának részjogosítványa az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga. A törvény e szabályozásával lehetőséget kíván adni a helyi önkormányzatoknak a helyi adópolitika kialakítására. A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. E mérlegelés körében hozott rendelkezésekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelés során nem került-e ellentétbe az Alkotmány rendelkezéseivel, nem eredményezik-e valamely alapvető jog alkotmányellenes korlátozását, vagy nem tartalmazznak-e a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést⁶⁶⁹.

⁶⁶⁸ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 5. §.

⁶⁶⁹ 463/H/1995. AB határozat, ABH 1996, 690., 691.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600.; 22/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 620.

7.3. A használati jog korlátozása

A Ptk. két jogintézménye teszi lehetővé – de csak ingatlantulajdon esetében – a használati jog korlátozását. Ezt a korlátozást egyik esetben a tulajdonjog (pontosabban a részét képező használat) törvényi korlátjaként szabályozza, amely korlát nem tesz szükségessé semmiféle előzetes közigazgatási eljárást (határozatot), a törvény erejénél fogva fennálló lehetőség mögé azonban értékgaranciát állít.⁶⁷⁰ A használati jog másik vonatkozású törvényi korlátozását már előzetes közigazgatási határozathoz köti a törvény, amely használati jog annyiban is különbözik az előző lehetőségtől, hogy a jogerős közigazgatási határozat alapján már az ingatlan-nyilvántartásba is bejegyezhető idegen dologbeli jog (telki szolgalmom) alapítását is lehetővé teszi.⁶⁷¹

A Ptk.-beli rendelkezések alkalmazását illetően a rendes bíróságok egységes, töretlen gyakorlatot alakítottak ki. Példaként: A terület tulajdonosa által az „önkéntes jogkövetés” alapján megépített, a helyi önkormányzat által birtokba vett, közútnak minősülő járda után az ingatlan tulajdonosát kártalanítás illeti meg.⁶⁷² Az áramszolgáltató által közcélra – pl. transzformátorház céljára – igénybe vett helyiségek után a gazdálkodó szerv tulajdonost (kezelőt) sem bérleti, sem használati díj nem illeti meg, hanem a tulajdonjog (a kezelői jog) korlátozása miatt a részére kártalanítás jár.⁶⁷³ A távhőszolgáltató által – akár külön megállapodás, akár államigazgatási szerv határozata alapján – igénybe vett társasházi közös helyiség (hőközpont) használatáért bérleti (használati) díj nem, de egyszeri kártalanítás jár. A kártalanítás mértékére a felek

⁶⁷⁰ Ptk. 108. § (1) Az ingatlan tulajdonosa túrni köteles, hogy az erre külön jogszabályban feljogosított szervek – a szakfeladataik ellátásához szükséges mértékben – az ingatlant időlegesen használják, arra használati jogot szerezzenek, vagy a tulajdonjogát egyébként korlátozzák. Ebben az esetben az ingatlan tulajdonosát az akadályoztatás (korlátozás) mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg.

(2) Ha a használat vagy egyéb korlátozás az ingatlan rendeltetésszerű használatát megszünteti vagy jelentős mértékben akadályozza, a tulajdonos az ingatlan megvásárlását, illetőleg kisajátítását kérheti.

(3) A tulajdonjog gyakorlásával kapcsolatos termelési, építésügyi, egészségügyi, vízügyi és egyéb előírásokat külön jogszabályok tartalmazzák.

⁶⁷¹ A Ptk. 171. §-a szerint ingatlanra közérdekből a külön jogszabályban feljogosított szervek javára – államigazgatási szerv határozatával – szolgalmat vagy más használati jogot lehet alapítani. A használati jog alapításáért kártalanítás jár. A használati jog alapításának eseteit, továbbá a kártalanítás szabályait külön jogszabály állapítja meg.

⁶⁷² BH 1999. 416.

⁶⁷³ BH 1998. 240.

megállapodása az irányadó, ennek hiányában annak összegét a bíróság állapíthatja meg.⁶⁷⁴

Lényegében ezt az elvi álláspontot képviselte az Alkotmánybíróság abban az ügyben is, amelyben a villamosenergia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról szóló törvény azon rendelkezésének⁶⁷⁵ alkotmányosságát vizsgálta, amely szerint az engedélyesnek (a villamos energia termelője, szállítója és szolgáltatója) joga van a közcélú villamosműveit a közterületeken díjmentesen létesíteni és üzemeltetni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította: a díjmentesség állami (törvényi) kikötése, vagyis a közterület tulajdonosa, az önkormányzat és az engedélyes között kötendő szerződések kötelező tartalmi elemekénti előírása az önkormányzati tulajdon súlyos megterhelését jelenti. A tulajdon súlyos megterhelése pedig – az Alkotmány alapján – megköveteli a kisajátításhoz hasonló védelmet.⁶⁷⁶ A törvényhozó a vizsgált rendelkezés előírásakor nem mérlegelte, hogy a díjmentesség kérdésében az önkormányzatnak is módjában áll állást foglalni. Márpedig ennek az önkormányzati mérlegelési (döntési) jognak a lehetővé tétele van összhangban az Alkotmány 12. § (2) bekezdésében írt rendelkezéssel, amely szerint az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. Az Alkotmánybíróság mindezekre figyelemmel megállapította: a törvénynek az engedélyest kedvezményező, ingyenességet előíró kikötése az önkormányzati tulajdon aránytalan korlátozását jelenti, ezért a támadott jogszabályi rendelkezést megsemmisítette.⁶⁷⁷

Ugyanakkor azonban nem találta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság a Ptk. azon rendelkezését (167. §), amely szerint ha valamely föld nincs összekötve megfelelő közúttal, a szomszédok kötelesek túrni, hogy a jogosult földjeiken átjárjon. A Ptk. 166. § (1) bekezdése adja meg a telki szolgálat fogalmának jogszabályi definícióját, egyben meghatározza annak legfontosabb tartalmi elemeit: a használatot,

⁶⁷⁴ BH 1998. 289.

⁶⁷⁵ 1994. évi XLVIII. törvény 26. § (7) bek.

⁶⁷⁶ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373., 381.

⁶⁷⁷ 3/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 38., 41. Meggondolandó azonban az, hogy a közterület, mint önkormányzati tulajdon funkcionálisan kötött, az önkormányzat tulajdona célhoz rendelt tulajdon. Az önkormányzati tulajdon védelme csak a mindenkor közzogi korlátok között érvényesül, használata, hasznosítása elsődlegesen az önkormányzati feladatellátáshoz kapcsolódik. Ebben az esetben pedig már kérdéses, hogy egyidejűleg a közterület kiegészítő funkciója (díjhoz kötött hasznosítás, használata után járó kártalanítás) egyáltalán érvényesülhet-e.

valamely magatartás tűrését, illetve attól való tartózkodást. Létrehozatalára törvény, hatósági határozat és a felek szerződése alapján kerülhet sor, továbbá elbirtokolható. A Ptk. 167. §-ának rendelkezésén alapul az ún. „szükségbeli út” szolgálma. A tulajdonjog részjogosítványain belül a telki szolgalmom a birtoklási jogot, a használat és hasznok szedésének jogát korlátozza, tehát tulajdonjogi részjogosítvány korlátozását jelenti. Az ún. „szükségbeli út” szolgálma pedig a magánfelek „kényszerhelyzetét” rendező, ténylegesen szomszédjogi szabályozás. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ptk. 166. § (1) bekezdésében, továbbá a 167. §-ában foglalt szabályok az Alkotmány 13. §-ának rendelkezéseivel nem állnak az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjából értékelhető összefüggésben. A szolgalmom létesítéséhez, fenntartásához szükséges feltételek tekintetében – ideértve az esetleges kártalanítási igény érvényesítését is – a tulajdonosok számára biztosított a bírói út igénybevételének lehetősége. Ha az „uralkodó” és a „szolgáló” telek tulajdonosai között a jogvita a szolgalmi jog keletkezését követően, későbbi időpontban teszi szükségessé a szolgalmi jog fennálltának, valamint a szolgalmom gyakorlása terjedelmének vizsgálatát, a vitás ügyek bírói úton történő rendezésének eszköze megint csak elegendő garanciát nyújt ahhoz, hogy az egymással szemben álló érdekek egyensúlya a jogbiztonság követelményeinek megfelelően érvényesülhessen.⁶⁷⁸

7.4. Kisajátítás

A tulajdon elvonásának, a kisajátításnak lehetőségét és feltételeinek meghatározását maga az Alkotmány tartalmazza, amikor a 13. § (2) bekezdésében kimondja, hogy tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alkotmány által megkövetelt „törvényi” szabályozást hatályos jogunkban a

⁶⁷⁸ 785/B/1997. AB határozat, ABH 2001, 917., sköv.

kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet tartalmazza.⁶⁷⁹ A jogszabály megállapítja azt, hogy a kisajátítással az ingatlan az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonába kerül, továbbá felsorolja a kisajátítás jogcíméül szolgálható közérdekű célokat is.⁶⁸⁰

A kisajátítással kapcsolatban az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában megállapította azt, hogy az Alkotmánynak a kisajátításról rendelkező 13. § (2) bekezdése olyan garanciális rendelkezés, amely a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági határozattal, hanem törvénnyel való elvonására is irányadó. A tulajdonnak mind egyedi hatósági határozattal, mind pedig törvénnyel való elvonása – figyelemmel az Alkotmány 13. § (1) bekezdésére – csak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellett lehetséges. A tulajdonnak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás nélküli elvonása ezért alkotmányellenes.⁶⁸¹

A törvényben foglalt közérdekűség kritériumát illetően is állást foglalt – lényegében az esetleges további alkotmányossági vizsgálat lehetőségét megteremtve – az Alkotmánybíróság. Megállapította azt, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél megvalósítása indokolja, az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást. A kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti annak érdekében, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására közérdekből, teljes és feltétlen kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha az a közérdekű cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, ha a közérdekű cél más módon, mint tulajdonjog sérelmével nem valósítható meg.⁶⁸²

A tulajdonelvonás sajátos esetét vizsgálta – és állapította meg – az Alkotmánybíróság abban az ügyben, amelyben a támadott jogszabály előírása szerint

⁶⁷⁹ Csak a pontosság kedvéért: az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a törvényerejű rendeletet a törvénnyel azonos szintű szabályozásként ismeri el [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68., 71.], sőt a 20/1994. (IV. 16.) AB határozatában (ABH 1994, 106., 112.) *expressis verbis* ki is mondta azt, hogy „... a hatályos törvényerejű rendeletek az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alkalmazásában törvénynek minősülnek”. [58/2001. (XII. 7.) AB határozat ABH 2001, 527., sköv.]

⁶⁸⁰ Tvr. 3. § (1), (3) bek., 4. § (1) bek.

⁶⁸¹ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 82.

⁶⁸² 479/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 667.

országos közforgalmú kikötőnek kell minősíteni azokat a kikötőket, amelyek átrakodási és elosztási központként lehetővé teszik a vízi, a közúti és a vasúti személy- és áruforgalom összekapcsolását és vonzaskörzetük az ország egész területére kiterjed. A jogszabály konkrétan meghatározta, hogy e szabályra tekintettel mely kikötőket kell országos közforgalmú kikötőnek besorolni.⁶⁸³ Ezen felsorolt kikötők területén fekszik az indítványozó ingatlana is. A Ptk. 172. § d) pontja értelmében azonban az országos közforgalmú kikötők – főszabályként – kizárólagos állami tulajdonban vannak, így forgalomképtelenek, működtetésüket csak az állam többségi részesedésével e célra létrehozott gazdálkodó szervezet, vagy költségvetési illetőleg önkormányzati intézmény útján, továbbá koncessziós szerződés keretében lehetséges ellátni.⁶⁸⁴ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a két rendelkezés, egymással való összefüggésében az indítványozó tulajdonjogának sérelmét eredményezi, mert a kikötőnek minősített területen levő ingatlantulajdon birtoklásának, hasznosításának és az arról való rendelkezésnek a jogát a tulajdonostól elvonja, az ingatlant – közvetve – forgalomképtelenné nyilvánítja, így ez a szabály a tulajdonjog, mint alkotmányos alapjog lényeges tartalmát korlátozó rendelkezés. Ugyanakkor azonban megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy az Alkotmánynak a kisajátításról szóló 13. § (2) bekezdése olyan garanciális szabály, amely a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági határozattal, hanem törvénnyel való elvonására is irányadó.⁶⁸⁵ Értelemszerűen alkalmazandó ez az alkotmányi rendelkezés arra az esetre is, amely esetben a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást ellenszolgáltatás nélkül már túrníe nem kell, mert az aránytalan. Ezért a támadott rendelkezés alkotmányértő. Ebből következően a határozat a támadott rendelkezés alkotmányellenességét mind a kisajátításra vonatkozó alkotmányi szabály [13. § (2) bekezdés], mind pedig az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének (alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja), továbbá a bírósághoz való fordulás jogának [57. § (1) bekezdés] sérelmére hivatkozva is megállapította.⁶⁸⁶

⁶⁸³ A hajózásról szóló 1973. évi 6. törvényerejű rendelet 20. § (3), (4) bekezdése.

⁶⁸⁴ A hajózásról szóló 1973. évi 6. törvényerejű rendelet 20/A. § (1) bekezdése.

⁶⁸⁵ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.

⁶⁸⁶ 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311., 317. Az ugyanezen jogszabályhely vonatkozásában előterjesztett bírói kezdeményezést azonban az Alkotmánybíróság visszautasította. Megállapította, hogy

VI. Összefoglalás

1. Az Alkotmány 9. §-ának kibontása

Az alkotmánybíráskodás két alapvető – és egymással erősen összefüggő – funkciója az Alkotmány értelmezése, és a jogrendszer egyes normái érvényességének (helyesebben: érvénytelenségének) megállapítása.⁶⁸⁷ Az alkotmányértelmezésnek az értelmezendő jogok fogalmából, mint semleges kategóriából kell kiindulnia, amelynek határait nézve nagyfokú konszenzus állapítható meg, tartalmára nézve viszont több, eltérő értéktartalmú koncepcióval is kitölthető. Határesetekben és össze nem férő koncepciók ütközésekor az Alkotmánybíróság feladata a választás. Az Alkotmánybíróságnak itt azt az értelmezést kell kötelezővé tennie, amely szerinte az Alkotmány egészével összhangban áll.⁶⁸⁸

A gazdaságra vonatkozó jogszabályok, a „gazdaság jogi szabályozása” (ha lehetséges ilyen egyáltalán) alkotmányossági megítélése során tehát elsősorban az Alkotmánynak kifejezetten a gazdaságra vonatkozó rendelkezéseit, az Alkotmány 9. §-ában foglalt tételeket kell értelmezni (természetesen a felmerült – az Alkotmánybíróság elé vitt/került alkotmányossági probléma tükrében).

Az alkotmányos védelem szempontjából az Alkotmány 9. §-a államcélakat, alkotmányos jogot és alapjogot egyaránt tartalmaz. Államcélként értelmezi az Alkotmánybíróság a piacgazdaság követelményét és a gazdasági verseny szabadságát, amikor is az Alkotmánybíróság csak szélsőséges esetekben korlátozza az állami

mind a korábbi, mind a bírói indítvány alapján most vizsgált ügy sajátos vonása, hogy jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatáról van ugyan szó, de a támadott törvényi rendelkezés egyedi döntést tartalmaz, név szerint megjelölt területre vonatkozik. A korábbi határozat a törvényben megjelölt terület tulajdonjogi helyzetéből kiindulva állapította meg két vonatkozásban is a támadott rendelkezés alkotmányellenességét, és a jelen indítványnál is az érintett ingatlan tulajdonjogi helyzetét kell megvizsgálni. Ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság határozatát meghozza, tisztázni kell, érinti-e a támadott rendelkezésben megjelölt terület országos közforgalmú kikötővé minősítése a bíróság előtt megindult, felfüggesztett eljárás felperesének tulajdonjogát. 209/B/1999. AB végzés, ABH 2000, 1074.

⁶⁸⁷ Ld. Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete. KJK–MTA ÁJI. 1994. 23. old.

⁶⁸⁸ 23/1990. (X. 30.) AB határozat, ABH 1990, 89., 98. old.; Holoubek, M.: Funktion und Interpretation der Grundrechte. Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1999. 54. 97., sköv. old.

beavatkozást. A piacgazdaság kategóriájából alkotmányos jogként (de nem alapjogként) vezette le az Alkotmánybíróság a szerződéskötési szabadságot, melynek sérelme – és ezáltal az alkotmányellenesség – megállapítható ugyan, azonban ennek korlátozhatóságát illetően az állam jóval nagyobb szabadsággal rendelkezik, mintha a szerződéskötési szabadság alapjogként részesülne védelemben, azaz alapjogi értelmezést nyerne. Az alkotmányos védelem intenzitása a 9. § (2) bekezdésében kifejezetten megnevezett, tehát közvetett levezetést nem igénylő, alapjognak minősülő vállalkozáshoz való jog tekintetében a legerősebb.

Az Alkotmány 9. §-ában foglalt célok és jogok „szétbontása” nem jelent merev elválasztást, hiszen a gazdasági alkotmányosság körébe tartozó tételek feltételezik egymást, s a jelentkező alkotmányossági problémák elbírálásában is gyakran együtt szerepelnek. A piacgazdaságra vonatkozó alkotmányi rendelkezések között például a vállalkozáshoz való jog alapjogi jellegének elismerése egyben az Alkotmány 9. §-a más rendelkezéseinek is alapvető biztosítékát jelenti.⁶⁸⁹

1.1. Piacgazdaság

Az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges.⁶⁹⁰ Az Alkotmányból a gazdasági alkotmányosság elmélete által tételezett alapkérdés, nevezetesen az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem vezethető le.

Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen alkotmányi rendelkezés az Alkotmány 10. §-a, amelynek (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. Eszerint az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának korlátai

⁶⁸⁹ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. I. fejezet V. része.

⁶⁹⁰ Mint láttuk, a német Alkotmánybíróság ezt hosszú elméleti viták után mondta ki; ld. BVerfGE 4, 7. (Investitionshilfe); BVerfGE 50, 290. (Mitbestimmung)

között – igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott.⁶⁹¹

Az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismérvvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az „állami beavatkozás” kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. Az a beavatkozás minősíthető így, amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét; például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése.

Az ilyen szélső eseteken túl azonban a „piacgazdaság” irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. Nem lehet egy beavatkozás alkotmányosságát attól függővé tenni, hogy a korlátozás a piacgazdaság kiépítését szolgálja-e.⁶⁹²

A piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt „támogatásával”, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania. Ennek az alapjogvédelemnek viszont megvan a maga módszertana és megvannak a maga ismérvei.⁶⁹³

Elvi szinten az Alkotmánybíróság a piacgazdaság tételét nem bontotta ki olyan részletességgel, mint például a jogállamiságot. Az alapvető döntéseket követően inkább „hátrító” jellegű érvelést tartalmaznak a későbbi határozatok; a piacgazdaság alkotmányos feladat, amely a jogállamiság alapintézményeivel való összefüggésein kívül irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, reá alapjogsérelem nem alapítható, vagyis az nem minősíthető alapjogként. Mindebből következően nem lehet valamely beavatkozás, vagy törvényi korlátozás alkotmányosságát attól függővé tenni, hogy a korlátozás a piacgazdaság kiépítését mennyiben szolgálja, illetőleg egyáltalában szolgálja-e.⁶⁹⁴

⁶⁹¹ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247., 249.

⁶⁹² 668/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 636., 637.

⁶⁹³ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 119–120.

⁶⁹⁴ 1524/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 651., 655.; 668/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 636., 637.

Annak, hogy a piacgazdaságra vonatkozó alkotmányos tétel az alkotmánybírói gyakorlatban viszonylagosan háttérbe szorult, alapvető oka az, hogy egy megállapodott piacgazdaságban az állam gazdaságpolitikájának megítélése alapvetően nem alkotmányossági kérdés. A piacgazdaság érvényesülését szolgáló kritériumok jellemzően az alapjogvédelem körébe tartozó kérdéseken keresztül jutnak érvényre, de az alapjogoknak egyben önálló, a piacgazdaságon jócskán túlmenő tartalmuk is van, s csak részben kapcsolódnak a piacgazdaság alkotmányos tételéhez.⁶⁹⁵

1.2. Szerződési szabadság

A kezdetektől követett alkotmánybírói gyakorlat a szerződési szabadság védelmét az Alkotmány 9. §-ába foglalt piacgazdasághoz kapcsoltnak valósítja meg. Ez a kapcsolat azonban nem volt szükségszerű, de a továbbiakban is meghatározó maradt. A szerződési szabadsággal kapcsolatos legelső döntésében az Alkotmánybíróság röviden kimondta azt, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében meghatározott piacgazdaság lényegi eleme a szerződési szabadság, amelyet az Alkotmánybíróság önálló alkotmányos jognak (de nem alapjognak) tekint.⁶⁹⁶ A dogmatikai problémát ebben az összefüggésben az jelentette, és jelenti ma is, hogy a piacgazdaság kategóriájából – amely más, alapjognak nem minősülő államcélokhoz hasonlóan a nevesített alapjogokon keresztül valósul meg – alapjogokat levezetni nem lehet.⁶⁹⁷

A szerződési szabadságot azonban nem feltétlenül a piacgazdaság intézményéhez, hanem a cselekvési autonómiához is lehetett volna kapcsolni, amely szerződési szabadság a gazdaság területén, s egyáltalán a magánautonómiára alapozott polgári jogban a cselekvési autonómia alapvető megnyilvánulási formája. Az általános személyiségi jogból levezetett szerződési szabadság alkalmazása helyett az Alkotmánybíróság úgy döntötte el a terminológiában kifejeződő dogmatikai

⁶⁹⁵ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 245. old.

⁶⁹⁶ 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54., 55.

⁶⁹⁷ Ld. 21/1994. (II. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 120.

bizonytalanságot, hogy a szerződési szabadságot a piacgazdaságból levezetve alkotmányos jognak, de nem alapjognak tekinti.⁶⁹⁸

Dogmatikailag tehát a helyzet az, hogy a szerződési szabadság nem alapjog, nem vonatkozik rá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott korlátozás, így még lényegi tartalmát illetően is korlátozható, ha ennek fennállnak az alkotmányos indokai. Az alkotmányos jognak minősülő szerződéses szabadság az államcélnál (piacgazdaság) erősebb alkotmányos védelemben részesül ugyan, de még mindig kérdés marad az, hogy miben áll ez a védelem, és melyek a korlátozás megítélésének módszerei.

Nem alapjog sérelme akkor tarthat alkotmánybírói elbírálásra, ha kapcsolata van az Alkotmány valamely szabályával. Az alapjogok védőkörébe sokféle jog bevonható; az Alkotmánybíróság dönti el, hogy mikor hivatkozhat még valamely alapjogra, s mikor állapítja meg az összefüggés hiányát. Ha az indítványban felvetett jogsérelem nem tekinthető valamely nevesített alapjog megsértésének, még mindig ütközhet valamely állammccéllal, a jogállamiság alapelvével, az Alkotmánybíróság által kiterjesztően értelmezett jogegyenlőséggel, s végső soron az emberi méltósághoz való jogból levezetett általános személyiségi joggal, vagy az abból levezetett általános cselekvési szabadsággal.

Az önkényesség minden esetben az emberi méltóság sérelmét eredményezi, mivel az ilyen esetben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal.⁶⁹⁹ Az emberi méltóság sérelme megállapításának ez az ismerte – az önkényesség – minden esetben alkalmazható a nem alapjogi sérelmek alkotmányellenességének mércéjéül, ha az Alkotmánybíróság e sérelmeket akár az egyenlő elbánás, akár a jogállamiság sérelme címén, akár közvetlenül az általános személyiségi jog (cselekvési szabadság) korlátozása miatt alkotmányossági vizsgálat alá vonja. A törvényhozói vagy jogalkalmazói önkény ellentétes a jogállamisággal, a jogegyenlőséggel és az emberi méltósággal, akkor is, ha nem alapjogot érint.

⁶⁹⁸ Ahogy már hivatkoztunk rá, ha a határozatok más sorrendben születnek, a szerződési szabadságot minden további nélkül az általános cselekvési autonómiához kapcsolhatta volna az Alkotmánybíróság (a helyére kerülhetett volna). Ld.: Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 657–658. old.

⁶⁹⁹ 857/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 717.

Az Alkotmánybíróságnak kell esetenként eldöntenie, hogy az emberi méltósághoz való jog sérelmét mikor vizsgálja alapjogi kritériumok szerint, és mikor alkalmazza eredetileg nem alapjogi sérelmek bevonására az Alkotmány védelme alá. Ez utóbbi esetben az enyhébb mércével kell mérnie. A határok nem húzhatóak meg általában; szükség lehet bizonyos életviszonyok különös védelmére, vagy indokolhatja a szigorúbb mércét valamely jogintézmény sérelme. Az Alkotmánybíróság a szigorúbb mérce alkalmazásával bizonyos jogokat alapjogi minőségre emelhet, azaz az emberi méltóság anyajogából nevesített alapjogokat különíthet el. Az emberi méltóság alapjogának felhívását indokolhatná a szerződési szabadság olyan kiterjedt korlátozása, amely már az intézmény érvényesülését veszélyezteti, közvetlen alapjogi védelmet indokolhat.⁷⁰⁰

A szerződési szabadság tehát az Alkotmánybíróság gyakorlatában a piacgazdasághoz, mint államcélhoz kapcsolódott. Mivel pedig egy államcélból alapjogot levezetni nem lehet, a szerződési szabadság „alkotmányos jogként” részesül védelemben. A szerződési szabadság az emberi méltóság részét képező cselekvési autonómia megnyilvánulási formájaként nyilvánvalóan erősebb alkotmánybírósági védelmet élvezhetne, akár alapjogi védelemben is részesülhetne egy szigorúbb mérce alkalmazásával. Ez a lehetőség természetesen fennáll az Alkotmánybíróság esetenkénti mérlegelési döntése függvényében. Hasonló mérlegelési lehetőséget állapít meg magának az Alkotmánybíróság a szerződések jogi szabályozásán belül a közjogi és a magánjogi elemek kapcsolatát illetően is; a közjogi és a magánjogi elemek alkotmányos egyensúlya megfelelően kialakítható és fenntartható, és ez az egyensúly az, aminek alkotmányossági szempontból relevanciája van, és amelynek megítélésére az Alkotmánybíróságnak van hatásköre.⁷⁰¹

A későbbiekben ez az eseti dogmatikai besorolási lehetőség háttérbe szorult az alkotmánybírósági gyakorlatban. Több határozat már más jog vagy alkotmányos elv tényleges korlátozását is megkívánja az alkotmánysértés megállapításához, és feltételül szabja, hogy a korlátozott jog, vagy megsértett alapelv a szerződési szabadsággal szoros

⁷⁰⁰ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197. Sólyom László párhuzamos indokolása 214–216. old.

⁷⁰¹ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 152.

kapcsolatban álljon. Ebben az esetben azonban már nyilvánvalóan nem a szerződési szabadság, vagy az emberi méltóság (általános személyiségi jog) részét képező cselekvési autonómia, hanem az adott alapjog vagy alkotmányos elv védelméről van valójában szó.⁷⁰²

Még „puhább” korlátot határoz meg a szerződési szabadság korlátozására vonatkozóan az a gondolatmenet, amely a korlátozást illetően az „ésszerűség” és az „alapos ok” kategóriáit hívja fel. A szerződési szabadságot az Alkotmánybíróság határozatai nem minősítették alkotmányos alapjognak, így a szerződéses szabadság korlátozására nem irányadó az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés. Vagyis a szerződési szabadság nemcsak elkerülhetetlen esetekben korlátozható, azaz akkor, ha a korlátozásnak kényszerítő oka áll fenn, hanem az ésszerű korlátok alá vethető akkor is, ha a korlátozásnak alapos oka van.⁷⁰³

A szerződési szabadság alkotmányos megítélését illetően tehát egyfajta bizonytalanságot lehet megállapítani. A bizonytalanságnak egyrészt kiindulópontja lehetett az, hogy az első ilyen tárgyú határozatok a szerződési szabadságot a piacgazdaság alkotmányos intézményéhez kapcsolták. Az Alkotmánybíróság működésének első két évében azonban a szerződési szabadság kérdése csupa olyan ügy kapcsán merült fel, amikor a „piacgazdaság” megteremtéséhez éppen a szerződésekbe való jogszabályi beavatkozások voltak szükségesek. Talán ez is közrejátszott abban, hogy az Alkotmánybíróság nem erősítette meg formálisan a szerződési szabadság státuszát. Viszont 1994 után saját rendszerének következetes végigvitele – az önkényesség/ésszerűség teszt alkalmazása alapjognak nem minősülő jogra – elvileg nagyon leszállította volna a privátautonómia védelmének küszöbét, ráadásul éppen akkor, amikor a tulajdonvédelem területén az Alkotmánybíróság felértékelte azt.⁷⁰⁴ A feltételes mód használata – mint láthattuk – csakugyan feleslegessé, a küszöb kétségtelenül alacsonyabbá vált.

Mindazonáltal megállapítható az, hogy a szerződési szabadság „alkotmányos joggá” minősítése, és ezáltal alkotmányos védelme lehetőséget biztosít az

⁷⁰² 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604., 607.; hasonlóan a 897/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 726.; Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 256. old.

⁷⁰³ 1414/D/1995. AB határozat, ABH 1999, 539., 541.

⁷⁰⁴ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 658. old.

Alkotmánybíróság számára a piacgazdaság működési törvényszerűségeit sértő állami beavatkozás kivédésére, a piacgazdaság absztrakt védelmére. A korlátozhatóság alkotmányossági megítélésének kritériumai viszonylag enyhék, de az alkotmánybírósági beavatkozás kivételessége nem változtat azon, hogy a piacgazdaság lényeges, alapvető eleme a szerződési szabadság. A szerződési szabadság két, egymástól különböző vonatkozásának különböző alkotmányossági védelmi iránya azonban nyitva áll az alkotmánybírósági gyakorlat előtt. Az egyéni jogvédelem szempontjából a szerződési szabadság által védett értékek megtalálhatóak az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogból eredő önrendelkezési jog, cselekvési szabadság körében is. Ez a vonatkozás, az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezethető védelem az egyén szabadságát védi, és ezen összefüggésben az állam mozgásteret meglehetősen szűk. Ugyanakkor azonban az Alkotmány 9. § (1) bekezdéséből eredő, a piacgazdasághoz való kapcsolatból következő védelem „társadalmi hatású”, és ebben a körben az állam szabadsága viszonylag nagy, az előző vonatkozásnál jóval szélesebb körű.⁷⁰⁵

1.3. Vállalkozáshoz való jog

A vállalkozáshoz való jogot az Alkotmánybíróság – a konkrét alkotmányi nevesítésből következően – az első indítványoktól kezdődően alkotmányos alapjognak ismerte el. Az alkotmányvédelem rendszerében ennek azért van dogmatikai jelentősége, mert az alapjogi jellegből következően a vállalkozáshoz való jog tekintetében az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt tilalom érvényesül; azaz korlátozhatóságának megítélése során a szükségesség/arányosság tesztjét kell alkalmazni, illetve lényeges tartalmát illetően – alkotmányosan – még törvény sem korlátozhatja. A vállalkozáshoz való jog alapjogi elismerése tehát egy erős védelmet jelent, amely védelem nem jelenti

⁷⁰⁵ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv 2003. 257. old.

ugyan a korlátozhatatlanságot, de megköveteli a korlátozás szigorúbb alkotmányossági kritériumainak vizsgálatát és érvényesítését.

A vállalkozás szabadságát, mint valódi alapjogot az alkotmánybírói gyakorlat következetesen összekapcsolja egy másik alapjoggal, a munkához való joggal. A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga a fentiek értelmében egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

A vállalkozáshoz való jognak, mint minden alapjognak létezik alanyi jogi, szubjektív oldala és objektív, intézményi oldala, ami lényegében az állam kötelezettségét jelenti arra vonatkozóan, hogy gondoskodjék egy alanyi alkotmányos jog érvényesíthetőségének feltételeiről. A vállalkozáshoz való jog alanyi oldalának alkotmányvédelmi szempontjai azonosak a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal. Az alanyi jogi értelemben vett munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog (70/B. §), illetőleg a vállalkozás joga (9. §) között nincs hierarchikus viszony. A munkához való jogot is úgy kell értelmezni, hogy abba mindenfajta foglalkozás, hivatás, „munka” megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. Ehhez képest mind az egyik aspektus, ti. a választási szabadság külön megnevezése a 70/B. §-ban, mind a vállalkozás kiemelése a 9. §-ban csupán ismétlés vagy részletező rendelkezés. Munka, foglalkozás, vállalkozás alanyi alapjogként nem különbözik egymástól.⁷⁰⁶

⁷⁰⁶ 21/1994. (II. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 121.

Ebből következik, hogy amikor a vállalkozáshoz való jog intézményének – és nem az alanyi jognak – a védelméről van szó, lényegében a piacgazdaság és a verseny szabadsága jelenik meg, az alkotmányossági megítélés sokszor ezen kategóriákba csúszik át. A vállalkozáshoz való jog objektív intézményvédelmi oldala a gazdasági alkotmányossághoz tartozó államcéllok megvalósításának szolgálatában áll. Ez az oka annak, hogy a vállalkozás jogára irányadó specifikus értelmezések – az intézményvédelem körében – különösebben nem lépnek ki az Alkotmány 9. §-ának keretei közül, végső korlátként legfeljebb a diszkrimináció tilalmát határozzák meg.⁷⁰⁷

A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően.

A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, akkor az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne érvényesíteni. Az állam nem teheti lehetetlenné a vállalkozóvá válást.⁷⁰⁸ Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján bevezetett létszámbeli korlátozás éppen ezt teszi: ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenki előtt nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Végül a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát határesetekben okoznak.

⁷⁰⁷ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 259. old.

⁷⁰⁸ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 342.

Összefoglalóan megállapítható az, hogy az Alkotmánybíróság felfogásában a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának joga és vállalkozáshoz való jog egymással összefügg; az előbbinek az utóbbi jog egyik aspektusát jelenti. A munkához való jog alanyi (védelmi jogi) és szociális jogi (szolgáltatási) oldalát meg kell egymástól különböztetni, mégpedig úgy, hogy az alanyi jogi oldalon a munka, foglalkozás és a vállalkozás azonos rangú alapjogok, melyek az állami beavatkozásokkal szemben a klasszikus szabadságjogokéhoz hasonló védelmet élveznek.⁷⁰⁹

1.4. Versenyszabadság

A gazdasági verseny szabadságát – a piacgazdasághoz hasonlóan – nem önmagában, hanem az Alkotmány 9. §-ában megfogalmazott célok és jogok, illetve az Alkotmány egészének tükrében értelmezi az Alkotmánybíróság, a versenyszabadság érvényesülésének igazi biztosítéka az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek érvényesülése. Mind a piacgazdaság, mind pedig a gazdasági verseny szabadsága államcélok, amelyek ugyanúgy feltételezik egymást, mint a gazdasági alkotmányosság körébe vonható (annak megvalósulását biztosító) más rendelkezések együttes érvényesülése.⁷¹⁰

A gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami „elismerése és támogatása” megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs.⁷¹¹

A gazdasági verseny szabadsága tehát nem alapjog, következésképp nem alkalmazhatóak rá az alapjogok korlátozása esetén irányadó szükségesség/arányosság

⁷⁰⁹ Ld. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 678. old.

⁷¹⁰ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 246. old.

⁷¹¹ 21/1994. (II. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 120.

vizsgálatai kritériumai. A gazdasági verseny szabadságának külön alkotmányossági mércéje nincsen, az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismérvvvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az „állami beavatkozás” kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes.⁷¹²

A verseny szabadságának egy markáns korlátozását azonban magából az Alkotmányból vezette le az Alkotmánybíróság. Az Alkotmány 10. § (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. Ezen alkotmányi rendelkezés értelmezése során megállapította, hogy ez a szabály minden kétséget kizáró módon azt jelenti, hogy maga az alaptörvény korlátozza az Alkotmány 9. §-ának (1) bekezdésében, illetőleg (2) bekezdésében foglalt rendelkezések érvényesülési körét (azaz a tulajdonjog alanyainak egyenjogúságát és a gazdasági verseny szabadságát), amikor bizonyos körben alkotmányos lehetőséget teremt arra nézve, hogy az állam tulajdonosként, illetőleg bizonyos gazdasági tevékenységre jogosultként előnyösebb helyzetbe kerülhessen, mint más tulajdonos, illetőleg a gazdasági élet más résztvevője. Nem az Alkotmányon belüli ellentmondásról van szó, hanem mindössze arról, hogy az Alkotmány egyik rendelkezése – a 10. § (2) bekezdése – lehetőséget teremt az Alkotmány két másik rendelkezése – a 9. § (1) és (2) bekezdése – alóli kivételekre. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állami monopólium körébe vont tevékenység nem része a piaci szférának. A monopólium alapításának ugyanis éppen az a lényege, hogy valamely tevékenységi kört az állam kizárólag önmaga számára tart fenn, ami eleve kizárja a gazdasági versenyt. Az már valójában részletkérdés, hogy az állam miként gyakorolja monopoljogát: kizárólag állami tulajdonban álló szervezetek útján, avagy belátása szerint más szervek részére történő koncesszióba adás útján, amikor is az állam tetszése szerint állapítja meg a koncesszióba adás feltételeit.⁷¹³

Mindezek alapján megállapítható, hogy alkotmányossági szempontból a versenyszabadság korlátozásának ott van relevanciája, ahol a versenyszabadság megvalósulásához hozzájáruló, azt (is) szolgáló valamely alapjog is sérelmet szenved, korlátozás alá esik. Az alkotmányossági kérdések ezzel más dimenzióba kerülnek, a

⁷¹² Uo. 119. old.

⁷¹³ 1814/B1991. AB határozat, ABH 1994, 513., 514–515.

versenyszabadság alkotmányos tételéről áttevődnek az alapjogvédelem dogmatikájába. Alapjog korlátozás esetén az alapjogi teszt (szükségesség/arányosság), diszkriminációs kérdéseknél pedig a szabályozás ésszerű indokának megléte az a sarokpont, amely alapján a korlátozás alkotmányossága megítélhető. Ezért nem minősülhet alkotmányellenesnek például az egészséges környezethez (Alkotmány 18. § és 70/D. §), egészséghez való jog (70/D. §), a honvédelem (70/H. §), vagy akár a fogyasztóvédelem szempontjából is a verseny szabadságának valamiféle korlátozása.

A versenyszabadsággal kapcsolatos kérdések alkotmánybíróági kezelése lényegében annyit jelent, hogy az elbírálás során a probléma az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt szempontokból átkerül egy alkotmányossági szempontból egzakt módon eldönthető szférába (alapjogi vonatkozás, illetve diszkriminációtilalom). Ez azonban azt eredményezi, hogy az ezen szféra „alatti” kérdések alkotmányossági szempontból közömbösek, a versenykorlátozásnak, vagy éppen a verseny kiteljesedésének, teljesebbé tételének – az Alkotmány alapján – igen nagy tere van.

A gazdasági verseny szabadságára – és hasonlóképp a piacgazdaságra – vonatkozó alkotmányértelmezésekből dogmatikai jellegű következtetés vonható le az Alkotmányba foglalt államcélok védelmének jellegére vonatkozóan. Alkotmányossági szempontból a pusztán államcélra alapított védelem csak szélsőséges esetekben teszi megállapíthatóvá az alkotmányellenességet, azaz olyan állami aktus esetén, amikor az állami beavatkozás „nyilvánvalóan és fogalmilag ellentétes az államcélal”. Az Alkotmányba foglalt állami feladat megvalósítása terén az államnak nagy szabadsága van, amely szabadságnak csupán az szab korlátot, hogy az államcél megvalósítása során ne sértsen alapjogot, vagy más alkotmányos rendelkezést. Ugyanakkor az Alkotmányban foglalt államcélhoz állami kötelezettségek is kapcsolódhatnak. Ezek a kötelezettségek azonban nem pusztán az államcél deklarációjából fakadnak, hanem az adott államcél megvalósulását is szolgáló alapjogok intézményvédelmi oldalának kiépítésére irányuló alkotmányos feladatból.⁷¹⁴

⁷¹⁴ Ld. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2003. 250. old.

2. A tulajdonhoz való jog

A tulajdonnal kapcsolatos első határozatában az Alkotmánybíróság még egyértelműen leszögezte azt, hogy a tulajdonhoz való jognak az állam részéről való biztosítása felöleli a tulajdonszerzéshez való jogot is.⁷¹⁵ Ez az álláspont azonban a későbbiek során megváltozott, sőt alapvetően az ellenkezőjébe fordult át.

E megváltozott álláspont szerint a tulajdonszerzés joga nem alapjog, nem érinti a jogképességet az Alkotmány 56. §-ában biztosított alapjogát sem. A tulajdonszerzés képessége és a szerződési szabadság nem minősül alapjognak. Eme alapjognak nem minősülő jogok korlátozása akkor lenne alkotmányellenes, ha a korlátozásnak – tárgyilagos mérlegelés alapján – nem lenne ésszerű indoka.⁷¹⁶

A tulajdonszerzéshez való jog szempontjából a tulajdoni védelem megállapíthatóságának vonatkozásában az alapkategória a „kétségtelen jogcím”, amely csak abban az esetben állapítható meg, ha az igény tartalma kellő konkrétsággal megállapítható. Mindezt az önkormányzatok vagyonhoz juttatásával kapcsolatban, de általános érvennyel állapította meg az Alkotmánybíróság. Az önkormányzatoknak az állammal szemben az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelmére alapozottan – meghatározott vagyoni körre nézve – tulajdoni igénye csak akkor állt be, ha a vonatkozó törvényi rendelkezések alapján az önkormányzatoknak valamely vagyoni kör megszerzésére kétségtelen jogcíme keletkezett. A jogcím akkor kétségtelen, ha az egyértelmű, vagyis a törvényi tényálláselemek alapján az önkormányzat tulajdonszerzése – és annak terjedelme is – kétséget kizáróan garantált. Mindaddig, amíg a tulajdonszerzésnek jogerős hatósági (bíróági) megállapítása meg nem történt, vagyis a tulajdonszerzés jogcíme vitatható volt, az önkormányzatok az Alkotmány 12. § (2)

⁷¹⁵ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 77.

⁷¹⁶ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 201.

bekezdése, illetve 13. § (1) bekezdése alapján a kérdéses vagyontárgyra nézve alkotmányos tulajdonvédelmet nem élvezhetnek.⁷¹⁷

Az Alkotmány szövege szerint a tulajdonhoz való jogot biztosító 13. § csak a kisajátítás tekintetében határoz meg garanciális szabályokat, a tulajdon szociális kötöttségéről és korlátozásának egyéb lehetőségeiről – a német Grundgesetz-től eltérően – nem tesz említést. Mindebből a tulajdon fogalmát szűken felfogó és ebben a körben csak a tulajdonelvonás ellen védelmet biztosító alkotmánybírói gyakorlat kialakulása lett volna indokolt. Részben talán ezzel is magyarázható, hogy az Alkotmánybírói gyakorlatának kezdetén a tulajdonhoz való jog tárgyát azonosította a polgári jogi értelemben vett tulajdonnal, és ebben a körben igen szigorú védelmet biztosított. Már ezek a határozatok is abból indultak ki azonban, hogy az Alkotmány nem pusztán a kisajátítás elé állít korlátokat, hanem egyéb beavatkozások ellen is véd.⁷¹⁸ Ez a védelem azonban dogmatikailag mind az alapjogokra irányadó szükségesség/arányosság, mind az önkényesség, vagy az ésszerűség követelményének alkalmazásával – tehát meglehetősen heterogén módon történt meg.⁷¹⁹

A tulajdonhoz való jogot működésének kezdetétől alapjognak tekintette az Alkotmánybíróióság. A tulajdonhoz való jog alapjogi jellegéből következően annak korlátozása csak akkor jár a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, tehát csak akkor alkotmányellenes, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.⁷²⁰

A szükségesség-arányosság alkotmányossági mérceként szolgáló fogalmi mellett azonban már 1992-ben megjelenik a közérdek kategóriája. „A tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet a szigorúbb büntetőjogi védelemnek.”⁷²¹

⁷¹⁷ 893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 496., 500.

⁷¹⁸ Ld. Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 664. old.

⁷¹⁹ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 95.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 126. stb.

⁷²⁰ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 25.

⁷²¹ 6/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 40., 43.; megerősíti ezt a 29/1993. (V.6.) AB határozat, ABH 1993, 227., 231.

Hasonlóan szól a 1312/B/1991. AB határozat indokolása: „Az Alkotmánynak a tulajdonról rendelkező 13. §-ával kapcsolatban az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette azt az állásfoglalását, amely szerint a tulajdon az Alkotmánnyal védett alapjog ugyan, de nem olyan jog, amely korlátlan. Az Alkotmány 13. §-a szerint a tulajdon közérdekből, megfelelő garanciák mellett törvény útján korlátozható jog.”⁷²² Még határozottabban jelenik meg a közérdek fogalma a 66/1992. (XII. 17.) AB határozatban: „Az alkotmánybíróság több határozatában ... kifejtette a tulajdonnal, mint alkotmányos alapjoggal kapcsolatos álláspontját. Megfogalmazta azt a lényeges – az Alkotmány 13. §-ából levezethető – alapelvet, hogy az állami beavatkozás, vagyis a tulajdon korlátozása lehetséges ugyan, de csak akkor, ha az közérdekből szükséges, és ha az elvonással arányos garanciák a törvényben biztosítottak. Megállapította továbbá azt is, hogy az állam hatalmi pozíciója alapján nem juthat úgy tulajdonhoz, hogy azért ellenszolgáltatást nem nyújt.”⁷²³

Az alkotmányos tulajdonvédelem nagyszabású dogmatikai tisztázására csak 1993 végén, a lakástörvény alkotmányossági vizsgálata során került sor. Ez a határozat markáns megfogalmazását adta a polgári jogi valamint az alkotmányjogi tulajdon (tulajdonfogalom) különbözőségének, és az alkotmányos védelem mércéjének meghatározásával mintegy meghatározta a tulajdon szociális kötöttségének (a *Rerum Novarum* óta ismert, és a német Grundgesetz-ben normatív rögzített) tételét.

A tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.

Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az

⁷²² ABH 1992, 677., 678.

⁷²³ ABH 1992, 293., 300.

alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és 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: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.

Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre). A másik oldalról viszont, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a – más alapjogoknál fel nem lelhető – sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása.

Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírószági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a „közérdeket” kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb „szükségesség” nem alkotmányos követelmény. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a „közérdeket” igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybírószági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a „közérdek” fennállására irányul, hanem a „szükségesség-arányosság” ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a

közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát).⁷²⁴

A tulajdonhoz való jog korlátozhatóságának dogmatikai alapjává tehát a közérdek fogalma vált. A tulajdonhoz való jog közérdekből korlátozható, feltéve, hogy az így megvalósult korlátozás súlya arányban áll az érvényesíteni kívánt közérdekkel. Azt, hogy mi tekinthető közérdeknek, a törvényhozó dönti el, és döntése csak a közérdek nyilvánvaló hiánya esetén bírálható felül; az alkotmányossági vizsgálat így a beavatkozás arányosságára korlátozódik. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik.

Érdemes észrevenni azt, hogy a beavatkozás arányosságának megítélését annak ellenére, hogy alapjogról van szó, a határozat a konkrét szituáció alkotmánybírósági mérlegelésére bízta. Ilyen mérlegelési lehetőséget, eseti elbírálást láttunk már az alapjognak nem minősülő szerződési szabadság esetén (közjogi, magánjogi elemek egyensúlya), vagy a verseny szabadságának korlátozhatóságát illetően is.

Bármily megalapozottnak és erősnek tűnik is a dogmatika, annak további érvényesítése és kiteljesedése nem mondható egyértelműnek. Ahogyan azt az erről szóló fejtegetések során láttuk, a későbbi döntések általában csak mintegy penzum-jelleggel hivatkoznak a határozatnak a tulajdonnal és korlátozhatóságával kapcsolatos megállapításaira. A közérdek-fogalom, és az erre hivatkozó arányosság vizsgálatától való ódzkodást, illetve az e tekintetben érzékelhető bizonytalanságot mutatja az, hogy még a későbbi határozatok is hivatkoznak a (rendelkezési) jog lényeges tartalmára, illetve annak az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti korlátozhatóságára⁷²⁵, ugyanúgy mint – együttesen – a szükségesség-arányosság alapjogi (korlátozhatósági) követelményére és a közérdekből – alkotmánybírósági ismérvek szerint arányos – korlátozásnak az elvére.⁷²⁶

⁷²⁴ 64/1993. (XII. 28.) AB határozat, ABH 1993, 373., sköv. old.

⁷²⁵ 3/1997. (I. 22.) AB határozat ABH 1997, 35.; 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 418.

⁷²⁶ 23/2000. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2000, 134. ; 27/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 449.

3. A generálklauzulák – túl nem becsülhető – jelentősége

Kis János parlamentáris konstitucionalizmusnak⁷²⁷ nevezett elmélete szerint a bírói alkotmányvédelem a demokratikus eljárások egyike; olyan eszköz, amelynek segítségével a választott képviselők megnehezítik a maguk számára a döntéshozatalt különösen súlyos ügyekben – ám épp azért, hogy céljukat jobban elérhessék. Az Alkotmánybíróság számára ebből következő széles alkotmányértelmezési jogkörnek azonban fontos korlátai is vannak. Nem tekinthető alkotmányértelmezésnek⁷²⁸ az Alkotmány olyan olvasata, amely egyáltalán nem kötődik az Alkotmány szövegéhez, vagy egyenesen a szöveg módosítását feltételezi. Az Alkotmányban foglalt rendelkezések mögöttes elveinek esetről esetre haladó kifejtése során úgy célszerű eljárni, hogy egy-egy döntés a lehető legkevésbé determinálja a jövőben felmerülő esetek eldöntését. Végezetül különös óvatossággal kell eljárni az olyan ügyek kezelésével, melyeket lehetetlen érdemben megítélni anélkül, hogy a bíróság politikai felelősséget igénylő döntést hozna.⁷²⁹

Az Alkotmánybíróság határozataiban szigorú szakmai szabályoknak kell érvényesülniük. Ennek feltétele a belső rend és szerkezet, fogalmi és módszertani tisztázások. Bizonyos dogmatikai minimum és fegyelem nélkül egyetlen alkotmánybíróság sem legitimálhatja működését, ellenkező esetben azonban a helyzet éppen fordított; a kielégítően indokolt és koherens rendszerbe fonódó alkotmányértelmezések pozitívan hatnak vissza még az alkotmányok elfogadottságára is, különösen olyan alkotmányok legitimitására, amelyek – Sólyom szavaival élve – a rendszerváltások során születési hibákban szenvedtek.⁷³⁰

⁷²⁷ Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen. In: Alkotmányos demokrácia. INDOK, 2000. 111. old.

⁷²⁸ Ld. ehhez: Halmi Gábor: Az emberi jogokat védő magyarországi intézmények. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003. 193., sköv. old.

⁷²⁹ Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen. In: Alkotmányos demokrácia. INDOK, 2000. 252. old.

⁷³⁰ Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 18. old. Sólyom szerint a magyar Alkotmánybíróság működése első félévében több jelentős absztrakt alkotmányértelmezést végzett, mint ahány jelentős normakontrollt. Talán ezzel magyarázható, hogy az alkotmányértelmezés feltételeit inkább kidolgozta, mint az alkotmányellenesség megállapításának mércéjét, amelynek dogmatikai elhanyagoltsága az első időkben riasztó volt. Uo. 20. old.

Az Alkotmánybíróság azonban nem érte be annyival, hogy a törvényeket a precízen megfogalmazott alkotmányos szabályokkal szembesítse. Azzal az igénnyel lépett föl, hogy értelmezés útján megmondja, mi következik a vitás ügyekre nézve az alkotmányban foglalt absztrakt elvekből: az alapvető jogokból, az egyenlő bánásmód követelményéből, s ugyanígy a parlamentarizmus, a jogállamiság, a népszuverenitás eszméiből. Nagy lendülettel látott neki a segédfogalmak és kiegészítő tételek megalkotásának, melyekkel együtt a lazán megfogalmazott elvek határozott tartalmat kaptak.⁷³¹

Az alkotmánybíráskodás elképzelhetetlen az Alkotmány tételes rendelkezéseéhez tartozó fogalmak, módszerek, technikák kidolgozása nélkül, mint ahogy lehetetlen a bíráskodás is jogértelmezés nélkül. A kérdés nem az, hogy a külvilágot figyelmen kívül hagyva az Alkotmány írott szövegét „másolja”-e az Alkotmánybíróság, hanem hogy milyen minőségű az a fogalmi háttér, amelyet az Alkotmány mögé tesz. Ha a minőség képezi a vita tárgyát, akkor határozott koncepcióval kell rendelkeznie annak, aki a maga alternatíváját az Alkotmánybíróság által kialakított fogalom-rendszer mellé teszi. Ez mint értékrendszer – az egyes jogok érvényesülési tartományának meghatározásával – minősíthető is, de itt is a minőségben marad a kérdés. Tévútra visz, ha a szövegszerűséget kérjük számon az Alkotmánybíróságtól.⁷³²

Az alkotmánybírói tevékenység kialakulásában, dogmatikájának kidolgozásában jelentős szerepet játszanak az alkotmányi generálklauzulák. A jogállamiság és a diszkrimináció tilalma nem csak a rendszerváltás utáni alkotmányok legfontosabb generálklauzulái. Az új alkotmányos rendszerekben azonban különös súlyt kapott a jogállamiság, mint programadó önmeghatározás, s új vonás, hogy a rendszerváltozással összefüggésben kifejezetten megjelentek a jogállamiság háttérelméletei is az alkotmánybírói ítéletekben. E két alapvető elv mellett a magyar

⁷³¹ Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen. In: Alkotmányos demokrácia. INDOK, 2000. 109–110. old.

⁷³² Ld. Balogh Zsolt: Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás. Fundamentum, 1999. 2. sz. 28. old.

Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot is generálklauzulaként kezelte és értelmezte.⁷³³

Az Alkotmánybíróság már működésének első évében jelentős értelmezési fordulatot hajtott végre a hátrányos megkülönböztetés tekintetében. A hangsúlyt az eredményről, a javak és jogosultságok egyenlő elosztásáról áthelyezte az eljárásra; a jognak mindenkit egyenlőként, azaz egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogok és terhek elosztásának szempontjait meghatározni. Hasonló horderejű megállapítása volt az Alkotmánybíróságnak az, amikor kiterjesztette a diszkriminációtilalmat az Alkotmányban megkövetelt mértékben az emberi és állampolgári jogokon túl, az egész jogrendszerre.⁷³⁴

A három generálklauzula összefüggése egy bonyolult, finom és hatékony szerkezet képét mutatja. Az alkotmányos védelem túlmegy az alapvető jogok körén, azonban a határterület bizonytalan. Kialakul a „szigorú” és az „enyhébb” alkotmányossági tesztek rendszere, amelyeket a súlyosnak, vagy a kevésbé jelentősnek ítélt jogséremlmekre alkalmazott az Alkotmánybíróság. Ezek a megkülönböztetések átfedésben lehetnek az alapjogi és az azon túli szféra megkülönböztetésével is. Sólyom „kísérletezésnek” nevezi a szerződési szabadság esetében a „nem alapvető, de alkotmányos jog” kategóriájának alkalmazását, valamint az átmenet bizonytalanságának jellemzőjeként hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdonszerzéshez való jogot eleinte alapjognak tekintette, a későbbiekben pedig már nem.⁷³⁵

Az enyhébb és szigorúbb alkotmányossági vizsgálat kettősségének szabállyá szilárdításában is lényeges szerepük volt a generálklauzuláknak. A döntő a diszkriminációtilalom és az emberi méltósághoz való jog összekapcsolása, amelyet az említett eljárási mérce – az egyenlő méltóságú személyként kezelés – megalkotásán túli összefüggésben is több vonatkozásban megismételt az Alkotmánybíróság. Így a diszkriminációtilalom általános érvényét azzal a feltétellel (és fékkel) deklarálta, hogy a

⁷³³ Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 22. old.

⁷³⁴ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 48.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.

⁷³⁵ Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 22. old.

megkülönböztetésnek sértenie kell az emberi méltósághoz való jogot.⁷³⁶ Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmányellenesség „alsó”, „gyenge” szférájában végül is oda jutott, hogy közös minimális tesztként kialakult az önkényesség ismérve. Ha a megkülönböztetés (bármely jogot tekintve) önkényes, azaz nincs ésszerű indoka, sérti a megkülönböztetés tilalmát. De ugyanígy sérti az emberi méltósághoz való jogot is, mert ilyen esetben biztosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték szempontjaikat egyenlő méltányossággal és figyelemmel. Ugyanakkor sérül a jogállamiság is, hiszen a jogbiztonsággal az önkényes döntés semmiképp sem férhet össze.⁷³⁷

A jogállamiság generálklauzulája egyrészt az alkotmányosság önálló mércéje, másrészt jogok és alkotmányos elvek forrása. Az Alkotmánybíróság kezdetben úgy vélte, hogy a jogállamiság tartalmi kérdésekben a nevesített alapjogokban valósul meg; tehát csak akkor lehet közvetlenül a jogállamiság elvét fölhívni, ha az adott tényállásra nem vonatkoztatható az Alkotmányban szereplő egyetlen jog sem. Ennek ellenére azonban már 1992-ben elismerte az Alkotmánybíróság azt, hogy az Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.⁷³⁸

A jogállamiságot olyan tartalmi követelményekre bontotta az Alkotmánybíróság, mint a jogbiztonság, s az ezt tovább bontó és finomító alkotmányossági követelmények. Ilyen a norma világossága, továbbá a hatálybalépésre és hatályvesztésre vonatkozó követelmények, vagy a visszaható hatály tilalma. Voltaképpen ebbe a körbe tartoznak a szerzett jogok tiszteletben tartása és megváltoztatásuk szabályai, vagy a bizalomvédelem. Az utóbbiakat azonban az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog körében tartotta, és annak dogmatikájában fejtette ki. A jogbiztonság részletezése kapcsán inkább az Alkotmány hiányzó jogalkotási részét pótolta, részint a régi

⁷³⁶ A halálbüntetést eltörlő ítélet kifejti, hogy az emberi méltósághoz való jognak – éppen e jog oszthatatlansága és redukálhatatlansága folytán – egyik funkciója az egyenlőség biztosítása. Ld. 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.

⁷³⁷ 1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 48.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.

⁷³⁷ Súlyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 23. old.

⁷³⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59., 65.

jogalkotási törvény⁷³⁹ alkotmányos szabállyá emelésével, részint annak ellenében.⁷⁴⁰ Az Alkotmánybíróság voltaképpen akkor szabadította fel a jogállamiság elvét a közvetlen hivatkozás számára, amikor már kellő számban készen álltak a jogbiztonságot kitöltő tesztek. Ugyanakkor azonban az Alkotmánybíróság nem redukálta a jogállamiság elvét a jogbiztonságra, hanem tartalmának tekintette az igazságosságot és a méltányosságot is, bár megállapította, hogy az anyagi igazságosságra vonatkozó alanyi jog nincsen; a jog az igazság érvényre juttatásához szükséges, és az esetek többségében erre alkalmas eljárásokat kell, hogy biztosítson.⁷⁴¹

Kezdetben az Alkotmánybíróság az államcélokat kezdte kitölteni különböző alkotmányos jogok nevesítésével, így a piacgazdaság elvét a szerződési szabadság jogával, mint alapjognak nem minősülő alkotmányos joggal. Hamarosan azonban visszatért ahhoz, hogy az államcélok csakis az egyes alapjogok korlátozásán keresztül sérülhetnek, s csak egészen szélsőséges esetekben lehet közvetlen sérelmükről beszélni.⁷⁴²

Ez az alkotmánybírósági attitűd azután alapvetően jellemző lesz a gazdasággal kapcsolatos alkotmányi rendelkezések értelmezése és alkalmazása során.

A szélső eseteken túl a „piacgazdaság” irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének

⁷³⁹ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.

⁷⁴⁰ Sólyom hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság sosem ismerte el például az érdekképviseltek bevonásának szükségességét a jogalkotásba, akár csak meghallgatásuk révén is, szemben a jogalkotásról szóló törvény 20. §-ának előírásával, amely szerint a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.

⁷⁴¹ „A jogviszonyok igazságtalan eredménye ... önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben. Az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradvá válóulhat meg. Az anyagi igazság érvényesülésére nem biztosít (nem biztosíthat) alanyi jogot az Alkotmány.” 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59., 65.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 82.; Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 23–24. old.; ld. még: Kis János Alkotmánybíráskodás a mérlegen. In: Alkotmányos demokrácia. INDOK, 2000. 225. old; Ugyanakkor: „Követelménye az igazságosságnak, hogy egymással szemben pozitív és negatív irányban csak egyenlő tételeket szabad értékelni. Vannak értékek, amelyek nem válthatók fel egymásra. Anyagi értéket anyagi értékkel, szellemi értéket szellemi értékkel, erkölcsi értéket erkölcsi értékkel, életet élettel, emberi méltóságot csak emberi méltósággal szemben lehet értékelni. A jog rendjének az értékek között biztonsággal kell mozognia – az igazság ezt követeli tőle.” Zlinszky János: Keresztény erkölcs és jogászai etika. Szent István Társulat, 1998. 63. old.

⁷⁴² Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 23. old.

alkotmányellenessége nem dönthető el. A szabad piac korlátozásainak is a szabad piac fenntartását kell szolgálniuk, de egyrészt nincs alkotmányos ismérv arra, hogy mikor fordul e cél visszájára, másrészt – és főleg – az adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság, s a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával. Abban a kérdésben érvényesítheti az Alkotmánybíróság saját véleményét, hogy mi teszi a piacgazdaságot végképp lehetetlenné. Alkotmányos lehet a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt is: például környezetvédelmi, egészségügyi vagy éppen honvédelmi okokból. Ugyanakkor e tétel megfordítva is igaz: alkotmányellenes lehet a piacnak – a piac szabadságától ugyancsak teljesen független – olyan korlátozása, amely valamely alapjogot sért.⁷⁴³

Hasonló a helyzet a szerződési szabadsággal is. Az Alkotmány nem nevesít szerződési szabadság néven alkotmányos tételként alapvető jogot. Az Alkotmánybíróság felfogásában a szerződési szabadság az Alkotmány által védett jog, melynek garanciáit a Ptk. tartalmazza. Abból a tényből, hogy sem az Alkotmány, sem az Alkotmánybíróság nem ismeri el a szerződési szabadságot alapvető jogként vagy állampolgári jogként, következik az, hogy a szerződési szabadságra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt, alapvető jogok lényeges tartalma korlátozására vonatkozó tilalom. Következik továbbá az is, hogy, bár az Alkotmánybíróság a szerződési szabadságot önálló alkotmányos jognak fogja fel, és ezáltal védelemben részesíti, ez a védelem más, az Alkotmány által nevesített alapvető jogokon, alkotmányos intézményeken keresztül jut érvényre. Közvetlenül a szerződési szabadságra, mint alkotmányos jogra, az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmánysérelem azonban nem alapozható. Alkotmánysértés megállapításához az kell, hogy a szerződési szabadsággal (mint absztrakt joggal) szoros kapcsolatban álló, a szerződési szabadságot megvalósító, magában foglaló alapvető jog vagy alkotmányos intézmény sérelme is megvalósuljon. A szerződési szabadságnak az említettnél enyhébb korlátozása közvetlen alkotmánysértést általában nem alapoz meg. Ezen alapvető jogok, államcéllok, alkotmányos értékek sem

⁷⁴³ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 119–120.

biztosítanak azonban az Alkotmányon nyugvó alanyi jogot a jogintézmények szabályozásának változatlanságához.⁷⁴⁴

Az Alkotmányban külön is nevesített vállalkozás jogát az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva összekapcsolta egy másik alapjoggal, a munkához való joggal. A vállalkozáshoz való jog alanyi oldala – hasonlóan a munka és a foglalkozás megválasztására való joghoz – nem jelent az Alkotmányban biztosított jogot meghatározott vállalkozás gyakorlásához. Az államnak azonban kötelessége lehetővé tenni azt, hogy ha valaki vállalkozni akar, akkor – az előre meghatározott szabályok keretein belül, akár meghatározott feltételek teljesítése mellett is – ezt megtehesse, az állam tehát nem teheti lehetetlenné a vállalkozóvá válást. Ezen túlmenően a vállalkozás gyakorlását illetően nem érvényesülnek speciális alapjogi kritériumok.⁷⁴⁵

A gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami „elismerése és támogatása” megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs.⁷⁴⁶

A gazdasági verseny szabadsága tehát nem alapjog, következésképp nem alkalmazhatóak rá az alapjogok korlátozása esetén irányadó szükségesség/arányosság vizsgálati kritériumai. A gazdasági verseny szabadságának külön alkotmányossági mércéje nincsen, az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismérvvvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az „állami beavatkozás” kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes.⁷⁴⁷

A tulajdonhoz való jog alkotmányossági megítélését illetően más a helyzet. Láttuk azt, hogy milyen kerülőkkel jutott el az Alkotmánybíróság 1993 végére ahhoz,

⁷⁴⁴ 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604., 607.; hasonlóan a 897/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 726.

⁷⁴⁵ 506/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 722., 723.

⁷⁴⁶ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 120.

⁷⁴⁷ Uo. 119. old.; ennek ellenére nem a piacgazdaság, hanem a versenyszabadság sérelmére hivatkozva állapított meg alkotmányellenességet az 58/1994. (XII. 14.) AB határozat. ABH 1994, 334. sköv. old.

hogy az alkotmányos tulajdonvédelem dogmatikáját megfogalmazza. Ezen dogmatika alapja az, hogy egyrészt az alkotmányjog tulajdonfogalom nem azonos a polgári jogi tulajdonnal, az egyéni cselekvési autonómia alapjaként az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra és közjogi jogosítványokra. A korlátozhatóságot illetően a dogmatika meghatározó eleme másrészt az, hogy a tulajdon alapjogi jellegétől függetlenül, annak korlátozására vonatkozóan nem a szükségesség/arányosság alapjogi tesztjét kell alkalmazni, hanem – az Alkotmányba foglalt és közérdekből lehetővé tett tulajdonelvonásból (kisajátítás) következően – pusztán azt kell vizsgálni, hogy a közérdekre való hivatkozás indokolt-e, illetve a „közérdekű” korlátozás nem sért-e önmagában is valamely más, nevesített alkotmányos jogot. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának vizsgálatánál az arányosság ismérveinek meghatározása az Alkotmánybíróság feladata.⁷⁴⁸

(Hogy a későbbiekben hogyan relativizálódott ez a dogmatika, azt láthattuk a tulajdonhoz való jogról szóló részben.)

Látható: az alkotmányossági mérce a tulajdonhoz való jog korlátozhatósága esetén is – hasonlóan a gazdaságra vonatkozó más alkotmányos intézményekhez – nem az önálló alapjogi ismérvek szerint funkcionál az alkotmánybírósági gyakorlatban. Egyrészt az alanyi jogosultság teljes elvonását (és nem az intézmény kiüresítését) maga az Alkotmány lehetővé teszi, így a korlátozás alapvető ismérve is csak a közérdek lehet. A közérdekből való korlátozás – amelynek ismérveit az Alkotmánybíróság ezideig nem határozta meg – végső határát éppen úgy, mint más gazdasági jellegű intézmények esetén a más, nevesített alapjogok sérelme képezi. Ezen alapjogok korlátozhatóságára vonatkozó – egyébként az egyes alapjogok tekintetében is eltérő – dogmatika tovább színezi a gazdasági vonatkozású alkotmányos intézmények alkotmánybírósági kezelését. Akár valamely intézmény esetleges kiüresedését illetően, akár valamely alapjogra való visszavezetés kérdésében, vagy akár a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának mérlegelése vonatkozásában van egy jellemző ismérve az alkotmánybírósági dogmatikának: a konkrét kérdés elbírálása során mindegyik esetben nagyfokú mérlegelési lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára.

⁷⁴⁸ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH, 1993, 373. sköv. old.

Felhasznált irodalom:

Adamovich, L. K. – Funk, B-C.: Österreichisches Verfassungsrecht. Wien–New York, 1985.

Alber, S. – Widmaier, U.: Die EU–Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung. Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2000. Heft 17–19.

Alkotmánybírászkodás. Szerk.: Kilényi Géza. Unió, 1993.

Alston, P. (Ed.): The EU and Human Rights. Oxford, 1999.

A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor. INDOK, 2000.

Arnaud, A. J.: Les origines doctrinales du Code civil francais. Paris, 1969.

Az Egyházi Törvénykönyv. A Corpus Iuris Canonici hivatalos latin szövege magyar fordítással és magyarázattal. Szerkesztette, fordította és a magyarázatot írta: Erdő Péter. Szent István Társulat, 1986.

Az egyház társadalmi tanítása. Szerk.: Tomka Miklós és Goják János. Szent István Társulat, é.n.

Az emberi jogok dokumentumokban. Összeállította: Kovács István és Szabó Imre. KJK, 1976.

Az értelmezett Alkotmány. Szerk.: Holló András és Balogh Zsolt. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000.

Ádám Antal: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. Jogtudományi Közlöny, 1993. 11. sz.

Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybírászkodás. Osiris, 1998.

Badura, P.: Staatsrecht. München, 1986.

Baer, S.: Grundrechtecharta ante portas. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2000. Heft 9.

Balogh Zsolt Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybírászkodás. Fundamentum, 1999. 2. sz.

Balogh Zsolt és Holló András (Szerk): Az értelmezett Alkotmány. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000.

Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor. INDOK, 2000.

Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002.

Barry, B.: The Use and Abuse of „The Public Interest”. In: The Public Interest. Ed. Friedrich, C. J. New York, 1966.

Bán Tamás: A tulajdon védelme az emberi jogok európai egyezményében. In: Halmai Gábor (Szerk.): Család, tulajdon és az emberi jogok. INDOK, 1999.

Basic Law for the Federal Republic of Germany. Press and Information Office of the Federal Government, Bonn, 1995.

Berger, V.: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. HVG–Orac, 1999.

Berke Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. Jogállam, 1996. 1–2. sz.

Bettge, H.: Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen. Archiv öffentliches Rechts, 1979. 1. sz.

Beiträge zum Wirtschaftsrecht. Festschrift für Karl Wenger. Wien, 1984.

Biaggini, G. – Koller, H.: Die neue schweizerische Bundesverfassung / Neuerungen und Akzentsetzungen im Überblick. Europäische Grundrechts–Zeitschrift, 2000. Heft 11–13.

Bitskey Botond (Szerk.): Tíz éves az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíróság, 2000.

Bobvos Pál: A szövetkezeti részjegytőke jogi természete. In: Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk.: Vas János. Budapest, 2003.

Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. Acta Humana, 2001. No 43.

Böhm, F.: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. 1950.

Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete. KJK – MTA ÁJI, 1994.

Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. KJK – MTA ÁJI, 1995.

Bragyova András: Egyenlőség és alkotmány. Az alkotmányos egyenlőségi szabály jelentése és alkalmazása. In: Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999.

Brünneck, A.: Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes. Baden–Baden, 1984.

Buchanan, J. M.: A törvény és a láthatatlan kéz. In: Piac, állam, alkotmányosság. KJK, 1992.

Buchanan, J.M.: A Pareto-optimalitás érvényessége. In: Piac, állam, alkotmányosság. KJK, 1992.

Buchanan, J. M.: Piac, állam, alkotmányosság. KJK, 1992.

Canaris, C-W.: Grundrechte und Privatrecht. Archiv für die civilistische Praxis, 1984.

Chang, H. F.: A Liberal Theory of Social Welfare: Fairness, Utility and the Pareto Principle. The Yale Law Journal, 2000. Vol. 110.

Charny, D.: The New Formalism in Contract. The University of Chicago Law Review, 1999. 66.

Család, tulajdon és az emberi jogok. (Szerk. Halmai Gábor) INDOK, 1999.

Das österreichische Bundes–Verfassungsgesetz und seine Entwicklung. Berlin, 1980.

Derksen, U.: Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen. Münster, 1977.

Dienes-Oehm Egon: A Maastrichti Európai Unió Szerződés: a közösségi politikák, szervezeti és döntéshozatali rend változásai, az uniós célú jogviszonyok. Jogtudományi Közlöny, 1992. 11–12. sz.

Domé Györgyné: A szövetkezeti részjegy és üzletrész közös és eltérő vonásai. Jogtudományi Közlöny, 1994. 11–12. sz.

Dürig, G. – Maunz, T.: Grundgesetz Kommentar. München.

Dworkin, R.: Taking Rights seriously. Cambridge, 1977.

Dworkin, R.: Law's Empire. Cambridge, 1986.

Eisgruber, C. L.: Religious Liberty and the Moral Structure of Constitutional Rights. Legal Theory, 2000. 6.

Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003.

Engels, M. – Meyer, J.: Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta? Zeitschrift für Rechtspolitik, 2000. Heft 9.

Eörsi Gyula: Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai. Akadémiai, 1975.

Eörsi Mátyás – Kis János: Az alkotmányellenes diszkrimináció és a kárpótlási törvény. Budapest, 1991.

Erdő Péter (Szerkesztette, fordította és a magyarázatot írta): Az Egyházi Törvénykönyv. A Corpus Iuris Canonici hivatalos latin szövege magyar fordítással és magyarázattal. Szent István Társulat, 1986.

Eucken, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie. 1940.

Ewing, K. D.: Social Rights and Constitutional Law. Public Law, 1999.

Fechner, F.: Kommunale Parkgebühren zwischen öffentlichem Sachenrecht und Umweltpolitik. Deutsches Verwaltungsblatt, 1997. 1. sz.

Feiler, M.: Das Bonner Grundgesetz und die juristische Personen als Träger von Grundrechten. München, 1973.

Feldman, D.: Human Dignity as a legal Value. Part I. Public Law, 1999. 682., Part II. Public Law, 2000. 61.

Ferenczy Rita: Kérdések az egyházak és szervezeteik jogi személyiségének köréből. Magyar Jog, 1999. 9. sz.

Fischer, P. – Köck, H. F.: Europarecht einschließlich des Rechtes supranationaler Organisationen. Wien, 1997.

Fredman, S.: Discrimination Law. Oxford, 2001.

Friedrich, C. J. (Ed.): The Public Interest. New York, 1966.

Frowein, J. A. – Peukert, W.: Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK Kommentar. Strasbourg, Arlington, Kehl, 1996.

Funk, B-C. – Adamovich, L. K.: Österreichisches Verfassungsrecht. Wien–New York, 1985.

Gadó Gábor: Alapjogok védelme és korlátozása az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében. Gazdaság és Jog, 1994. 9. sz.

Gadó Gábor: A szerződési szabadság egyes kérdései, figyelemmel a Ptk. felülvizsgálatára. *Gazdaság és Jog*, 1998. 1. sz.

Goják János és Tomka Miklós (Szerk.): Az egyház társadalmi tanítása. Szent István Társulat, é.n.

Gönczi Katalin – Horváth Pál – Stipta István – Zlinszky János: Egyetemes jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997.

Grád András: Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélekezésről. HVG–Orac, 2000.

Groeben, H.: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Motor der gesellschaftlichen und politischen Integration. Tübingen, 1970.

Gygi, F.: Wirtschaftsverfassungsrecht. Bern, 1981.

Gygi, F.: Interventionsrecht und Interventionsverwaltung. Bern, 1983.

Gyórfy Tamás: A diszkrimináció tilalma: egy különleges státuszú jog. *Jogtudományi Közlöny*, 1996. 7–8. sz.

Haller, R.: Handels- und Gewerbefreiheit – Gesetzgebungs-kompetenzen des Bundes. Bern, 1983.

Hallstein, W.: Economic Integration as a Factor of Political Integration. In: *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*. Festgabe für A. Müller-Armack. 1960.

Halmai Gábor: Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról. *Világosság*, 1996. 3. sz.

Halmai Gábor (Szerk.): Család, tulajdon és az emberi jogok. *INDOK*, 1999.

Halmai Gábor (Szerk.): A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve. *INDOK*, 2000.

Halmai Gábor: Az emberi jogokat védő magyarországi intézmények. In: *Emberi jogok*. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003.

Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (Szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, 2003.

Harmathy Attila: Változások a szerződések burzsoá elméletében. *Állam- és Jogtudomány*, 1974. IV.

Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme. *Jogtudományi Közlöny*, 1989. 5. sz.



Harmathy Attila: Az állam gazdasági szerepváltozásának jogi tükröződése. Akadémiai székfoglaló, 1994.

Harmathy Attila: Droit civil – Droit constitutionnel. Revue internationale de droit comparé, 1998.

Hartley, T. C.: The Constitutional Foundations of the European Union. The Law Quarterly Review, 2001. April.

Hartlief, T.: Towards a European Private Law? A Review Essay. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 1994. 2. sz.

Hayek, F. A.: The Road to Serfdom. Chicago – London, 1976.

Hegedűs Éva: Bevezető tanulmány a Svájci Államszövetség alkotmányához. In: Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István. KJK, 1988.

Heringa, A. W.: Standards of Review for Discrimination. The Scope of Review by the Courts. In: Loenen, T. – Rodrigues, P. R. (eds.) Non-Discrimination Law; Comparative Perspectives. The Hague, 1999.

Holló András: Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon. (Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig.) Bíbor Kiadó, 1997.

Holló András és Balogh Zsolt (Szerk): Az értelmezett Alkotmány. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000.

Holló András – Kukorelli István – Sári János – Balogh Zsolt: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002.

Holoubek, M.: Funktion und Interpretation der Grundrechte. Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1999. 54.

Horváth Pál – Stipta István – Zlinszky János – Gönczi Katalin: Egyetemes jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997.

Hösch, U.: Eigentum und Freiheit. Tübingen, 2000.

Inglis, K. and Ott, A. (eds.): Handbook on European Enlargement. Asser Press, The Hague, 2002.

Isensee, J. –Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. Heidelberg, 1989.

Jacobs, F. G.: Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice. European Law Review, 2001. August.

- Johnston, A.:** Judicial Reform and the Treaty of Nice. *Common Market Law Review*, 2001. 38.
- Jurasits Zsolt:** A lelkiismereti és vallásszabadság törvényi szabályozásának elvi kérdései. *Magyar Jog*, 1990. 2. sz.
- Kaplow, L. – Shavell, S.:** Notions of Fairness Versus the Pareto Principle: On the Role of Logical Consistency. *The Yale Law Journal*, 2000. Vol. 110.
- Kardos Gábor:** A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Egyezményében és az Emberi Jogok Európai Bíróságának, illetve Bizottságának gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 1992. 1. sz.
- Kardos Gábor:** Ratifikáció és a lelkiismeret parancsa. *Fundamentum*, 1998. 4. sz.
- Kardos Gábor:** Az emberi jogokat védő nemzetközi intézmények. In: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Osiris, 2003. 139. old.
- Kámy Gyula:** A szövetkezeti üzletrész jogi természete. *Gazdaság és Jog*, 1995. 4. sz.
- Kecskés László:** EK jog és jogharmonizáció. KJK, 1995.
- Kelet Európa új alkotmányai. Szerk.: Tóth Károly. Szeged, 1997.
- Kilényi Géza (Szerk.):** Alkotmánybíráskodás. Unió, 1993.
- Kirchof, P. – Isensee, J. (Hrsg.):** *Handbuch des Staatsrechts*. Heidelberg, 1989.
- Kis János – Eörsi Mátyás:** Az alkotmányellenes diszkrimináció és a kárpótlási törvény. Budapest, 1991.
- Kis János:** Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. INDOK, 2000.
- Kis János:** Alkotmánybíráskodás a mérlegen. In: Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. INDOK, 2000.
- Koller, H. – Biaggini, G.:** Die neue schweizerische Bundesverfassung / Neuerungen und Akzentsetzungen im Überblick. *Europäische Grundrechts-Zeitschrift*, 2000. Heft 11–13.
- Koppelman, A.:** *Antidiscrimination Law and Social Equality*. New Haven, 1996.
- Korinek, K.:** Das Grundrecht der Freiheit der Erwerbsbetätigung als Schranke für die Wirtschaftslenkung. In: *Beiträge zum Wirtschaftsrecht*. Festschrift für Karl Wenger. Wien, 1984.
- Korinek, K.:** *Grundrechte und Verfassungsgerichtbarkeit*. Wien – New York, 2000.

- Korten, D. C.:** Tőkés társaságok világalma. Kapu Kiadó, 1996.
- Kovács István és Szabó Imre (Összeállítása):** Az emberi jogok dokumentumokban. KJK, 1976.
- Kovács István:** Az emberi jogok az alkotmányokban. In: Az emberi jogok dokumentumokban. Összeállította: Kovács István és Szabó Imre. KJK, 1976.
- Kovács István:** Az alkotmánygondolat kialakulása és megszilárdulása Nyugat-Európában. In: Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István. KJK, 1988.
- Kovács István (Szerk.):** Nyugat-Európa alkotmányai. KJK, 1988.
- Kovács István:** Az állam és társadalom az új alkotmányokban. In: Nyugat Európa legújabb alkotmányai. Szerk.: Kovács István és Tóth Károly. KJK, 1990.
- Kovács István és Tóth Károly (Szerk.):** Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. KJK, 1990.
- Kovács Krisztina:** A diszkrimináció-tilalom kiterjesztése az Emberi jogok európai egyezményében. Fundamentum, 2000. 4. sz.
- Kovács Krisztina:** A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003.
- Kovács Péter:** A közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem. Acta Humana, 2001. No 44–45.
- Környei Ágnes – Bokorné Szegő Hanna:** A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. Acta Humana, 2001. No 43.
- Köck, H. F. – Fischer, P.:** Europarecht einschließlich des Rechtes supranationaler Organisationen. Wien, 1997.
- Kukorelli István (Szerk.):** Alkotmánytan I. Osiris, 2002.
- Kukorelli István – Sári János – Balogh Zsolt – Holló András:** Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002.
- Landauer, C.:** Theory of National Economic Planning. Berkley – Los Angeles, 1947.
- Lábady Tamás:** A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialog Campus, 1997.

Lábady Tamás: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Tíz éves az Alkotmánybíróság. Szerk.: Bitskey Botond. Alkotmánybíróság, 2000.

Leisner, W.: Eigentum. In: Handbuch des Staatsrechts. (Hrsg. Isensee, J. –Kirchhof, P.) 4. Bd. Heidelberg, 1989.

Lenaerts, K.: Fundamental Rights in the European Union. *European Law Review*, 2000. Dec.

Lenaerts, K. and de Smijter, E.: A „Bill of Rights” for the European Union. *Common Market Law Review*, 2001.

Leó, XIII.: Rerum Novarum. In: Az egyház társadalmi tanítása. Szerk.: Tomka Miklós és Góják János. Szent István Társulat, é.n.

Locke, J.: Értekezések a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról. Budapest, 1986.

Loenen, T. – Rodrigues, P. R. (eds.): Non-Discrimination Law; Comparative Perspectives. The Hague, 1999.

Maunz, T. – Dürig, G.: Grundgesetz Kommentar. München.

Mavi Viktor: Az Európa Tanács és az emberi jogok nemzetközi védelme. *Jogtudományi Közlöny*, 1990. 7–8. sz.

Mayer-Maly, T.: Eigentum und Verfügungsrechte in der neueren deutschen Rechtsgeschichte. In: Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte. Berlin, 1983.

Mayer-Maly, T.: Rechtswissenschaft. Oldenburg, 1985.

Mádl Ferenc: Az Európai Gazdasági Közösség joga. Akadémiai, 1974.

Mádl Ferenc: *Ius Commune Europae*. *Jogtudományi Közlöny*, 1990. 3. sz.

Mádl Ferenc: Gazdaság és jog. Akadémiai, 1997.

Meyer, J. – Engels, M.: Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2000. Heft 9.

Miskolczi Bodnár Péter: Az alkotmányosság és a versenyjog. *Gazdaság és Jog*, 1998. 12. sz.

Montesquieu, Ch-L.: A törvények szelleméről. Osiris, 2000.

Mussler, W. – Streit, M.: The Economic Constitution of the European Community: From 'Rome' to 'Maasrtricht'. *European Law Journal*, Vol. I. No. 1. March 1995.

Muzslay István: *Gazdaság és erkölcs*. Márton Áron Kiadó, 1995.

Myrdal, G.: *Beyond the Welfare State*. London, 1960.

Nicolaysen, G.: Der Streit zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof. *Europarecht*, 2000. Heft 4. July–August.

Nipperdey, H. C.: Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik. 1954.

Nipperdey, H. C.: Grundrechte und Privatrecht. In: *Festschrift Molitor*. 1962.

Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István. KJK, 1988.

Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerk.: Kovács István és Tóth Károly. KJK, 1990.

Orgován Eszter: Vélemények az EU Alapvető Jogok Chartájáról. *Acta Humana*, 2001. No 44–45.

Ott, A. and Inglis, K. (eds.): *Handbook on European Enlargement*, Asser Press, The Hague, 2002.

Pendleton, H.: *The Politics of Democracy*. New York, 1965.

Pennock, J. R.: The One and the Many: A Note on the Concept. In: *The Public Interest*. Ed. Friedrich, C. J. New York, 1966.

Peukert, W. – Frowein, J. A.: *Europäische Menschenrechtskonvention*. EMRK Kommentar. Strasbourg, Arlington, Kehl, 1996.

Péteri Zoltán: Jogállamiság és alkotmány; eszmetörténeti kérdések. *Állam- és Jogtudomány*, 1994. 3–4. sz.

Pokol Béla: Alapjogok és alkotmánybíráskodás – jogelméleti nézőpontból. *Jogtudományi Közlöny*, 1989. 5. sz.

Pokol Béla: Posner gazdasági jogelmélete. *Gazdaság és Jog*, 2000. 9–10. sz.

Posner, R. A.: The Costs of Enforcing of Legal Rights. *East European Constitutional Review*, 1995. No. 3.

Ramm, T.: Juristische Person und Verfassung. In: *Rödig Festschrift*. Berlin – New York, 1978.

Rittner, F.: Az alapjogok alkalmazása jogi személyekre, különös tekintettel a vállalatokra. Jogtudományi Közlöny, 1986. 11. sz.

Rodrigues, P. R. – Loenen, T. (eds.): Non-Discrimination Law; Comparative Perspectives. The Hague, 1999.

Rostow, E. V.: Planning for Freedom. New Haven, 1960.

Sajó András: A „láthatatlan alkotmány” apróbetűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkét száz napja. Állam- és Jogtudomány, 1993. 1–2. sz.

Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. KJK–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995.

Sajó András: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. Magyar Jog, 1996. 4. sz.

Sajó András: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In: Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999.

Sándor István: A tulajdonjog szabályozása Nyugat-Európában a XX. század második felében. In: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001.

Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris, 2001.

Sári János – Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István: Az Alkotmány magyarázata. KJK – Kerszöv, 2002.

Sárközy Tamás: Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog. Akadémiai, 1973.

Sárközy Tamás: A jogi személy elméletének átalakulása. Vizsgálódás a szervezetek komplex jogalanyiságáról. KJK, 1985.

Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság lehetőségéről és szükségességéről Magyarországon. Valóság, 1986. 2. sz.

Sárközy Tamás: A privatizáció joga Magyarországon. Akadémiai, 1993.

Sárközy Tamás: A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben). Magvető, 1996.

Sárközy Tamás: Civilisztikánk tegnap és holnap között. In: A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben). Magvető, 1996.

Sárközy Tamás: A tulajdonviszonyok átalakulása. In: A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben). Magvető, 1996.

Sárközy Tamás: Rendszerváltás és a privatizáció joga. MTA, 1997.

Sárközy Tamás: A magyar tulajdoni rendszer átalakulása és a privatizáció jogi szabályozása. In: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001.

Schanda Balázs: Magyar állami egyházjog. Szent István Társulat, 2000.

Schluep, W. R.: Zum Wirtschaftsrecht. Bern, 1978.

Schubert, G.: The Public Interest: A Critique of the Theory of the Political Concept. Glencoe, 1960.

Schwabe, J.: Die sogenannte Drittwirkung der Grundrechte. 1971.

Schwerdtfeger, G.: Die Dogmatische Struktur der Eigentumsgarantie. Berlin, New York, 1983.

Shavell, S. – Kaplow, L.: Notions of Fairness Versus the Pareto Principle: On the Role of Logical Consistency. The Yale Law Journal, 2000. Vol. 110.

Smijter de, E. and Lenaerts, K.: A „Bill of Rights” for the European Union, Common Market Law Review, 2001.

Sólyom László: A polgári jogi felelősség hanyatlása. Akadémiai, 1977.

Sólyom László: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. In: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001.

Sólyom László: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001.

Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001.

Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz.

Sonnevend Pál: Szociális jogok, bizalomvédelem, tulajdonvédelem. In: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve. Szerk.: Halmai Gábor. INDOK, 2000.

Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog. In: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila szerk.: Emberi jogok. Osiris, 2001.

Steindorff, E.: Persönlichkeitsschutz im Zivilrecht. 1983.

Stipta István – Zlinszky János – Gönczi Katalin – Horváth Pál: Egyetemes jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997.

Streit, M. – Mussler, W.: The Economic Constitution of the European Community: From 'Rome' to 'Maasrtricht'. European Law Journal, Vol. I. No. 1. March 1995.

Starck, Ch. – Weber, A. (Hrsg): Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. Baden-Baden, 1986.

Süveges Márta: Az üzletrész, az üzleti vagyoni illetőség és az alapjogok szabályozása a hatályos német jogban. Magyar Jog, 1996. 6. sz.

Szabó András: A jogállamiság a Német Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny, 1991. 12. sz.

Szabó Imre és Kovács István (Összeállítása): Az emberi jogok dokumentumokban. KJK, 1976.

Szekfű Gábor: Alkotmány és alkotmánybírászkodás. Az alapjogok értelmezése és védelme az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. Jogtudományi Közlöny, 1992, 2. sz.

Szentiványi Iván: A közbevételek alkotmányosságának kérdése. Gazdaság és Jog, 2003. 3. sz.

Szigeti Péter – Takács Péter: A jogállamiság elmélete. Napvilág Kiadó, 1998.

Szigeti Péter: Legalitás és legitimitás Magyarországon. Fundamentum, 2003. 1. sz.

Szuromi Szabolcs Anzelm O. Praem.: Megjegyzések az egyházi vagyon tulajdonjogának korlátaihoz. Kánonjog, 2000. 2. sz.

Takács Albert: A közjog és a magánjog összefüggésének államelméleti és jogfilozófiai kérdései. Jogállam, 1994. 3–4. sz.

Takács Albert: A szociális jogok. In: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila szerk.: Emberi jogok. Osiris, 2003.

Takács Imre: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In: Alkotmánytan I. szerk.: Kukorelli István. Osiris, 2002.

Takács Péter – Szigeti Péter: A jogállamiság elmélete. Napvilág Kiadó, 1998.;

Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk.: Vas János. Budapest, 2003.

The EU and Human Rights. Ed.: Alston, P. Oxford, 1999.

Thiele, W.: Wirtschaftsverfassungsrecht. Göttingen, 1974.

Tíz éves az Alkotmánybíróság. Szerk.: Bitskey Botond. Alkotmánybíróság, 2000.

Tomka Miklós és Góják János (Szerk.) Az egyház társadalmi tanítása. Szent István Társulat, é.n.

Tóth Gábor Attila: Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Osiris, 2003.

Tóth Gábor Attila és Halmai Gábor (Szerk.): Emberi jogok. Osiris, 2003.

Tóth Károly és Kovács István (Szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. KJK, 1990.

Tóth Károly (Szerk.): Kelet Európa új alkotmányai. Szeged, 1997.

Török Gábor: Az önkormányzatokat a belterületi földek után megillető járandóságok kiadásával kapcsolatosan felmerült jogviták. In: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. Szerk.: Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001.

Török Gábor (Szerk.): A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. MTA Jogtudományi Intézet, 2001.

Trócsányi László ifj.: Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában. Jogtudományi Közlöny, 1994. 8. sz.

Tschiersky: Wirtschaftsverfassung. 1924.

Uitz Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság. Fundamentum, 1999. 2. sz.

Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999.

Vas János (Szerk.): Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára. Budapest, 2003.

Vékás Lajos: A szerződési szabadság alkotmányos korlátai. Jogtudományi Közlöny, 1999. 2. sz.

Vörös Imre: A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság. In: Alkotmánybíráskodás. szerk.: Kilényi Géza. Unió, 1993.

Vörös Imre: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából. Gazdaság és Jog, 1994. 1. sz.

Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok. Budapest, 1994.

Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az alkotmányban. Acta Humana, 1995. No. 18–19.

Vörös Imre: A piaci szereplők egyenlőként kezelése a magyar gazdasági jogrendben, az Alkotmányban és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999.

Vörös Imre: Az EU csatlakozás alkotmányjogi: jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny, 2002. 9. sz.

Wahl, R.: Der Vorrang der Verfassung und die Selbstständigkeit des Gesetzrechtes. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1984. 6.

Weber, A. – Starck, Ch. (Hrsg): Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. Baden-Baden, 1986.

Weber, M.: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. Budapest, 1992.

Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2000.

Wendt, R.: Eigentum und Gesetzgebung. Hamburg, 1985.

Wenger, K.: Die Wirtschaftsordnung. In: Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung. Berlin, 1980.

Widmaier, U. – Alber, S.: Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung. Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2000. Heft 17–19.

Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für A. Müller-Armack. 1960.

Zlinszky János – Gönczi Katalin – Horváth Pál – Stipta István: Egyetemes jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997.

Zlinszky János: Keresztény erkölcs és jogászai etika. Szent István Társulat, 1998.

Zoltán Ödön: Az emberi méltóságról. Magyar Jog, 1996. 9. sz.