

Chronowski Nóra

egyetemi docens, ELTE ÁJK, tudományos munkatárs, MTA TK JTI

Vincze Attila

egyetemi docens, AUB, Habilitand, Wirtschaftsuniversität Wien

Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban*

A pénzügyi-gazdasági válság globális kockázati tényező, amely a nemzeti alkotmányos rendszereket megterheli, és új kihívások elé állítja. Egyrészt tudomásul kell venni, hogy a krízis kezelését célzó új nemzetek feletti eszköztár (mint például az Európai Stabilitási Mechanizmus) és a nemzetgazdaságok fokozottabb harmonizációja újabb szuverenitás-transzfert igényel, amely alkotmányossági kérdéssé transzformálódik.¹ Másrészt – az euró övezetben részes és azon kívüli államok eltérő problémái, valamint a nemzeti gazdaságok különböző állapota miatt – szükségszerűen nemzeti válaszok is születnek: takarékosági és megszorító intézkedések, kiigazító csomagok, a bankrendszert és a befektetőket érintő kormányzati intézkedések sűrűsödnek válság-joganyaggá, amelynek azonban még mindig az alkotmány keretei között kell maradnia. A veszélyeztetett alkotmányi értékek tartalmi oldalról különösen a gazdasági és szociális alapjogok², formai oldalról pedig az állami beavatkozás sebessége miatt a jogbiztonság, a fair eljárás. Vitathatatlannak, hogy a gazdasági válság ténye és következményei elől az alkotmánybíráskodás sem térhetett ki. Ez statisztikailag is szignifikánsan látható a 2009 óta kibontakozó joggyakorlatban, amely egyre gyakrabban hivatkozik a gazdasági válságra különféle formában. Ez azért is feltűnő, mert az 1990-es évek legelejét leszámítva a gazdasági válság nem jelent meg mint argumentációs toposz, annak ellenére sem, hogy számos gazdasági nehézséggel nézett szembe nemcsak Magyarország, hanem a világ is. Az 1995/96-os gazdasági kiigazítás („Bokros-csomag”) oka sem volt más,

mint a költségvetés tarthatatlanná vált helyzete, de ugyanígy lehetne beszélni a 1994/95-ös mexikói, az 1997-es ázsiai, az 1998-as orosz, a 2001-es török vagy az 1999/2002-es argentin válságról is, amelyek semmilyen módon nem éreztették a hatásukat az Alkotmánybíróság gyakorlatában, ahogyan a 2001. szeptember 11-i terrortámadást sem említik kifejezetten a bíróságok. Ezzel szemben a 2008 végén kibontakozott és a hatását – legalábbis részben és legalábbis egyes országokban – azóta is éreztető pénzügyi-gazdasági válságra előszeretettel hivatkozik az Alkotmánybíróság esetjog. A megszorítások arányosságának kérdése, a válságkezeléssel összefüggő közös áldozatvállalás mérlegelése számos európai alkotmánybíróság naprendjére került.³

Az alábbi írás európai összehasonlításra nem, csupán arra vállalkozik, hogy miután áttekintette a válságorientált magyar joggyakorlatot, elméleti elemzést adjon arról, milyen konstellációkban és milyen feltételek mellett lehet hivatkozni a gazdasági válságra mint releváns körülményre az alkotmánybíráskodásban, továbbá, hogy a magyar alkotmánybíráskodás milyen keretek között mozoghatna e téren. A gyakorlat kapcsán a válogatás szempontja az, hogy a válság vagy ennek szinonimája, a krízis mint kifejezés megjelenik-e az érvelésben. Ez természetesen nem tökéletes elhatárolási kritérium, mert számos olyan esetet nem vesz figyelembe, amikor a válság explicite nem jelenik meg a határozatban, ugyanakkor talán mégis a leginkább használható korpusz-szűkítés, mert úgy véljük, hogy amennyiben egy bizonyos érv ténylegesen hozzájárul a döntéshez, akkor ez olyannyira „megsűrűsödik”, hogy a kifejezés előfordul a határozat indokolásában.

I. Az esetjog áttekintése

A gazdasági válság mint releváns szempont 1991-ben jelent meg az alkotmánybírói gyakorlatban, amikor a lakáscélú kölcsönök kamataival kapcsolatos

* A tanulmány az oslói alkotmányjogi világkongresszus 12. szekciójára Vincze Attila által készített elemzés magyar nyelvű átdolgozott változata. Chronowski Nóra kutatását az MTA Bolyai János Ösztöndíja támogatta.

¹ Itt elég a német alkotmánybírói gyakorlatra utalni: BVerfGE 125, 385 – Griechenland-Hilfe, BVerfGE 129, 124 – EFSF. Az ESM határozathoz Vincze Attila: A német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése az Európai Stabilitási Mechanizmus ratifikációjáról, *Alkotmánybírói Szemle* 2012/2, 134–140. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata ugyanakkor – nem megfelelő módon – megengedőbb: EUB C-370/12. sz. Pringle ügyben 2012. november 27-én hozott határozat. Ehhez Michael Potacs: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und Solidaritätsprinzip, *EuR* 2013, 133–145. Nem szabad továbbá megfeledkezni a jelenleg is folyó az EKB állampapír-vásárlási akcióját (quantitative easing) érintő eljárásról, lásd Cruz Villalón Főtanácsnok záróindítványát a C-62/14 Peter Gauweiler kontra Deutscher Bundestag ügyben.

² Claire Kilpatrick – Bruno De Witte (eds.): Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges, *EUI Working Paper LAW*, 2014/05, 1–120.

³ Xenophon *Contiades* – Alkmene *Fotiadou*: How Constitutions Reacted to the Financial Crisis, in *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis* (ed. X. Contiades), Farnham, Ashgate 2013, 32–33. Federico *Fabbrini*: The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective, *Berkeley Journal of International Law* 2014/1, 64–123. Cristina *Fasone*: Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective, *EUI Working Paper MWP* 2014/25, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33859/MWP_WP_2014_25.pdf?sequence=1

törvényi rendelkezéseket és ezzel összefüggésben a korábbi Ptk. 226. § (2) bekezdését támadták. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat ezzel kapcsolatosan elviekben nem találta alkotmányellenesnek azt a lehetőségét, hogy hosszú évekig fennálló szerződési jogviszonyokban az esetlegesen beálló jelentős gazdasági, esetleg politikai, illetve pénzügyi és egyéb társadalmi változások hatására bekövetkező és a szerződéskötéskor előre nem látható kockázatok (háború, válság, infláció, politikai kockázatok, gazdasági lehetetlenülés stb.) következményeit az állam kiigazítsa, amennyiben ezek lényegesen megváltoztathatják a szerződő felek helyzetét.⁴ Ezt a határozatot a későbbi gyakorlat megerősítette⁵, ugyanakkor a közvetlenül a rendszerváltozást követő egy-két évet leszámítva a gazdasági válságra hivatkozás nem játszott szerepet.

A gazdasági válság mint érv 2009-ben tért vissza,⁶ amikor az állampolgári jogok országgyűlési biztosa azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint a lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvény alkotmányellenes, mivel a kezességet a munkahely 2008. szeptember 30-át követő elvesztéséhez kötötte, ami önkényes, és ezzel megsértette a megkülönböztetés tilalmát. Az Alkotmánybíróság 2010 márciusában meghozott döntése szerint ez a bizonyos feltételek mellett biztosított készfizető kezesség *ex gratia* juttatás, amire nincsen senkinek joga. Ez azonban csak félig igaz: a szolidaritáson alapuló állami segítségnyújtásra valóban nincsen senkinek alanyi joga, ugyanakkor, ha az állam valamilyen pénzügyi segítséget nyújt, akkor ezt csak önkényes megkülönböztetés nélkül teheti, vagyis nem részesítheti egyes állampolgárait segítségben, míg más hasonló helyzetűeket nem. Így a kérdés valójában az volt, hogy a gazdasági válság megalapozhatja-e a kezességnyújtást, amire a válasz igen, másrészt, hogy önkényes volt-e a 2008. szeptember 30-i dátum meghatározása, amire a válasz, hogy nem.

Röviddel ezután a földgáz-nagykereskedés összefüggésében került elő a gazdasági válság.⁷ A pénzügyi válság és az ennek hatására bekövetkezett árfolyamváltozások hatására a földgáz-nagykereskedők jelentős veszteségeket szenvedtek, amelyeket egy miniszteri rendelet alapján a többi piaci szereplőnek kellett megtérítenie. Az árrögzítés és a jelentős valutaleértékelődés miatt kétségkívül méltánytalan állapotok álltak elő, amely állami beavatkozást is indokolhat, az az állítás ugyanakkor, hogy „az egész jogrendszerben nem található egyetlen olyan jogi előírás sem, mely erre az esetre alkalmazandó és alkalmazható volna”, figyelmen kívül hagy számos lehetséges elvi megoldást, amely akár a jogállamiság, akár a tulajdonvéde-

lem, akár a szerződések kötőereje, akár a szinallagma megbomlása és a szerződés tényleges üzleti alapjának sérelme mintájára (§ 313 BGB analógiájára) elképzelhetőnek tűnik. Ez volt az első határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a gazdasági válságot mint biáncó felhatalmazást értelmezte, ami a dogmatikai kérdések kibontása és megválaszolása nélkül igazolta az állami intézkedést.

Bár a tőkepiaci szabályozással kapcsolatosan nem sokkal ezután meghozott határozat⁸ sokszor hivatkozott a „válságjogi jogalkotásra”, a befektetési jegyek kereskedésének felfüggesztése egy ettől függetlenül létező lehetőség volt, és erre is figyelemmel, a gazdasági válság érdemi érvként nem jelent meg a döntésben.

A gazdasági válság ugyanakkor jelentős szerepet játszott a villamosenergia kötelező átvételi rendszere átalakítása megítélése során.⁹ A távhőt termelő erőművek számára a villamosenergia-törvény alapján kiadott konkrét egyedi határozat garantálta a távhőtermelés során előállított villamosenergia meghatározott árú és meghatározott időre szóló felvásárlását, aminek az volt a célja, hogy az érintett erőművek által eszközölt befektetések megtérüljenek. Ezeket a konkrét egyedi hatósági határozatokon alapuló szerződéseket az Országgyűlés az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvénnyel 2011. július 1-jei hatállyal megszüntette. Az áramvásárlási szerződések és az azok alapjául fekvő közigazgatási engedélyek rendszere az Alkotmánybíróság szerint komplex jogviszonynak minősülnek, amelyek a közigazgatási jog és a polgári jog határterületén a két nagy jogterület „átfedésében” jönnek létre, a közigazgatási jog és a magánjog közötti „senki földjén” helyezkednek el. Maga az energiavásárlási konstrukció olyan keresztfinszírozási rendszer, amely az energia és a távhő termelésén túl szociális, energiahatékonysági és környezetvédelmi szempontokat is szolgál. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság szerint a megalapozott döntéshez nem elegendő sem a jogviszony valamely részének az összefüggéseiből kiemelt vizsgálata, sem az egyoldalú közjogi vagy magánjogi megközelítés. Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított alkotmányjogi panaszokat elutasította azon az alapon, hogy a korábbi Ptk. lehetővé tette a szerződések utólagos jogszabályi módosítást, és a Ket. is engedte a közigazgatási határozatok jogerejének feltörését (újrafelvételi eljárás, a döntés módosítása vagy visszavonása, felügyeleti eljárás). Ezzel összefüggésben hivatkozott a „globális gazdasági-pénzügyi válság[ra]” és az ezzel párhuzamos „magyar gazdasági-pénzügyi-költségvetési helyzet[re]”, amelyek a körülményeket olyan lényeges módon változtatták meg, hogy indokoltá tették az energiavásárlási rendszer közjogi és magánjogi elemeinek felülvizsgálatát és átalakítását.

⁴ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, Indokolás III.3., ABH 1991, 146, 152–153.

⁵ 1473/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 685.

⁶ 775/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 2125.

⁷ 813/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 2136.

⁸ 70/B/2009, ABH 2010, 1945.

⁹ 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, ABH 2012, 604, 630.

A következő ügy a végtörlesztési törvény¹⁰ alkotmányosságát vizsgálta,¹¹ amely meghatározott időtartamban lehetővé tette, hogy az idegen valutában denominált kölcsönt a piacinál jóval kedvezőbb árfolyamon lehessen törleszteni. Az Alkotmánybíróság szerint – hivatkozva a régi Ptk. 241. §-ban testet öltő *clausula rebus sic stantibus* elvére – a törvény alkotmányos volt, mert „az állam a körülményeknek az ésszerűen előre nem látható és a normális változás kockázatán túlmenő alakulása, az általa csak korlátozottan befolyásolható forint árfolyam gyengülése és ehhez kapcsolódóan a devizahitelesek jelentős számának nehéz helyzetbe kerülése, valamint az ország általános deviza-eladósodottsága miatt kényszerült gyors beavatkozásra egyes intézkedésekkel – köztük a végtörlesztési törvénnyel – az adósok érdekében, az országot fenyegető jelentős anyagi és szociális károk elkerülése céljából”. Más szóval a jogalkotó „egy nemzetközi válság következtében Magyarországon előállt jelentős, kivételes és súlyos helyzetre reagált”. Ez annak ellenére, hogy elvben igazolhatja az állami intézkedés célját, arra azonban még nem ad választ, hogy mennyiben arányos egy szerződéses viszony megváltozásának kockázatát szinte teljesen az egyik szerződő félre terhelni, és arra sem, mennyiben indokolt éppen azt a hitelezői kört védeni, amelyik rendelkezik elegendő tőkével a végtörlesztéshez, és így szociálisan kevésbé rászorult. Ez különösen az alább tárgyalandó, első devizahiteles alkotmánybírósági határozat indokolásának fényében megválaszolendő, amely a szociális hatásokkal érvel.

Ezek után a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről szóló alkotmánybírósági határozatban¹² kapott szerepet a gazdasági válság. Először is az Alkotmánybíróság – statisztikai és egyéb adatokra hivatkozás nélkül – megállapította, hogy a korábbi Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jognak jelentős szerepe volt az ország eladósodásában, amely a fokozatosan romló demográfiai helyzet miatt gazdaságilag is fenntarthatatlan. Az Alkotmánybíróság továbbá azt is kijelentette, hogy a „gazdasági viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövidtávú államcél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni.” Ennek folyamán a nyugdíjrendszert is át kellett alakítani, mégpedig úgy, hogy „nyugellátás az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyeket illetheti meg, az »ex gratia« jellegű juttatások a megváltozott helyzetben nem vagy csak korlátozottan tarthatók fenn”. Ez az érv a korhatár előtti nyugdíjellátások megszüntetését is igazolta.

A krízis ezután a családi pótlékról szóló alkotmánybírósági döntésben tűnt fel,¹³ amelyben a testület – hivatalból eljárva – megállapította az Országgyűlés által elkövetett mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet, mivel az a családok támogatásáról szóló törvénynek a családi pótlékról szóló szabályaiban¹⁴ nem alakította ki annak lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással. Ez pedig sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a gyermekek védelméhez, gondoskodáshoz való jogait.¹⁵ Az Alkotmánybíróság fenntartotta a korhatár előtti nyugdíjak ügyében tett megállapítását, amely szerint „[a] szociális ellátórendszer egyes ellátásait – változó gazdasági környezetben, az állam mindenkori gazdasági teljesítőképességére, különösen »a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetre« tekintettel – a törvényhozó átalakíthatja vagy akár meg is szüntetheti, az ilyen intézkedések önmagukban nem alaptörvény-ellenesek”.¹⁶ A testület ez esetben ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a válságra való hivatkozás nem legitimál mindenfajta beavatkozást: „Alkotmányossági kérdést csak a jogalkotói beavatkozás mélysége, illetve az vethet fel, hogy a változtatás nem ütközik-e más, az Alaptörvény által védett jogokba vagy elvekbe, így különösen a jogbiztonság elvébe, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, vagy meghatározott feltételek fennállása esetén a tulajdonhoz való jogba.”¹⁷

Szintén meghatározó szerepe volt a válságnak a devizahitelekkel foglalkozó alkotmánybírósági határozatokban.¹⁸ 2014 novemberében, az első devizahitel-döntésben a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény egészét, valamint egyes rendelkezéseit vizsgálta a testület.¹⁹ Az egyik indítvány szerint maga a jogalkotó is a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság hatásaival indokolta a jogszabályi rendezés szükségességét, ami ugyanakkor – az indítvány szerint – indokolatlanná tenné a törvény hatályának kiterjesztését a 2004–2008 között kötött szerződésekre. A másik indítványozó bírói tanács azt is sérelmesnek tartotta, hogy a törvény nem a fogyasztók helyzetét kritikus mértékben elnehezítő szerződés-

¹³ 14/2014. (V. 13.) AB határozat, ABK 2014, 708.

¹⁴ 1998. évi LXXXIV. törvény.

¹⁵ Alaptörvény XV. cikk (2) bek. és XVI. cikk (1) bek.

¹⁶ 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [47], ABH 2013, 692, 707–708. és 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30], ABK 2014, 708, 714.

¹⁷ 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30], ABK 2014, 708, 714.

¹⁸ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, ABK 2014, 1556. és 2/2015. (II. 2.) AB határozat, MK 2015, 432.

¹⁹ Ehhez lásd *Drinóczi* Tímea: Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről: a szerződési szabadság régi-új korlátai, *Jogesetek Magyarázata* 2014/2, 3–12.

¹⁰ Az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXI. törvény.

¹¹ 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, ABH 2013, 1414.

¹² 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013, 692.

si rendelkezéseket (árfolyamkockázat fogyasztók általi egyoldalú viselése) módosítja, hanem a fizetési terhek elnehezülését arányaiban nagyságrendekkel kisebb mértékben okozó kamat-, költség- és díjmelést lehetővé tevő kikötéseket vélelmez tisztességtelennek.

Az Alkotmánybíróság köztudomásúnak fogadta el, hogy „a 2008–2009-es globális pénzügyi válságot követően az ilyen szerződések több százszoros nagyságrendben tartósan és súlyosan elnehezültek. Háztartások tömege került nehéz élethelyzetbe, családok tízezreit fenyegette a kilakoltatás stb.” Ugyanígy fogadta el azt is, hogy a „probléma negatív következményeit a társadalom, a nemzetgazdaság egésze viseli, ezek kezelése, orvoslása bírói úton (az individuális jogvédelem keretében) nem volt lehetséges”. A következtetés egybecseng a Kúria 6/2013-as PJE határozatával. Ez ugyanakkor egyelőre csupán legfeljebb a legitim törvényalkotói cél keretében értelmezhető, ennél messzebb menő következtetések levonására még alkalmatlan.

A törvényi rendezés szükségességét és alkotmányosságát az Alkotmánybíróság egészen a már említett első (és sokáig egyedüli) válság-döntésére, a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatra vezette vissza, amely határozat az 1989-es rendszerváltás körülményei között született, így a hivatkozás azt a benyomást keltetheti, mintha hasonló jelentőségű változások következtek volna be az elmúlt években is.

Az Alkotmánybíróság továbbá hivatkozott a 8/2014. (III. 20.) AB határozatra is, mely szerint az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése második mondatában megfogalmazott kötelezettségből, hogy Magyarország védi a fogyasztók érdekeit és fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, nem vezethető le, hogy az erőfölénnyel visszaélés, illetve a fogyasztói jogok megsértésének bizonyos formája, mértéke, vagy bizonyos szerződéstípus, vagy annak valamely feltétele közvetlenül az M) cikk (2) bekezdésébe ütköző lehetne.²⁰ Ez azért kifogásolható, mert gyakorlatilag kiüresíti az M) cikk tartalmát, holott az lényegesen egyszerűbbé tehetné volna a feladat megoldását: ha ugyanis volt erőfölény, akkor az ebből fakadó következmények a tisztességtelen versenyjog keretei között kezelhetőek lettek volna. Ez persze a pénzintézetek mellett felvetette volna az állam felelősségének a kérdését is, az ezzel járó tehermegosztással egyetemben.

Ezt követően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény nagyon extenzív – ugyanakkor az individuális felelősség O) cikkben foglalt elvét teljesen figyelmen kívül hagyó – értelmezésével élt. Elsőként hivatkozott arra, hogy a „konkrét ügygel összefüggésben nem hagyhatók figyelmen kívül a deviza alapú kölcsönszerződések százszorosának súlyos és elhúzódó társadalmi, gazdasági következményei”. (Ami az összes, és nem csupán a lakáshitel-szerződésekre vonatkozhatna). Az Al-

kotmánybíróság továbbá hivatkozott a Nemzeti hitvallásra, mely szerint „[v]alljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét”, amiből az M) cikk (2) bekezdésével együtt az államnak az a kötelezettsége fakad, hogy „a gyengébb felek tömegeinek súlyos válsághelyzete folytán” beavatkozzon, mert ha nem tenné, akkor „a kiszolgáltatott helyzetben levő adósok alapjogainak, végső soron emberi méltóságához való joguknak a sérelme visszafordíthatatlanul bekövetkezne”. Az Alkotmánybíróság ebből azt vonta le, hogy a bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikke alapján is így kellett volna értelmezniük a jogszabályokat.²¹

Ebből ugyanakkor az következne, hogy minden egyes szerződés tekintetében meg kellett volna vizsgálni, vajon a szerződést kötő fél ténylegesen „gyengébb fél” volt-e, aki nem volt tisztában az árfolyamkockázat létevel, annak lehetséges mértékével és hatásaival. Ez a következmény – amellet, hogy ellentmond a kiinduló tételnek, miszerint a kérdés bíróságiilag nem lett volna kezelhető – azt is kikényszeríti, hogy számot vessünk, milyen mértékben avatkozhat be az állam a szerződéses viszonyokba, mi az a kockázat, amit még a szerződő fél visel, és azt is, hogy mi a diszkrimináció esetén vizsgálendő *tertium comparationis*. Ha ugyanis a lakáshitelezésbe kell beavatkozni, akkor az állam védelmére éppúgy jogosult lenne egy forint-, mint egy devizahiteles, az ő tulajdonjoguk, vagy emberi méltóságuk stb. semmivel sem kevésbé védelemre méltó, mint másoké. Ha nem ez a csoportképző tényező, akkor elvben minden devizahiteles (autó, szabad felhasználású, lakásfelújítási vagy nyaralási céllal felvett kölcsön esetében) jogosult a segítségre. Jogilag a kérdés az, hogy mi különbözteti meg a lakás-devizahiteleket más hitelfelvevőktől, és miért jutalmazza az állam azokat, akik felelőtlenül vállaltak kockázatot. Ekkor nyilván felmerülne az a kérdés is, hogy mennyiben köteles az állam a lakáspiacot (bérleti díjak) szabályozni, mennyiben lenne köteles bérlakásokat építeni, és mennyiben nem tett eleget ennek a kötelezettségének. A devizaválság ennél fogva számos kérdést vetne fel, amelyekre az Alkotmánybíróság nem törekedett választ adni, hanem önmagában azzal a „köztudomású ténnyel” érvelt, hogy válság van, és az állam ezt orvosolja. A tényleges kérdések tényleges megválaszolására sajnos nem vállalkozott.

A második devizahitel-döntés 2015 februárjában az újabb bírói kezdeményezéseket ismét elutasította. Itt az indítványozók az adósok helyett fellépő állam perbeli szerepének, a rövid eljárási határidőknek és a jogerő áttörésének az alkotmányosságát vitatták. Az Alkotmánybíróság a jogerő áttörésének alkotmányos volta körében nyúlt a válság-toposzhoz. Elsőként azzal érvelt, hogy a jogalkotó el akarta kerülni azoknak a devizaadósoknak a hátrányos megkülönböztetését, akik a PJE határozat előtt pervesztesek lettek, azokhoz képest, akik korábban nem indítottak pert. Ezért az

²⁰ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [61], hivatkozva ABK 2014, 1556, 1565.

²¹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, ABK 2014, 1556, 1566.

Alaptörvénnyel összhangban került sor a már lezárt és még le nem zárt jogviszonyok egységes rendezésére minden adós vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság az egyébként általa is szokatlannak minősített törvényi megoldás szükségességét az adósok gazdasági és szociális ellehetetlenülésével és a probléma ösztársadalmi méretével magyarázta.²² A lezárt jogviszonyokba való beavatkozás szükségessége melletti érvként tehát a devizaadósok individuális válsághelyzetét hozta fel a testület, amelyet aztán összekötött a gazdasági válsággal: „A fogyasztói kölcsönszerződések adósa – a szerződéskötést megelőzően cselekvési autonómiával rendelkező tulajdonosok – az egyensúlytalan szerződési feltételek (így az egyoldalú szerződésmódosítások) teljesítésének kényszere következtében olyan gazdasági szükséghelyzetbe kerültek, mely a cselekvési autonómiájukat, az önrendelkezési szabadságukat kiüresítette, ez a helyzet pedig emberi méltóságukat is sérti.” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a globális pénzügyi válság és a deviza alapú hitelek bedőlése miatt előállt szociális válság körülményei között is ragaszkodik az általános személyiségi jogként felfogott emberi méltósághoz való jogról és az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjaként védett tulajdonhoz való jogról még az 1990-es évek elején kialakított felfogásához. Végső soron az adósok méltóságának a védelmét szolgálja tehát a már elbírált jogviszonyokba való törvényhozói beavatkozás. A testület szerint ez azonban kivételes, szűk körű, az Alaptörvénynek az állam alapjogvédelmi kötelezettségéről, az emberi méltósághoz való jogról és a fogyasztók védelmével összefüggő állami feladatokról szóló rendelkezéseinek együttértelmezésén alapuló megoldás. Az Alkotmánybíróság az intézkedés egyensúlyosságát is mérlegelte: álláspontja szerint a peresztes adósok érdekserelme nyomósabb lett volna, ha kimaradnak az elszámolásból, mint a vélelmezett tisztességtelen kikötést alkalmazó pénzügyintézeteknek.²³ Ebben a gondolatmenetben azonban az Alkotmánybíróság számára a korábban peresztes adósok vélt egyéni válsághelyzetének volt alapjogvédelem-fakasztó hatása, amely a problémának csupán nagyon szűk keresztmetszete, és a fent említett tágabb összefüggésekben felvetett kérdésekre nem ad konkluzív választ.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a válságra az Alkotmánybíróság is válságtünetekkel reagált. A ténylegesen felmerülő komoly kérdések megválaszolása helyett a válságot egyelőre mintha adu ásznak tekintené. Megelégszik olyan közhelyszerű megállapításokkal, miszerint „a különböző pénzügyi válságok kezelésének európai standardja sincs”, vagy a különféle tagállami és banki csődhelyzetek kezelésének fejlődési íve „a mérsékeltbb eszközöktől az egyre radikálisabb

eszközök igénybevételének irányába tart”.²⁴ Ezek még az állami beavatkozás legitimitációja szempontjából sem elégséges érvek, és teljesen alkalmatlanok a beavatkozás arányosságának, egyensúlyosságának mércéjeként.

A másik gyakran visszatérő motívum az *ex gratia* juttatás, ami mintegy jogon kívüli állapotot teremt, ugyanis erre senkinek nincsen igénye, és ennél fogva a hátrányos megkülönböztetés fel sem merül. Itt nem vitatjuk, hogy vannak *ex gratia* vagy kegy jellegű juttatások, de ezek egy jogállamban inkább kivételek,²⁵ mint például a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési joga. Ehelyett sokkal inkább az a jellemző, hogy az állam szigorú jogi kontroll alatt áll, és különböző jogosultságok vagy kötelezettségek nem állapíthatók meg anélkül, hogy ennek kritériumai felülvizsgálhatók ne lennének, ami különösen akkor igaz, ha a jogosultságokat és kötelezettségeket tömegesen befolyásolja az állam. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben kifejezetten nagyvonalúan vonja meg az ilyen kegy jellegű juttatások körét, és kifejezetten szűkmarkú a kikényszeríthető jogokkal. A bibliai Jób juthat eszünkbe, aki a legtöbb csapást azzal nyugtázta, hogy „Az Úr adta, az Úr elvette, legyen áldott az Úr neve!” (Jób 1, 21).

Ugyanakkor ha az alkotmánybíróság nem kívánja jogi keretben tartani az államot, akkor erősen megkérdőjelezhető saját legitimitása is. Az alkotmánybíróságok ilyen konstellációkban azzal szokták védeni az álláspontjukat, hogy nem politizálnak,²⁶ és ez szükség-szerűen korlátozza a felülvizsgálat mércéjét. Ez azonban inkább jól hangzó, mintsem megalapozott érv, ugyanis a felülvizsgálat mércéjének szándékos korlátozása (passzivizmus) éppúgy önkényes, mint a felülvizsgálat mércéjének a kiterjesztése (aktivizmus), hiszen gyakorlatilag mind a két esetben arról van szó, hogy az alkotmánybíróság eltér az alkotmányban előírt programjától, és ezzel gyakorlatilag átrítja az alkotmányt magát.²⁷

²⁴ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [159], ABK 2014, 1556, 1581.

²⁵ Ez igaz még az Egyesült Királyságra is, amely különösen széles körben ismerte a kegy jellegű juttatásokat, de ezeket egyre szigorúbb jogi kontroll alá helyezi, lásd *R v Home Secretary, ex p Harrison* [1988] 3 All ER 86, *R v Foreign Secretary, ex p Everett* [1989] QB 811, *R v Home Secretary, ex p Fire Brigades Union* [1995] 2 AC 513. Lásd összefoglalóan *Anthony Wilfred Bradley – Keith D. Ewing: Constitutional and Administrative Law*, Pearson, Harlow 2007, 266–268.

²⁶ [gy pl. BVerfGE 36, 1 [14–15.], ehhez lásd Klaus Schlaich – Stefan Koriath: *Das Bundesverfassungsgericht*, C.H. Beck, München 2012, msz. 505.; Norbert Achterberg: *Bundesverfassungsgericht und Zurückhaltungsgebote. Judicial, political, processual, theoretical self-restraints*, DÖV 1977, 649–659.

²⁷ Lásd Andreas Voßkuhle: Art. 93, in: v. Mangoldt – Klein – Starck: *GG-Kommentar*, Vahlen, München 2005, msz. 36.; Dietrich Murswiek: *Der Umfang der verfassungsrechtlichen Kontrolle staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Zum „Grundsatz des judicial self-restraint“*, DÖV 1982, 529, 532. Peter Badura: *Richterliches Prüfungsrecht und Wirtschaftspolitik, in: Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft, Festschrift für Ludwig Fröhler zum 60. Geburtstag* (hrsg. Peter Oberndorfer – Herbert Schambeck) Duncker & Humblot, Berlin 1980, 321,

²² 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [63], MK 2015, 432, 442.

²³ 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [64], MK 2015, 432, 442.

Azzal, hogy határozott kritikáját adtuk a korábbi gyakorlatnak, egyelőre csupán kérdéseket tettünk fel, de nem túl sokat válaszoltunk meg közülük. A következőkben támpontokat próbálunk adni ahhoz, hogy a gazdasági válság milyen módon vehető figyelembe az alkotmánybírói gyakorlatban.

II. A gazdasági válság mint érvelési elem

Az állam bár nem képes irányítani a gazdasági folyamatokat, kellő eszközzel rendelkezik ahhoz, hogy azokat legalábbis befolyásolja. A gazdasági válság, melynek részbeni okozója maga az állam volt, kellő indokul szolgál arra, hogy a gazdasági folyamatokba beavatkozzon. Ez az önmagában még méltányolható körülmény ugyanakkor nem igazol mindenfajta beavatkozást és nem tesz bármiféle intervenciót alkotmányossá. Ezért mindenképpen fel kell tenni a kérdést, hogy a gazdasági válságnak mi az alkotmányossági „helyi értéke”?

A gazdasági folyamatokba történő bármiféle beavatkozás alapvetően igazolásra szorul, mégpedig két okból.

Egyrészt, mert a vállalkozási gazdasági tevékenység maga, illetve a gazdasági szereplők vagyoni értékű befektetései alapjogilag védett pozíciók. Az alkotmány azért védi ezeket a tranzakciókat, mert a vállalkozás, az innováció szükségszerű rizikóval jár, és egyes befektetések szükségképpen veszteségesek, mások pedig nyereségesek. Annak érdekében, hogy a nyereségesség lehetősége legyőzze a veszteségektől való ódzkodást, az alkotmány garantálja a vállalkozás szabadságát és a tulajdon szentségét annak érdekében, hogy az állam ne avatkozzon be indok nélkül, illetve aránytalanul. A szabadsággal járó egyéni felelősség alanyi jogi garanciája a vállalkozás és a tulajdon szabadsága: az önálló rendelkezés az önálló kockázatviseléssel jár együtt. Ez nem zárja ki, hogy az állam olyan közjavak előállítását – oktatás, közlekedés, energia – támogassa bizonyos formában, amelyek önállóan nem vagy nem gazdaságosan állíthatók elő, azt azonban igen, hogy a kockázatosztásba az állam túl gyakran és/vagy túlságosan drasztikusan beleszóljon.

Másrészt, és ez erősen a magyar alkotmány sajátossága, az alkotmány védi a piacgazdaságot mint intézményt, tehát a gazdasági források allokációját elsősorban a piacra és nem központosított állami újraelosztásra bízva, még akkor is, ha szinte valamennyi korábbi kormánynak voltak ezzel ellentétes intézkedései, amelyeket az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a gazdasági semlegesség túlságosan is tág értelmezésével és a gazdasági alapjogok háttérbe szorításával tolerált.

340. Lásd még Justice Holmes különvéleményét az *Adkins v. Children's Hospital of District of Columbia*, 261 U.S. 525 [569] ügyben: „The bargain is equally affected whichever half you regulate.”

Alkotmányossági kérdés minimálisan – ahogy arra a magyar Alkotmánybíróság is rámutatott már az ismertetett családi pótlék ügyben,²⁸ bár nem vonta le belőle a szükséges következtetéseket – a válságra alapozott jogalkotói beavatkozás mélysége és alapjog-sértő jellege. A szükségességi–arányossági teszt keretében ez azzal az eredménnyel jár, hogy a gazdasági válság kezelése mint legitím cél elfogadható ugyan, de önmagában nem igazolhat bármiféle állami beavatkozást, csak akkor, ha az ténylegesen szükséges és arányos. Ehhez ugyanakkor alapos, a tényleges alapjogi sérelmet, a beavatkozás szükségességét, valamint az azzal remélt eredményt bizonyítékok és nem csak megérzések alapján értékelő gyakorlatra van szükség. Igaz ez még akkor is, ha a jogalkotó élvez némi játékteret, joga van nem tökéletes döntést hozni, és az Alkotmánybíróságtól ez az új megközelítés lényegesen aprólékosabb munkát várna el (kétszer mérj, egyszer vágj).

Lehet-e egy alkotmánybíróság engedékeny? Vagyis megteheti-e azt, hogy elfogadja a kormányzati diszkreció elsőbbségét a krízismenedzsment terén, és nem dolgoz ki olyan kritériumrendszert, avagy tesztet, amely mentén a beavatkozások, intézkedések legitimitása értékelhető?²⁹

A kérdés egyértelmű: meddig mehet el egy alkotmánybíróság válság közepén, ha „nyomorúságban vergődünk” (Zoltárok 138, 7). Erre van gyakorlati és van elméleti válasz is.

A gyakorlati választ az Alkotmánybíróság 1995/96-os tevékenysége adja. Az elhíresült „Bokros-csomag” és az azzal szembeni konok alkotmánybírói gyakorlat azt mutatja, hogy az alkotmányos értékek kikényszerítése nem jár feltétlenül az állami válságkezelés ellehetetlenülésével.

Az elméleti válasz összetettebb. Az első kérdés az, hogy mely állami szervnek van alkotmányos felhatalmazása és intézményi képessége (*constitutional and institutional capacity*)³⁰ pénzügyi döntések meghozatalára: erre az a válasz, hogy alapvetően a kormánynak. A parlament bizalmát élvező kormány alkotmányos felelőssége bizonyos döntések meghozatala, és alapvetően (a központi bank és a számvevőszék kivételével) a kormányzat rendelkezik azokkal a kapacitásokkal, amelyek alkalmassá teszik egyes döntések következményeit mérlegelni: erre a jogász végzettségű és a gazdasági folyamatokkal kapcsolatosan kevés közvetlen információval rendelkező alkotmánybírák

²⁸ 14/2014. (V. 13.) AB határozat, ABK 2014, 708.

²⁹ Michelle Everson – Christian Joerges: Who is the Guardian for Constitutionalism in Europe after the Financial Crisis? *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series* No. 63/2013, 23. <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper63.pdf>

³⁰ A fogalmakhoz lásd Jeffrey Jowell: Judicial deference: servility, civility or institutional capacity? *Public Law* 2003, 592–601., Jeffrey Jowell: Judicial Deference and Human Rights: A Question of Competence, in *Law and Administration in Europe – Essays in Honour of Carol Harlow* (eds. Paul Craig – Richard Rawlings), Oxford University Press, Oxford 2003, 67–79.

nem alkalmasak.³¹ Ebből az is következik, hogy az alkotmánybíróság „bedobja a gyepőt a lovak közé”, és érdemben nem ellenőrzi a kormányzatot, ahogy az egyébként a válságra hivatkozó számos magyar alkotmánybírósági határozatból kiolvasható. Ez azonban hibás végkövetkeztetés, mégpedig két okból.

Egyrészt, az Alkotmánybíróság abból indul ki, hogy a kormányzat kezének megkötése korlátozza a kormányzat válságkezelési képességét. Ezzel megint két probléma van: az egyik, hogy az alkotmányok célja éppen a kormányzat korlátozása, az előbbi érv pedig gyakorlatilag minden helyzetben kizárná az alkotmányossági kontrollt. A másik ellentmondás pedig az, hogy a korlátozás nélküli kormányzat, mint gazdasági rizikófaktor, önmagában is hozzájárulhat a válság továbbgyűrűzéséhez. Ha ugyanis nem lehetnek biztosak a gazdasági szereplők abban, hogy a szabad elhatározáson alapuló rizikómegosztást a kormányzati szeszély nem bírálja felül, akkor ez nyilvánvalóan csökkenti a kockázatvállalási és beruházási hajlandóságot.

Másrészt abból, hogy egy válságkezelési döntés célszerűségét vagy hasznosságát az Alkotmánybíróság nem vizsgálja felül, még nem következik, hogy ne vizsgálhatná az alapjogi sérelmeket, továbbá az sem következik, hogy ne követelhetné meg bizonyos eljárási garanciák betartását: például érdemi háttérszámítások elvégzését, amelyek alátámasztják egyes intézkedések szükségszerűségét. Ezzel ugyanis az Alkotmánybíróság nem venné át a gazdasági kormányzás felelősségét, de kikényszerítene egyfajta racionalitást. Ugyanígy, a „válság-jogalkotás” alkotmányossága felülvizsgálható a jogbiztonság és a hatalommegosztás elve, vagy a diszkrimináció tilalma szempontjából is.

III. Alaptörvény – válság – alkotmánybírósági „kapacitáskorlát”

Az elméleti modell alkalmazása szempontjából érdekes áttekinteni, hogy a magyar Alkotmánybíróság számára egyáltalán milyen mozgásteret enged az Alaptörvény a gazdasági alkotmányosság kontrollja terén. Nem elhanyagolható szempont, hogy a gazdasági válság Magyarországon közrejátszott alkotmányos válság kialakulásában is, avagy másként fogalmazva és távolabbról szemlélve a hazai folyamatot, nem lehet eltekinteni attól, hogy az Alaptörvény pénzügyi-gazdasági válság időszakában sodorta el az Alkotmányt.³² Az Alaptörvény abban az értelemben is válság-alkotmány,³³ hogy több, átmenetinek tűnő adós-

ságfék-szabályt tartalmaz és szigorú fiskális követelményeket támaszt. Ezek alkotmánybírósági védelme azonban – meglehetősen kontraproduktív módon – korlátozott.

Ez abból adódik, hogy a kétharmados többséggel rendelkező kormányzat sajátos gazdaságpolitikai céljainak elérése érdekében – de áttételesen a krízisre adott válaszként, mintegy elejét véve a válságkezelési intézkedések alkotmányos vétőjének – már az Alaptörvény hatálybalépése előtt korlátozta a közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálhatóságát.³⁴ Az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdése hosszútávon zárja ki a közpénzügyi tárgyú törvények teljes körű alkotmányossági vizsgálatát: a 37. cikk (4) bekezdése ugyan összekapcsolja az államadósságkorlátozással a felülvizsgálati korlátot, de ez a kritérium nem egzak. A 37. cikk (6) bekezdése szerint bár törvény határozza meg az államadósság és a hazai össztermék számítási módját, de az teljesen bizonytalan, meddig áll fenn a felülvizsgálati jogkör korlátozása.³⁵ Így az Alkotmánybíróság elé a válságra reagáló, azt kezelni hivatott jogalkotás „fajsúlyosabb” része érdemi vizsgálatra nem is jut el.³⁶ Ami persze nem zárja ki, hogy az adott ügyek nemzetközi fórumok előtt rendeződnek (vagy eszkalálódnak), mint a különadók³⁷ vagy a végkielégítések 98% adóztatása esetén,³⁸ így tehát a jogkörkorlátozás legfeljebb elodázza a konfliktust.

ben külső (európai uniós és globális) körülmények idézték elő. [...] A körülmények lényeges megváltozása következtében a 2008–2009 óta zajló nemzeti, uniós és globális válságkezelés, kiütésként új irányokat vett. [...] Ebben a közegben, ilyen körülmények között zajlott a magyar alkotmányozás 2010-ben és született meg Magyarország új Alaptörvénye 2011-ben. Ugyanzen körülmények között zajlik ma is az alkotmányos jogrendszer újraalkotása, melynek keretében szintén új és szokatlan megoldások tanúi lehetünk.”

³⁴ Zoltán Szente: Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary, in *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis* (ed. X. Contiades), Farnham, Ashgate 2013, 251–252.

³⁵ Bővebben Chronowski Nóra: A korlátozott alkotmánybíráskodásról, in *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (szerk. Fekete Balázs–Horváthy Balázs–Kreisz Brigitta), HVG-ORAC, Budapest 2014, 68–83.

³⁶ Az természetesen igaz, hogy az Alkotmánybíróságnak még mindig van mozgásteret annyi, hogy a felülvizsgálat alól kivételként tételezett közpénzügyi tárgyú törvények körét szűken, míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tevő alapjogokat tágan értelmezheti. Lásd Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége, *Fundamentum* 2014/1–2, 99.

³⁷ Lásd az Alkotmánybíróság 1618/B/2010. sz. elutasító határozatát, majd az Európai Bíróság 2014. február 5-i, C-385/12, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-dunántúli Regionális Adó Főigazgatósága ügyben hozott határozatát, ennek elemzéséhez Vincze Attila: Verletzt eine stark progressive Umsatzsteuer, die zwischen verbundenen und nicht verbundenen Unternehmen unterscheidet, die Niederlassungsfreiheit? *Internationale Steuerrundschau* 2014/3, 102–104.

³⁸ Lásd a 184/2010. (X. 28.) AB határozatot, ehhez Somody Bernadette: Az Alkotmánybíróság határozata a 98 százalékos különadóról. A visszaható hatályú adóztatás alkotmányossága, *Jogestek Magyarázata* 2011/1, 3–11. Lásd még a 37/2011. (V. 10.)

³¹ Fabbrini: i. m. 122.

³² Contiades – Fotiadou: i. m. 50.

³³ Ez a gondolat expressis verbis megjelenik Lenkovic Barabásnak a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz (ABH 2012, 432–433.) fűzött különvéleményében: „[234] Az azonban tényként megállapítható, hogy az ún. rendszerváltozás húsz éves folyamatában [...] az ország súlyos, kiterjedt és mély (politikai, gazdasági, pénzügyi, szociális, morális stb.) válságba sodródott. Ezt a válságot részben a magyar jogállamon belüli, rész-

A 37. cikk (4) bekezdéséből az is következik, hogy a közpénzügyi törvények akár át is törhetik az Alaptörvényt, alkotmányellenességüknek nincs – vagy csak nagyon szűk körben van – alkotmányjogi szankciója. Ez azonban alássa a jogbiztonságot és a jogállamiságot, ami pedig megint csak nem ösztönzi a befektetők bizalmát.³⁹

Az Alkotmánybíróság mozgásterére szempontjából szintén zavarba ejtő szabály az N) cikk (3) bekezdése, amely alapján más állami szervek mellett kiemelten az Alkotmánybíróság feladata ellátása során a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét köteles tiszteletben tartani. Ez a szabály felveti azt a lehetőséget, hogy az alapjogok korlátozásánál máshol húzódik a szükségesség és az arányosság határa, azaz fiskális szempontokra – vagy a válsággal igazolt megszorító intézkedésekre – hivatkozó jogalkotás előtt az Alkotmánybíróságnak meg kell hajolnia. Az alapjogokkal szemben azonban a gazdaságossági mérce nem alkalmazható, ez ellentétben állna az Emberi Jogok Európai Egyezményén alapuló alapjog-korlátozási gyakorlattal.⁴⁰ Egyelőre még nem tudható, hogy az Alkotmánybíróság miként viszonyul ehhez a szabályhoz, összekapcsolja-e azt a válság-érveléssel, mivel mindeddig nem kerített sort az N) cikk (3) bekezdés értelmezésére.⁴¹

Végül, míg az Alkotmány – a töretlen alkotmánybírói gyakorlat szerint – gazdaságpolitikailag semleges volt és nem foglalt állást a piacgazdaság egyetlen modellje mellett sem, addig az Alaptörvényben a piacgazdaság elve kifejezetten nem szerepel. Igaz, hogy a piacgazdaság összetevői kiolvashatók a rendelkezésekből,⁴² de az állami gazdaságpolitikának rendkívül széles mozgásteret ad, s a beavatkozás mélységének megítéléséhez adott esetben a korábbinál még alacsonyabb mércét is választhat az Alkotmánybíróság.⁴³

AB határozatot, ehhez *Chronowski* Nóra: Az Alkotmánybíróság második határozata a 98 százalékos különadó ügyében, *Jogesetek Magyarázata* 2012/3, 3–11., valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2013 május 14-i határozatát az N.K.M. v. Hungary ügyben (Application no. 66529/11), és végül a 6/2014. (II. 26.) AB határozatot.

³⁹ Pál *Sonnevend*–András *Jakab*–Lóránt *Csínk*: The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (eds. Armin von Bogdandy and Pál *Sonnevend*), C.H.BECK–Hart–Nomos, Oxford and Portland, Oregon 2015, 96.

⁴⁰ Hasonlóan lásd a Velencei Bizottság 621/2011. sz. állásfoglalásának 51. pontját, amelyben a testület hangsúlyozza, hogy financiai megfontolások nem eredményezhetik az alkotmányos korlátok és garanciák sérelmét.

⁴¹ *Szente*: i. m. 253.

⁴² *Drinóczi* Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben, in *Hatékony-e a magyar jog?* (szerk. *Katona Klára* – *Szalai Ákos*), Pázmány Press, Budapest 2013, 53–82.

⁴³ Lásd a szövetségi hitelintézetek integrációjáról szóló határozatokat: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, ABK 2014, 916., 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, ABK 2014, 982., továbbá a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló döntést: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, ABK 2014, 991., az utóbbival ellentétesen pedig lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2015. ja-

Az Alkotmánybíróság felhatalmazása tehát ab ovo korlátozott, szinte arra csábít, hogy a válságra „gondolva” (implicit módon) vagy azt tényként említve (sommás explicit elismeréssel) kitérjen a gazdaságpolitikai és szociális jogokkal összefüggő jogalkotás érdemi alkotmányossági kontrollja elől. Mindazonáltal nem feledhető, hogy az Alkotmánybíróság még mindig a jogalkotó bírója, és határozatait alkotmányjogi érveléssel kell alátámasztania. A „gazdasági-pénzügyi válság”, a „tömeges szociális ellehetetlenülés” vagy a „történelmi helyzet, körülmények” segítségül hívása pedig nem jogi, hanem politikai érv.⁴⁴

Ezért amikor „válságjog” alkotmányosságáról kell a testületnek döntenie, és tudomásul veszi a válság tényét mint az állam beavatkozását legitimáló faktort, akkor különösen alapos alkotmányossági vizsgálatot kellene lefolytatnia a jogbiztonság, a fair (bírói és hatósági) eljárás, valamint az alapjog-korlátozás megengedhetősége, arányossága körében. Az újabb gyakorlatban a jogbiztonság védelme általában is háttérbe szorult, például alkotmányjogi panasz eljárásban a testület a jogállamiság elvét csak nagyon szűk körben – a kellő felkészülési idő hiányára és a hátrányos vizsgálható hatály tilalmára figyelemmel, de ekkor sem konzekvensen – részesíti védelemben.⁴⁵ Még válságjogi jogalkotás esetében sem üresedhet ki a kellő felkészülési, a lezárt jogviszonyok és a bizalomvédelem alkotmánybírói védelme. Az utóbbi években mint ha felszívódott volna az a korábban következetesen alkalmazott tétel, hogy az állam nem rendelkezik korlátlan szabadsággal a gazdasági folyamatok szabályozása terén, így a rosszhiszeműség vélelméből kiindulva, tetszése szerint nem avatkozhat be, arra való tekin-

nuár 13-i határozatát a *Vékony v. Hungary* ügyben (Application no. 65681/13).

⁴⁴ Erre példaként lásd *Dienes-Oehm Egon* alkotmánybírói különvéleményét a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban (ABK 2014, 230.) „[86] A rendszerváltozáshoz, illetőleg az európai integrálódásunkhoz fűzött számos (sokszor eltűzött) elvárás nem, vagy részbeni teljesülése, az objektív nehézségekhez járulóan az elmúlt évtizedben elkövetett gazdaságpolitikai, majd 2006-ban politikai hibák a korábbi szórányos elégedetlenséget társadalmi nyugtalansággá növelték. A 2008-ban bekövetkezett gazdasági válság pedig máig kiható módon akadályozta, sőt esetenként lehetetlenné tette e negatív körülmények teljes körű felszámolását, összességében romlott a társadalom egzisztenciális biztonságérzete, valamint nőtt politikai és lélektani megosztottsága. Sajnálatos módon a közélet, a közügyek vitatásának stílusa és napi gyakorlata viharos gyorsasággal tükrözte a társadalom nyugtalanságát és megosztottságát, aminek egyenes következménye volt a közélet és a közügyek vitatásának eldurvulása. Hangsúlyozni kell, hogy mindezek a jelenségek a 2008. évben kirobbant gazdasági válságot követően nemcsak hazánkban voltak tapasztalhatóak, kisebb vagy nagyobb mértékben az Európai Unió szinte valamennyi országában megnyilvánultak. [87] A szólás- és sajtószabadság jogával való visszaélés tömegessé válása alkalmas a köznyugalom megzavarására. [...] A közügyek szabad vitatása tekintetében a közelmúlt történései indokolják azt, hogy a jogalkalmazói gyakorlat a köz érdekében, a köznyugalom megóvására is figyelemmel lehessen.”

⁴⁵ Eredetileg 1140/D/2006. AB végzés, de az Alkotmány hatálya idején az *actio popularis* utólagos normakontroll miatt ez nem okozott problémát.

tet nélkül, hogy kiket és milyen mértékben sújt hátránnyal.⁴⁶ A költségvetés végrehajtásával összefüggő alaptörvényi kötelessége a kormánynak az átláthatóság biztosítása.⁴⁷ Az átláthatóság, megismerhetőség, kiszámíthatóság a kormány feladat-ellátása, hatáskör-gyakorlása során a jogállamiságból levezetett jogbiz-

⁴⁶ „Noha az államnak a piacgazdaság viszonyai között is megvan az a joga, hogy jogszabályok segítségével beavatkozzék a gazdasági folyamatokba, ez irányú joga nem korlátlan. Az semmiképpen sem tartozik bele, hogy a piacgazdaság tényleges viszonyait figyelmen kívül hagyva, a rosszhiszeműség vélelméből kiindulva, tetszése szerint szabályozza a gazdasági életet, tekintet nélkül arra, hogy a kellően át nem gondolt szabályozás kiket és milyen mértékben sújt joghátránnyal.” 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 247.

⁴⁷ Alaptörvény 37. cikk (1) bek.

tonság-teszt része lehetne. Amennyiben a gazdasági válság kezelését célzó jogalkotói beavatkozás alapjogi konfliktust vet fel, az alkotmányossági döntés transzparenciájához elengedhetetlen az alapjogi teszt szisztematikus alkalmazása,⁴⁸ az érvelés láthatósága, és a releváns európai (EUB, EJEB) esetjog figyelembevétel, mert csak ez a módszer járulhat hozzá az objektív alkotmányvédelem kiszámíthatóságához és a nemzetközi szintű konfliktusok elkerüléséhez. A válság végső soron a jogállamiság és az emberi jogok védelmének a próbája, sajnálatos lenne a mércék elengedésével eleve egyenlőtlené tenni a küzdelmet.

⁴⁸ Lásd ehhez *Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az alapjogi teszt újrafogalmazása, Jogtudományi Közlöny 2014/1., 23–34.*