

## A JOGRENDSZER MINT A GAZDASÁGI FEJLŐDÉS INFRASTRUKTÚRÁJA

*A magyar jogalkotó sajnos rendszerint nem teremti meg a sikeres gazdaság jogi infrastruktúráját. Ehhez ugyanis szükség lenne stabilitásra, kiszámíthatóságra, a gazdasági racionalitás figyelembevételére, az adminisztrációs terhek tűrhető szinten tartására. Ehelyett sajnos inkább a voluntarizmus, a visszamenőleges hatályú jogalkotás, a gazdasági érdek démonizálása és a magas adminisztrációs terhek jellemzőek. A magyar gazdasági jog nagyrészt befelé fordul, vagyis nincs tekintettel arra, hogy a mi jogrendszerünk versenyben van más nemzetek jogrendszerével a gazdasági előnyökért. Általában jellemző a szabályozási kudarcokat figyelmen kívül hagyó túlzott bizalom az adminisztratív szabályozókban, és ezzel párhuzamosan egy erős bizalmatlanság a piac, a polgári jog, a bíróságok és a választott bíróságok iránt. Az előzőekből fakadóan általános jelenség a túlszabályozottság és a fogyasztóvédelmi túlsúly. A 2010. őszi alkotmánymódosítás óta hiányoznak a törvényhozóval szembeni tulajdonvédelem hatékony hazai eszközei, ami a kapitalista gazdálkodás alkotmányos garanciáit kérdőjelezi meg.*

A jelen fejezetben a magyar jogrendszer és a gazdaság viszonyáról fogunk szólni, természetesen a témát messze nem kimerítve.<sup>1</sup> Egyes idetartozó konkrét kérdéseket más fejezetekben tárgyalunk: a (gazdasági) jogalkotás előkészítését és a sarkalatos törvények gazdaságpolitikai témákra való használatát a sarkalatos törvényekről szóló fejezetben (Jakab András és Szilágyi Emese munkája), a jogbiztonság és a korrupció kérdését külön fejezetekben (Nagy Csongor István, illetve Ligeti Miklós írása), a munkajog gazdasági hatásait az új Mt.-re vonatkozó fejezetben (Kun Attila elemzése).<sup>2</sup> Itt néhány olyan általános jellegzetességet tárgyalunk, amelyek a viszony általános megértéséhez szükségesek.

A gazdaság fogalmát itt – közgazdaságtanilag roppant helytelenül – a pénzügyileg-vagyonilag megragadható, GDP-vel, vagy a versenyképességi mutatókkal mért

<sup>1</sup> Az 1–3. pont szerzője Szalai Ákos, a 4. pont Jakab András munkája.

<sup>2</sup> A választottbíráskodást illetően az *MTA Law Working Papers* egyik tanulmányára utalnánk az olvasót: BORONKAY Miklós – ifj. WELLMANN György: „A választottbíráskodás helyzete Magyarországon” *MTA Law Working Papers* 2015/12. Lásd még jelen kötetben Nagy Csongor István tanulmányát a kérdéstről.

tevékenységekre fogjuk szűkíteni. Le kell szögezni, hogy a gazdaság helyesebb fel-fogása vagy a szűkös (nem csak anyagi-pénzügyi) erőforrásokkal való gazdálkodás, vagy a racionális ember (nem csak anyagi-pénzügyi) döntéseinek köre – mind a kettő szélesebb ennél. Az első esetében, sok a GDP-ben, versenyképességi vizsgálatokban helyet nem kapó erőforrás is vizsgálat tárgya kellene, hogy legyen – például a fizetett munka, házi- (pontosabban nem fizetett) munka, szabadidő és pihenés közötti idő-beosztás (hiszen az idő szűkös erőforrás). A racionális döntések pedig szintén messze túlterjednek a tipikusan „gazdaságinak” tekintett területen – a racionális döntések elmélete<sup>3</sup> vizsgálja például a párkapcsolatok racionális döntés alapján megszülető, de nem „anyagi” kérdéseit,<sup>4</sup> vagy akár a vallásgyakorlást<sup>5</sup> is. Mi azonban itt a szűk értelemben vett „anyagi”, „vagyon” kérdésekre szűkítjük csak a figyelmünket.

Az elemzés alapja egy olyan 21 alkalomból álló, a Jogtudományi Intézetben szervezett beszélgetéssorozat volt,<sup>6</sup> amely a gazdasági jog egyes fontosabb kérdéseit tekintette át. A résztvevők egy kerekasztal-beszélgetés műfajának megfelelően meglehetősen provokatívan, tömören és sarkosan fogalmazták meg véleményüket. Így itt nem is célunk az, hogy e beszélgetések alapján vázoljuk fel az egyes részterületek problémáit – arra az ilyen beszélgetések nem alkalmasak –, hanem csak az, hogy az ott felmerültek alapján olyan pontokat azonosítsunk, amelyek a magyar gazdasági jog, gazdasági szabályozás általános, több területen felbukkanó jellemzőinek tekinthetőek. Ezeket az eredményeket négy állítás köré szervezzük – ezek lesznek az egyes fejezetek tételmondatai.

Az első fejezeté: a magyar jogot gyakran kritizálják amiatt, hogy a gazdaság működéséhez szükséges feltételeket nem teremti meg. Problémát jelent a magas tranzakciós költség, illetve a teljesítési-adminisztrációs terhek magas szintje is. A közvetlen adminisztrációs, teljesítési költségnél fontosabb problémának tűnik a jogrendszer kiszámíthatatlansága, gyakori változása.

A második fejezeté: a magyar jogrendszer kapcsán úgy tűnik, a szabályozás terepe túl nagy: a gazdasági jog túl gyakran él tételes magatartási előírásokkal, túl kevésbé bízik a magánjog rugalmasabb megoldásaiban. Sőt, ezek a tételes előírások (kógens, félig kógens szabályok) a magánjogban is egyre nagyobb teret kapnak.

A harmadik fejezeté: a magyar gazdasági jog nagyrészt befelé forduló, szinte kizárólag a hazai igényekre koncentrál, nagyon ritkán veszi figyelembe, hogy versenyben áll más nemzetek jogaival, és ezért egy-egy magyar jogi, jogpolitikai döntés nemcsak a hazai gazdaság, társadalom számára fontos, hanem annak révén erőforrásokat is lehet az országba vonzani máshonnan, vagy éppen azok miatt erőforrások fordulhatnak más jogrendszerek, más telephelyek felé.

<sup>3</sup> Lásd Jon ELSTER: *A társadalom fogaskerekei* (Budapest: Osiris 2011).

<sup>4</sup> Lásd Gary S. BECKER: *A Treatise on the Family* (Boston: Harvard University Press 1993).

<sup>5</sup> Lásd Laurence R. IANACCONE: „Introduction to the Economics of Religion” *Journal of Economic Literature* 1998/3. 1465–95; Sriya IYER: „The New Economics of Religion” *INET Institute Working Paper Series* 2015/1; SZALAI Ákos: „Az egyházpolitika gazdaságtana” *Századvég* 2005/38. 3–55.

<sup>6</sup> A projekt leírása elolvasható és a beszélgetésekről készült videók megtekinthetők itt: [jog.tk.mta.hu/a-jogrendszer-mint-a-gazdasagi-fejlodes-infrastrukturaaja](http://jog.tk.mta.hu/a-jogrendszer-mint-a-gazdasagi-fejlodes-infrastrukturaaja).

A negyedik fejezeté: a 2010. őszi alkotmánymódosítás óta hiányoznak a törvényhozóval szembeni tulajdonvédelem hatékony hazai eszközei, ami a kapitalista gazdálkodás alkotmányos garanciáit kérdőjelezi meg.

## 1. A JOGI INFRASTRUKTÚRA ÉS A GAZDASÁGI ÉRDEKEK

A gazdasági teljesítményre, vagy a versenyképességre ható tényezők közgazdaságtani modelljei meglehetősen sokszínűek. Nincs olyan elmélet, amely mögött szakmai közmegegyezés húzódna. A különböző gazdaságpolitikai iskolák, makroökonómiai modellek közötti vita nagyrészt éppen erre vezethető vissza. (A versenyképesség gyakran emlegetett fogalma pedig sokak<sup>7</sup> szerint valójában jelentéskéretű – az aktuális alkalmazója által fontosnak tartott jellemzőkre koncentráció – kifejezés.) A gazdasági teljesítmény és a jogrendszer közötti összefüggések természetesen még kevésbé egyértelműek.<sup>8</sup>

E vitát természetesen itt lezárni nem tudjuk és nem is akarjuk. Még bemutatni sem – helyhiány miatt. A következőkben két olyan modellt emelünk ki, amelyek a makroszintű elemzés helyett a közgazdaságtan lényegesen jobban megalapozott mikroökonómiai összefüggésekből indulnak ki. Pontosabban: a normatív mikroökonómiából (közösségi gazdaságtanból, közpénzügyekből, jóléti gazdaságtanból). E szerint a cél a gazdasági-társadalmi szereplők közötti Pareto-javítás.<sup>9</sup> Pareto-javításról akkor beszélünk, ha olyan változást sikerül elérni, amelynek csak nyertese-nyertesei vannak, vesztese nincs.<sup>10</sup> A normatív mikroökonómia feltételezéseivel hasonlóan felteszük, hogy az ilyen lépések a gazdaság, a társadalom egészének is előnyösek lesznek.

A kiindulópont az, hogy helyesen értsük a változás fogalmát az előző definícióban. Változás alatt értünk mindent, ami elmozdulást jelent egy adott állapotból. A legfontosabb ezek közül az egyéni döntés. A gazdaságban, társadalomban azonban

<sup>7</sup> Pl. Paul KRUGMAN: „Competitiveness – A Dangerous Obsession” *Foreign Affairs* 1994/2. 28–44.

<sup>8</sup> Michael J. Trebilcock és Mariana Mota Prado pl. az országok szegénységét vizsgáló könyvükben nagyrészt az elmúlt néhány évtizedben a harmadik világban indult nemzetközi gazdaságfejlesztési programjainak stratégiáiból kiindulva hét egymásnak is ellentmondó, egymással is vitatkozó modellt mutatnak be, mindegyik kritikájával együtt. Lásd Michael J. TREBILCOCK – Marianna Mota PRADO: *What Makes Poor Countries Poor?* (Cheltenham: Edward Elgar 2012).

<sup>9</sup> A két megközelítés közötti különbséget úgy lehet érzékeltetni, hogy a mikroökonómiai az egyéni döntéseket vizsgálja – míg a makroökonómia a gazdaság egészének, a gazdasági mutatók alakulásának elemzését tűzi ki célként. Ugyan a modern közgazdaságtan a módszertani individualizmus alapján, mindig az egyéni döntésekből próbálja levezetni a társadalmi (így a makrogazdasági folyamatokat is), de a makroökonómiában (különösen annak egyes iskoláiban) időként megjelennek olyan tényezők is, amelyek az egyéni döntésekből nem vezethetők le.

<sup>10</sup> Ki kell emelni, hogy a Pareto-javítás e definíciója sokak szerint nagyon szigorú, hiszen a vesztesek léte eleve kizárja, hogy egy változás helyesíthető, hatékonyság-javító legyen. Eppen ezért a költség-haszon elemzéshez hasonló módon azt is helyesíthetőnek tartják, ha egy változtatással annak nyertesei többet nyernek, mint amennyit annak vesztese vesztenek. Ez az ún. Kaldor–Hicks-teszt, lásd pl. John CULLIS – Phillip JONES: *Közpénzügyek és közösségi döntések* (Budapest: Aula 2003) 47–48. A mostani modelljeinkben azonban a két hatékonyságfogalom közötti különbség nem lesz zavaró – ezért megmaradunk az egyszerűbb Pareto-javulás vizsgálatánál.

az egyének döntései a többieket is érintik, ezért a Pareto-javítás azt követeli, hogy ez olyan lépés legyen, amelyhez – ha megkérdezzük erről őket – hozzájárulnának. Kooperálnának velünk, nem akadályoznák a lépésünket. A normatív joggazdaságtan alapmodelljei ezeket a felek számára kölcsönösen előnyös, vagy legalábbis egyik érintett számára sem hátrányos kooperációkat keresik. Ezek megteremtésében, elősegítésében látják a jogrendszer egyik legfontosabb funkcióját.<sup>11</sup>

A két itt tárgyalandó modell Williamson tranzakciós költség elmélete, valamint Cooter és Schäfer innováció és tőke közötti kapcsolatra épülő magyarázata. Mindkettő Ronald Coase híres elméletére épül. Coase az 1937-es „A vállalat természete” című cikkében<sup>12</sup> fogalmazta meg először a felismerést, hogy amennyiben egy előbb említett változás (pontosabban a termelés) több ember, több erőforrás gazdájának együttműködését követeli, akkor pusztán az, hogy a változás kölcsönösen előnyös (vagy legalábbis egyiküknek sem hátrányos), még nem garantálja, hogy az létre is jön. Akadályozhatja ugyanis a kooperációt, a közöttük létrejövő tranzakciót az ún. tranzakciós költség. Ebben a cikkében Coase már kifejti, hogy amennyiben ez a költség a piaci tranzakciók során nagyon magas, és emiatt elmaradnak ilyen kölcsönösen előnyös lépések, akkor a felek hajlamosak az adott tranzakciót, kooperációt kivonni a piaci folyamatok köréből, és egy vállalaton belülré vinni.

A tranzakciós költségek csökkentése tehát azzal az előnnyel jár, hogy több kölcsönösen előnyös üzlet, kooperáció megy végbe. Ahhoz azonban, hogy ezt elérhessük, tudnunk kell, hogy mik is ezek a kölcsönösen előnyös lépéseket akadályozó tranzakciós költségek. Oliver E. Williamson az a közgazdász, aki a Nobel-díjat éppen azért kapta, mert a tranzakciós költség összetevőit azonosította, illetve megmutatta, hogy milyen technikákkal próbálják a gazdasági szereplők csökkenteni, elkerülni azokat (ezeket a technikákat nevezi gazdasági irányításnak, gazdasági kormányzásnak). Modellje<sup>13</sup> szerint a tranzakciós költség akkor elriasztóan magas, vagyis annak szintje akkor akadályozza meg a kölcsönösen előnyös együttműködést, ha három tényező egyszerre jelen van:

1) erős az adott tranzakció idioszinkratikus eleme, vagyis ha valamelyik fél nem tartja magát az ígéretéhez, akkor azzal nagy kárt okoz a partnerének – elsősorban azért, mert nehéz megfelelő helyettést találni,

2) nem lehet minden helyzetet megfelelően rendező ún. teljes szerződést kötni (Williamson kifejezésével: nem teljes a racionalitás), ezért előfordulhat, hogy olyan helyzeteket, amelyek jelentős veszteséget okoznak valamelyik félnek, a szerződés nem rendez és

3) a felek félnek attól, hogy partnerük opportunistá, nem kooperatív módon viselkedne, vagyis egy ilyen a megállapodásban nem szabályozott, és nagy veszteséggel fenyegető helyzetben megpróbálna visszaélni a szorult helyzetükkel.

<sup>11</sup> Lásd a normatív Coase-tétel fogalmát Robert COOTER – Thomas ULEN: *Jog és közgazdaságtan* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 2005) 107–109.

<sup>12</sup> Ronald H. COASE: „A vállalat természete” in uő.: *A vállalat, a piac és a jog* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 2004).

<sup>13</sup> Lásd pl. Oliver E. WILLIAMSON: „A tranzakciós költségek gazdaságtana: a szerződéses kapcsolatok szabályozása” *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás* 2007/2. 235–255.

A modell expliciten bemutatja, hogy a jogrendszer elsősorban a teljesebb szerződés megteremtésével tud segítséget nyújtani: ez a feleknek az előre nem (vagy utólag vitatott módon) szabályozott helyzetekben megfelelő megoldást kínál, megakadályozza, hogy az esetleg valóban opportunista módon eljáró fél a partnerének nagy veszteséget okozzon. Ilyen tranzakciós költséget csökkentő eszköz lehet a jog kezében az *ex ante* megfelelően kialakított diszpozitív szabályozás (megfelelően kialakított alatt az irodalom általában azt érti, hogy olyan, amelytől a feleknek csak ritkán kell eltérniük<sup>14</sup>), vagy a bíróságok *ex post* hatékony szerződésértelmezése (amely adott esetben a szerződés – például a gazdasági racionalitáson, a szokásokon alapuló – „értelmezését”, „kiegészítését” is magában foglalhatja). Ezeket az eszközöket pedig nemcsak a klaszrikus jogalkotás és bíróságok útján érheti el a jogrendszer, hanem sokszor szerencsés lehet az adott terület önszabályozására hagyatkozni, vagy éppen az adott területet esetleg jobban ismerő alternatív vitarendezési fórumokat – mindenekelőtt a választottbírókat – elismerni, erősíteni.

Másik modellünk, Robert Cooter és Hans-Bernd Schäfer modellje<sup>15</sup> arra mutat rá, hogy a gazdasági növekedés egyik kulcsa, hogy az ötlet, az innováció és az annak megvalósításához szükséges tőke egymásra találjon, kooperáljon. Nagyon ritka az a helyzet, amikor ez a kettő egyazon személy rendelkezésére áll. De a jogrendszernek ekkor is van feladata: a tulajdon védelme, vagyis garantálnia kell, hogy sem az ötletet, sem a tőkét nem veheti el senki a „tulajdonostól”. Gyakoribb, hogy a két szükséges erőforrás külön kézben van. Ekkor közöttük valamiféle szerződés jön létre – ez az a helyzet, amit Williamson a piaci tranzakciók körében bemutatott, és amely egy megfelelően működő (tágra értelmezett – például a hitelszabályozást, zálogjogot is magában foglaló) „szerződési jog” megteremtését teszi szükségessé. Elképzelhető azonban, hogy a felek nem szerződéses úton akarják a kooperációt szervezni, hanem a Coase által már bemutatott, illetve Williamson által is az egyik legfontosabb gazdasági irányítási formaként elemzett vállalatban egyesítik erőforrásaikat – ez természetesen a vállalatok, a jogi személyiségek megfelelő szabályozását követeli meg.

A jog e modellek szerint elsősorban a felek közötti bizalmat pótló (azt megteremtő), a tranzakciós és teljesítési-adminisztrációs költségeket csökkentő, a kooperációt elősegítő infrastruktúrát jelent a gazdaság számára. A magyar gazdasági jogot érő kritikák legtöbbje is e célokra, pontosabban az azoktól való elmaradásra mutat rá. Nyilvánvalóan ilyen problémát jelenthet a magas (és felesleges) adminisztrációs, vagy teljesítési költség. Ezalatt azonban nem feltétlenül azt kell csak érteni, hogy egy-egy lépés (például a vállalatalapítás vagy egy termelő beruházás beindítása, egy szerződés kikényszerítése stb.) a magyar jogrendszerben többbe kerül, mint máshol, hanem legalább ilyen fontos a kiszámíthatóság – *jogi, szabályozási kockázat csökkentése*, ahogyan a pénzügyi irodalom nevezi. Az, hogy a magyar gazdaságban az adminisztrációs, a teljesítési költségek magasak lennének, nem is feltétlenül, pontosabban nem minden téren igaz.

<sup>14</sup> Magyarul lásd COOTER–ULEN (11. l.) 231–235; SZALAI ÁKOS: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése* (Budapest: L'Harmattan – Széchenyi István Szakkollégium 2013) 485–488.

<sup>15</sup> ROBERT D. COOTER – HANS-BERND SCHÄFER: *Solomon's Knot – How Law Can End the Poverty of Nations* (Princeton, NJ: Princeton University Press 2012).

*1. táblázat. Magyarország helyezése a Doing Business 2016-os jelentésében*

	<i>Helyezés</i>	<i>Százalékos elmaradás</i>
Cégalapítás	31	9,44
Építési engedély	37	30,94
Áramszolgáltatás	46	39,89
Ingatlanyilvántartás	17	19,80
Hitel	9	25,00
Kisbefektetők védelme	44	45,00
Adók költsége	43	26,94
Külkereskedelem	1	0,00
Szerződés	18	27,92
Csőd eljárás	45	49,42

*Helyezés: Az EU-országok, az OECD-országok (leszámítva Chilit), a balkáni országok, Kína, Hongkong, Tajvan és Oroszország rangsorában*

*Százalékos elmaradás: A listában szereplő legjobb országtól való elmaradás*

Az 1. táblázatban látható, hogy a Doing Business 2016-os vizsgálata szerint a gazdasági tevékenységhez igazán fontos szabályozók terén hol tart Magyarország – a többi uniós, OECD-országhoz, illetve a távolkeleti és a balkáni országokhoz viszonyítva. Látszik, hogy ebben az 52 országot tartalmazó listában a külkereskedelem, a hitelszabályozás és a szerződések kikényszerítésének gyorsasága, pontossága területén viszonylag előkelő helyen állunk. És – ha a Doing Business összeállítóinak szempontrendszerét tükröző értékelést nézzük – az elmaradásunk a legjobb értékelést kapó országtól a cégalapítás adminisztrációs terhei terén sem jelentős. Igazán magas adminisztrációs, teljesítési, tranzakciós költséget az építéshatósági eljárás, a társasági jogban, a kisbefektetők védelme és a csőd eljárás (pontosabban az amiatti alacsony megtérülés) okoz. Érdemes kitérni az adórendszer adataira. Ebben a lemaradás nem tűnik jelentősnek, bár a helyezésünk az egyik legrosszabb – itt azonban tudni kell, hogy az adórendszer kapcsán az elemzés a társaságokat terhelő adóterhet és az adminisztrációs-teljesítési költséget együtt értékeli. Így itt a társasági adó csökkentése jelentősen javította a helyzetet, míg az adminisztrációs-teljesítési költség továbbra is magas maradt.

A közvetlen adminisztrációs, teljesítési költségnél fontosabb problémának tűnik a jogrendszer kiszámíthatatlansága, gyakori változása. Amennyiben adott lépés jogi következményei beláthatatlanok, akár azért, mert az aktuális jog, joggyakorlat nem pontosan előre jelezhető, akár azért, mert félni kell attól, hogy az aktuális, ismert (és esetleg kedvező) szabályozás a későbbiekben könnyen változik, akkor ez is a bizalmat ássa alá, és ugyanúgy magas veszteségekkel fenyegetheti azokat, akik idioszinkratikus kooperációkba kezdenek (márpedig a nagy üzletek, nagyberuházások jelentős része ilyen). A jogrendszer ugyan soha nem teremthet teljes biztonságot, hiszen azzal a jogalkotás kezét kötné meg, a jogrendszer alkalmazkodóképességét, a változó közérdek érvényesítését lehetetlenítené el,<sup>16</sup> de amennyiben visszaható hatályú törvények

<sup>16</sup> Tegyük hozzá: ez az alkalmazkodóképesség fontos gazdasági követelmény is. A társasági jogban ismert érvelés szerint a sok tagból álló társaságok előszeretettel választanak olyan jogrendszert, amelynek kógens társasági jogi szabályozása várhatóan lépést tart a gazdasági-pénzügyi élet változásaival: anélkül, hogy a társaság alapdokumentumait, a tagok közötti szerződéseket módosítani kéne, a kógens sza-

születnek, vagy egy hosszabb kifizetésű projekt időtartama alatt annak jogi szabályozása jelentősen megváltozhat, az visszatérhet az ilyen, gazdaságilag roppant fontos elköteleződésektől.

Fontos leszögezni, hogy az itt adott gazdasági, piaci célrendszer nem kizárólagos: nem foglalkozik például elosztási, „igazságossági” kérdésekkel, egyedül azzal, hogy a kölcsönösen előnyös tranzakciók végbemenjenek. Nyilvánvalóan, más társadalmi-politikai érdekeket is figyelembe kell venni a gazdasági jogalkotás során.<sup>17</sup> Az itt kiemelt probléma nem az, hogy e szempontok helyett másoknak adnak prioritást, hanem az, ha a vagyoni, profitszerzési (ha tetszik: gazdasági) célokat a jogalkotó, a jogalkalmazó, a jogrendszer kifejezetten démonizálja, vagyis nem olyan célként kezeli, amelyet *esetleg korlátozni kell* más fontos célok érdekében, hanem egyértelműen háttérbe szorítja. Kirívó példa, amikor maga a profitszökkentés, a gazdasági racionalitás (a kölcsönös előny keresése) korlátozása lesz a cél.

## 2. SZABÁLYOZÁS-KÖZPONTÚSÁG

A szabályozás olyan bevett fogalom a közgazdaságtanban, amelyet nehéz jogilag szabatosan megfogalmazni – leginkább talán a tételes magatartási szabályok fogalmával írható le. A jogrendszer azon elemeit foglalja ez magában, amikor a jogalkotó, a kormányzat nem a „piacra” bízta a tevékenységek szervezését, hanem maga akarja előírni, hogy mit szabad és mit nem. Ugyanakkor a szabályozás és a piac elhatárolása meglehetősen nehéz – elég jelentős a szürke zóna. A szabályozás fogalmának határait talán akkor láthatjuk, ha a szerződési és a kártérítési jog egy-két elemét vesszük szemügyre. Tilalmakat, magatartási előírásokat – természetesen – a szerződési jog is tartalmaz. Ezek között a legtöbb azonban nem tételes szabály, hanem generálklauszula: feltűnő értékaránytalanság, nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközés, tisztességtelen szerződési kikötés. Ezek pontos tartalmát a joggyakorlat, a bírósági döntések határozzák meg. Hasonlóképpen a deliktuális felelősség alapszabálya, amely a felróhatóságra épül, szintén egy a bíróság által megítélendő elővigyázatossági szintre hivatkozik. A közgazdaságtan szabályozásfogalmába ezek egyrészt beleférnek, mert ha világossá válik az, hogy milyen magatartást szankcionál a joggyakorlat, akkor mindegy, hogy azt a jogalkotó vagy a jogalkalmazó döntései miatt szankcionálja. Ugyanakkor nem véletlenül tekintette Hayek<sup>18</sup> is a szabályozást megelőző, a piac működését lehetővé tevő (ha tetszik a tranzakciós költségeket csökkentő) intézménynek a szerződési és a kártérítési jogot. Ezek ugyanis nem korlátozzák, hanem inkább jogilag védik a spon-

bályok révén a jogrendszer idomítja azokat a változó elvárásokhoz. Lásd erről Lucian BEBCHUK – Alma COHEN – Allen FERRELL: Does Evidence Favor State Competition in Corporate Law? *California Law Review* 2002/6. 1775–1821; SZALAI ÁKOS: „Jogok versenyé, jogok piaca” *Pázmány Law Working Papers* 2015/7. 17-18.

<sup>17</sup> Léteznek olyan – elsősorban makrogazdasági modellek –, amelyek azt állítják, hogy az ilyen hatékonyságon kívüli szempontok figyelembevétele a GDP, a gazdasági teljesítmény javításához is vezethet. Az irodalom összefoglalásáért lásd pl. Federico CINGANO: „Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth” OECD Social, *Employment and Migration Working Papers* 163 2014. 10–12.

<sup>18</sup> Friedrich A. HAYEK: *Law, Legislation and Liberty* (London: Routledge 1998) 109.

tán, piaci, társadalmi gyakorlatot – elsősorban azért, mert a bíróság a döntései során általában jobban támaszkodik a piac, a társadalom által legitimált szokásokra (sőt a generálklauzulák értelmezésekor kifejezetten hivatkozik is olykor-olykor azokra), mint amilyen mértékben a jogalkotó figyelembe veszi azokat.

E fejezetben a fő állításunk az, hogy a magyar gazdasági jog jelentős részben még csak nem is ebbe a szürke zónába eső, hanem tisztán tételes magatartási előírásokkal él túl gyakran. „Túl kevésbé bízuk” a magánjogi megoldásokban, a piacban. És ez már magában a magánjogban is egyre nagyobb teret kap: ott is lassan túltengenek a tételes magatartási előírások, tilalmak.

Az előző fejezetben arról volt szó, hogy a jog annyiban lehet a gazdaság infrastruktúrája, amennyiben a tranzakciós és az adminisztrációs-teljesítési költséget alacsonyán tartja. Úgy tűnhet, hogy ez a korlátlan szerződési, gazdálkodási, vállalkozási szabadságot jelenti. Ugyanakkor ez a „szabadság” nemcsak azt követeli, hogy ne maradjon el kölcsönösen előnyös kooperáció, hanem azt is, hogy ne is lehessen a tranzakciókat valakire rákényszeríteni. Ugyanis nem kölcsönösen előnyös a tranzakció, ha valamelyik fél csak látszólag egyezik bele – például fenyegetés, vagy információs aszimmetria veszi erre rá.<sup>19</sup> Létezik tehát gazdaságilag indokolt szabályozás. A kérdés ezért csak az, hogy mely területeken és mikor él ezzel az eszközzel a jogrendszer.

A magyar jogrendszer kapcsán úgy tűnik, a szabályozás terepe túl nagy. Mintha a magyar jogalkotó eleve abból indulna ki, hogy a polgári jogban adott lehetőségek nem elegendőek, nem nyújtanak kellő védelmet a feleknek. Ugyan az új Ptk. jó néhány korábbi felesleges szabályozást kivett a rendszerből (például egyszerűbbé tette a felelősségkizárást, vagy alapvetően kógens helyett diszpozitívva tette a társasági jogi szabályozást<sup>20</sup>), de ugyanakkor annak szerződési jogi részét is átítatja a fogyasztóvédelmi szempontú szabályozás. Gyakorlatilag kettéválik a szerződési jog – a fogyasztói szerződések esetén ilyen magatartási szabályok tömegével korlátozza (legalábbis féloldalúan, vagyis eltérést csak a fogyasztó javára engedve) a szerződési szabadságot. Ezzel mintha azt demonstrálná a magyar jogalkotó, hogy nem bízuk a polgárok, a fogyasztók értékítéleteiben, nem meri rájuk bízni az őket érintő ügyek intézését.

A szabályozással nemcsak az a baj, hogy a felelősségvállalás alól mentesíti a polgárokat, és ennek hosszú távon igen súlyos következményei lehetnek. Rövid távon is nagy veszélyeket hordoz – egyrészt, ha a szabályok rosszak, másrészt, ha túlzott bizalmat keltenek. A magyar jogrendszerben mind a kettőre akad példa. A jogalkotók által alkotott *tételes szabályok lényegesen inkább ki vannak téve a szabályozói, kormányzati kudarcoknak, mint a bírósági jogalkalmazás*, amikor generálklauzulák alapján járunk el: a szabályozás sokkal könnyebben áldozatul esik a rövidtávú politikai haszonlesésnek, a politikai rendszerben rejlő egyéb torzításoknak, a járadék-

<sup>19</sup> Érdemes kiemelni, hogy nem információhiányról beszél az irodalom, hanem a két (vagy több) fél információs szintjében megmutatkozó eltérésekről. Információhiány ugyanis akkor is fennáll, ha a felek kockázatokat vállalnak, kockázatokat osztanak meg egymás között – ami minden gazdasági és társadalmi tranzakció lényeges eleme.

<sup>20</sup> Tegyük hozzá: mint a 16. lj.-ben látszik, a társasági jog esetén – különösen a sok tagból álló társaságok esetén – komoly közgazdasági-hatékonysági indokok is szólnak a kógenca mellett.



vadászatnak (a lobbik önérdékkövető, a szabályozást a közérdektől eltérítő hatásának). Különösen feltűnő ez, ha azt vizsgáljuk, hogy az – esetleg helyes – szabályozási célok érdekében milyen eszközöket használ a magyar jogalkotó. Érdemes példaként a fogyasztóvédelem eszközeit számba venni! A nemzetközi gyakorlatban egyre inkább terjednek az olyan szabályozási gyakorlatok, amelyek adott célok elérésére ugyan alkalmasak, de ezt nem egyes versenytársakat (óhatatlanul) a piacról kizárva, másokat kivételezett helyzetbe hozva teszik. Ilyenek például az „alapbeállítások” (*default* megoldások definiálása, kötelezően ajánlandó alternatívák, diszpozitív szabályok).<sup>21</sup> Ezzel szemben a magyar gyakorlatban szinte kizárólag bizonyos alternatívákat, termékeket, szolgáltatókat a piacról kizáró – adott esetben a piacot (gyakran a könnyebb ellenőrizhetőségre hivatkozva) monopolizáló, időnként a monopóliumot is államosító eszközöket találunk. (Félreértések elkerülése érdekében: ezeknek is megvan a maguk helye, előnye, időként valóban ezek jelentik a legjobb megoldást. Az állításunk csak annyi, hogy ezeket túl gyakran, a modern viselkedési közgazdaságtan eredményeit is alkalmazó „piackonfortabb” megoldásokat pedig szinte soha nem alkalmazzák.)

A szabályozásnak ráadásul *nem várt hatásai* is lehetnek, amelyek *olykor kifejezetten károsak* is lehetnek a megvédeni akart társadalmi csoport számára. Ilyen, amikor a szabályozás költségeit<sup>22</sup> a szabályozott a megvédeni akart csoportra (például a fogyasztókra) hárítja. Ez történik például a hitelpiacon, ahol az adósok érdekében hozott, a hitelezőket megterhelő szabályok (például az adósmentés, az elszámoltatás) hatásai miatt a további hitelnyújtást fogják vissza – vagyis a már eladósodott fogyasztók megvédésének költségeit a hitelhez nem jutó, a jelenlegi adósokhoz hasonló, vagy éppen még rosszabb helyzetben levő fogyasztói csoportok fizetik meg. Másrészt hátrányos lehet a „megvédettek” számára a szabályozás akkor is, ha *túlzott bizalmat alakít ki*. Például amennyiben a kormányzat, a szabályozó aktív fogyasztóvédő (vagy más csoportot védő) szerepben tünteti fel magát, kemény és látványos szabályozási eszközökkel él, akkor könnyen kialakulhat az a kép, hogy a káros alternatívákat a szabályozás kizárja, a piacon maradók, ott elérhetőek biztonságosak. Konkrét példán: ha a hitelfelvevő azt látja, hogy a szabályozó beavatkozik a piaci folyamatokba, és betiltja a jenhitelt, akkor a devizahitelt felvevő kevésbé figyeli az elérhető alternatívák (euró- és frankhitel) tulajdonságait, kockázatait. Gondolhatja: ha a jenhitelezést megtiltották, mert veszélyes volt, akkor az euró- és a frankhitel nem lehet veszélyes, hiszen nem tiltották meg. E túlzott bizalom miatt olyan számára kedvezőtlenebb (kockázatosabb) alternatívákat választ, amelyeket szabályozás és az általa keltett bizalom hiányában (vagyis ha a jenhitel elérhető lett volna) nem választana.

<sup>21</sup> Magyarul lásd Richard H. THALE – Cass R. SUSTEIN: *Nudge* (Budapest: Manager 2011); SZALAI (14. lj.) 566–571.

<sup>22</sup> Tegyük hozzá: a szabályozás nem mindig jelent direkt többletköltséget a szabályozott számára. Elképzelhető pl., hogy a szabályozott iparág, szolgáltatás szereplői már eleve teljesítik az előírásokat, viszont komoly korlátot jelent a belépni szándékozók számára. Még erősebb belépési korlátot jelentenek az explicit vagy implicit kvóták, amikor a piacra kerülő mennyiséget szabja meg közvetve vagy közvetlenül a szabályozás. Nem véletlen, hogy a szabályozott iparágak részéről kifejezetten erős kereslet mutatható ki a szabályozás irányába. Lásd George J. STIGLER: „Az állami szabályozás elmélete” in George STIGLER (szerk. KERTESI Gábor): *Piac és állami szabályozás. Válogatott tanulmányok* (Budapest: KJK 1989) 325–352.

### 3. A NEMZETKÖZI VERSENYRE ADOTT VÁLASZOK

Az eddigi fejezetekben implicit módon azt kérdeztük, hogy a magyar jogrendszer megfelelő válaszokat ad-e a magyarországi kihívásokra. Az első fejezetben az volt a kérdés, hogy *a kooperációkat itt és most mi akadályozza*, és ezen mit segíthet a jogrendszer. A második fejezetben pedig az volt a kérdés, hogy a *mai magyar jogalkotást és jogalkalmazást mennyiben fenyegeti* a kormányzati kudarc, a rossz szabályozások veszélye, illetve milyen eséllyel lép fel megalapozatlan bizalom a szabályokat látva. Ugyanakkor egyetlen jogrendszert, így a magyart sem értékelhetjük úgy, mintha annak hatásai, hatálya véget érnének az államhatárnál, illetve ha az adott állam területén más jogok ne hatnának, ne lennének hatályosak. A magyar gazdaság működésére hat a német, az amerikai, az osztrák, a francia, a holland stb. jog is. És a magyar jog alakításakor sem tekinthetünk el attól, hogy a magyar jog a nem mai magyar viszonyok között is hat. A jogok ugyanis versenyben állnak egymással: vonzerőt jelenthetnek gazdasági tevékenységek számára. Segíthetik tőke, erőforrások országba áramlását: ma máshol levő erőforrások vélhetik úgy, hogy a magyar jogszabályok miatt érdemes áttelepülni. Hat a magyar jog külföldön. És fordítva: a ma itt működő erőforrások is átköltözhetnek máshova, ha ott a maguk szempontjából jobb szabályozási, jogi környezetet látnak – a külföldi jog hat a mai magyar erőforrásokra is. Természetesen ez a jogverseny-modell nem állítja, hogy minden jogi változás (a legapróbb is) erőforrás ki- és beáramlást indukál. Az erőforrás költöztetése ugyanis költséges. De amennyiben két jogrendszer közötti különbség jelentős, akkor már lehet, hogy felvállalják ezt a költséget is. Ráadásul, mivel a magyar jog az Európai Unió piacán belül él, így számolnia kell azzal, hogy a tőke, a munka, a szolgáltatás áramlásának szabadsága miatt az erőforrások költözése lényegesen egyszerűbb, mint egy klasszikus „zárt gazdaságban” volt.<sup>23</sup>

Ráadásul a jogok közötti verseny nemcsak úgy hat a gazdasági teljesítményre, hogy azok miatt termelő erőforrások, tőke, munka stb. áramlik ki és be, hanem úgy is, hogy hazai szolgáltatások iránt teremthet exportkeresletet – vagy éppen magyar erőforrások importálnak máshonnan szolgáltatásokat a jogrendszer miatt. Elég csak a jogszolgáltatásra gondolni: ha egy jogrendszer vonzó (mint például az angol társasági, vagy kereskedelmi jog), az a jogászok, a helyi jogszolgáltatás iránti külföldi keresletet is növeli, és ezen keresztül (bár a termelés nem náluk folyik, csak a jogászok iránt jelentkezik pluszkereslet) a szolgáltatásexport is fellendül.<sup>24</sup>

A jogverseny két gazdaságilag is legfontosabb formája ezért az erőforrások (így a termelés) megtelepedéséért folyó telephelyverseny, illetve a jog- (vagy fórum-)választás terén zajló verseny.

Úgy tűnik, a magyar jog gazdasági hatásainak elemzése (ha egyáltalán zajlik), jelen pillanatban megáll ott, hogy a mai magyar gazdasági szereplők, a mai magyar társadalom igényeinek mi felel meg. Ha a jogrendszer alapítói figyelnek külföldi megoldásokat, akkor azt elsősorban azért teszik, hogy transzplantációjuk esélyét meg-

<sup>23</sup> A mobilitást leíró modellekért lásd SZALAI (16. lj.) 2–13.

<sup>24</sup> Lásd erről részletesebben SZALAI (16. lj.) 14–18.

vizsgálják: van-e szükség azokra a mai magyar viszonyok között. Jó megoldásokat keresünk, amelyek *esetleg* megoldják a hazai gondokat. (És azután sokszor kiderül, hogy nem megfelelő megoldást találunk, nem megfelelően ültetjük át a magyar jogrendszerbe, stb.) A második lépés, vagyis hogy a máshol látott alternatívák (vagy esetleg azoknál is jobb megoldások) beemelése a magyar jogba azért is fontos lehet, mert az telephely-, vagy szolgáltatáskeresletet indukálhat, vagy legalábbis meggyőzi a ma itt működő erőforrásokat arról, hogy nem érdemes elmenni, ritkábban (szinte soha) nem merül fel. Egyetlen példán: a társaságalapításkor a kérdés nemcsak az, hogy könnyen tudjanak társaságot alapítani azok, akik ma Magyarországon vállalatot akarnak alapítani, hanem az is, hogy aki bárhol vállalatot akar alapítani, az itt tegye, és ne – mondjuk – Szlovákiában.

A nemzetközi verseny a jogrendszerben lévő szabályokat végső soron diszpozitívává teszi. Ezt az egyébként kógens jogszabályok értékelésekor soha nem lenne szabad elfelejteni! Hiába ír ugyanis elő valamilyen magatartást a jog, ha utána a feleknek joguk van más jogot választani. Engedményeket kell ezért tenni a „társadalmi optimumból”: hiába optimális ugyanis a szabályozás, ha a szabályozottak más jogot tudnak választani – és esetleg ehhez elköltözniük sem kell. Természetes reakciónak tűnik erre a jogválasztás korlátozása, illetve annak akadályozása, hogy a hazai viszonyokat más jog szerint lehessen rendezni.

Miközben azonban a jogválasztás korlátozása az előzők miatt vonzó megoldásnak tűnik, aközben ez komoly versenyhátrányt és többletfeladatot jelent. Két fontos hatást kell szem előtt tartani. Egyrészt, ha a hazai erőforrások nem választhatnak szabadon jogot – kötvé vannak a magyar joghoz –, akkor sokkal előbb eljön az a pont, amikor elhagyják az országot: ha a jogválasztás nem lehetséges, akkor kénytelenek telephelyváltással kezelni azt a problémát, amit szabad jogválasztás esetén annak révén kezelnének. (Persze nem minden olyan esetben költöznek, amikor jogválasztás esetén nem a magyar jogot választanák, de a fontosabb: van olyan helyzet, amikor a jogválasztás esetén helyben maradnának, csak más jogot alkalmazva, de mivel ez nem lehetséges, így költöznek.) Másrészt, a jogválasztás lehetősége egyben olyan – nagyrészt spontán – specializációt tesz lehetővé, mint amilyen a munkamegosztás a gazdaságban. Nem kell minden jognak minden területen a legjobbat nyújtani, folyamatosan fejlődni, elég egy-két területen. Amiben nem a legjobb, ott a helyi erőforrások más jogot választanak, viszont azokon a területeken, amelyekre koncentrálnak, más országok erőforrásait is vonzza.<sup>25</sup>

A jogok közötti verseny éppen ezért nyilvánvalóan megköveteli a jogrendszer céljainak kijelölését. Ha a jogválasztás szabad, akkor el kell dönteni, hogy mely jogterületekre koncentrálnak – a többiben pedig elfogadhatja, hogy más jogot választanak a jogalanyok. Ha a telephelyválasztás a kérdés, vagyis az erőforrások (és nem csak a jogszolgáltatás iránti kereslet) áramlanak a jogrendszerek közötti eltérések miatt, akkor pedig dönteni kell, hogy mely erőforrások kívánatosak. Ugyanis a jogrendszernek elsősorban az ő igényeikre kell koncentrálni. Amely jogi megoldás egyik erőfor-

<sup>25</sup> Erre példa az Egyesült Államokban kialakult munkamegosztás az egyes jogok között. Lásd Erin A. O'HARA – Larry E. RIBSTEIN: *The Law Market* (Oxford: Oxford University Press 2009) 77-78.

rásnak vonzó, az a másikkal taszító lehet. Például, ha a munkajog az elbocsátás szabadságára épül, az elsősorban a képzetlen, betanított munkaerőre épülő termelés számára vonzó – ezzel szemben a munkavállalók elbocsátásokkal szembeni védelme elsősorban azon szektorok igényét szolgálja, amelyeknek magukat hosszabb időre elkötelező, a munkahely specialitásaihoz alkalmazkodni (tanulni) hajlandó munkaerőre van szüksége.

#### 4. A TULAJDONVÉDELEM ALKOTMÁNYOS GARANCIÁINAK LEÉPÜLÉSE

A piacgazdaság működésének alkotmányos garanciáiként leggyakrabban a tulajdonvédelmet, a szerződési szabadságot (ez utóbbit az alkotmányjogi dogmatika az előbbi alá szokta besorolni, noha közgazdaságtanilag eltérő kérdésekről van szó), a jogbiztonságot (különösen a visszaható hatály tilalmát, illetve a felkészülési idő követelményét)<sup>26</sup> és a bírói függetlenséget<sup>27</sup> szokták megnevezni.

Az elkövetkezőkben az alkotmányos tulajdonvédelem kérdését elemezzük. A hatályos alkotmányos szabályok szerint a pénzügyi tárgyú törvények (így különösen a tulajdonvédelmet érintő adótörvények) kikerültek az Alkotmánybíróság hatásköre alá. Jelen szerzők tudomása szerint nem találni példát olyan alkotmányra, amely hasonló megoldást alkalmazna. Lengyelországban is csupán odáig mentek el, hogy a költségvetést érintő ügyekben a kormány szakvéleményt nyújthat be a bírónak arról, hogy milyen hatással volna a jogszabály megsemmisítése a büdzsére nézve. A testület ennek ismeretében hozza meg a döntését, de nem köteles figyelembe venni azt.

Olyan (külföldi vagy hazai) alkotmánybírói döntés sem ismert, amely veszélyeztetett volna egy költségvetést. Fel szokták persze hozni, hogy nálunk a bírák a Bokros-csomagot is megvétózták. Valójában az Alkotmánybíróság döntései csak apró fricskák voltak, amelyek csupán 1-2%-át érintették a kormányzati csomagnak. Az alkotmányossági kontroll elsődleges feladata a pénzügyi tárgyú törvények terén is az, hogy az átgondolatlanul kodifikált és ezért alapjogsértő jogszabályt, rendelkezést megsemmisítés révén visszautalja a parlamenthez. Ez történt a 98%-os különadó esetében is 2010 őszén, aminek nyomán a jelenlegi szabályozás kialakult. A törvényhozó végül ki is javígtatta az Alkotmánybíróság által feltárt hibákat. És emellett alaptalan félelmeiktől vezérelve megnyirbálta a testület hatáskörét.

Az *Alaptörvény* 37. cikk (4) bekezdés a korábbi 32/A. § (2)–(3) bekezdés (pontosabban annak 2010 novembere utáni verziója) utóda.<sup>28</sup> A 37. cikk (4) bekezdése az

<sup>26</sup> Erről lásd Nagy Csongor István tanulmányát a jelen kötetben.

<sup>27</sup> Erről lásd Bencze Máttyás tanulmányát a jelen kötetben.

<sup>28</sup> 37. cikk (4) bek.: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az

egész *Alaptörvény* leginkább aggályos rendelkezése. A problémák a következők: 1) Az *Alaptörvény* számos részét implicite lefokozza egyszerű törvényi rangra (alkotmányjogi kifogás); 2) Az alkotmányosság eszméjének ellentmondó módon az alapjogvédelem egy részét, például a magántulajdon védelmét (amely a személyes szabadság gazdasági megnyilvánulásának egyik előfeltétele) kikapcsolja, ami különösen aggályos a szocializmus évtizedei után (erkölcsi kifogás); 3) A befektetőknek az üzleti környezet bizonytalanságát jelzi (közgazdaságtani kifogás); 4) Az előző három kifogás folytán az alkotmánnyal szemben folyamatos támadások várhatók (teljes joggal), és ez az alkotmányozó által remélt szimbolikus újrakezdés ellen hat (politikai kifogás).

Ad 1. Előzetes normakontroll keretében teljes ugyan az Alkotmánybíróság jogköre, de azt főszabály szerint csak a kormánytöbbséghez politikailag vagy jogilag kötődő erők kezdeményezhetik, vagyis jó eséllyel a kormánytöbbség által kívánt alkotmányellenes törvény kihirdetésre kerülhet. A kihirdetés után azonban az alkotmányellenes költségvetési vagy pénzügyi törvénnyel szembeni fellépés lehetőségei igencsak korlátozottak, nevezetesen csupán néhány kiemelt alapjog alapján vizsgálódhat és semmisíthet meg törvényt az Alkotmánybíróság, amennyiben pénzügyi jellegű törvényről van szó.<sup>29</sup> Ez azt jelenti, hogy egy egyszerű többséges pénzügyi törvény és az *Alaptörvény* közötti ellentmondás esetén a *lex posterior* alapján a pénzügyi törvényt alkalmazzák. Vagyis az *Alaptörvény* releváns részei lefokozásra kerülnek. Ez alól csak az eljárási szabálytalanság kivétel (például az új kétharmados adó- vagy TB-szabályok, lásd az *Alaptörvény* 40. cikkét), amelyek esetében a hierarchia megmarad. Vagyis tartalmi hierarchia helyett pusztán eljárási jellegű hierarchiáról lesz szó, az *Alaptörvény* egyes részeinek normatív ereje egyszerű törvényi szintre fokozódik le (rendeletekkel szemben azonban megmarad a tartalmi hierarchia is).

A 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja értelmében egyébként az Alkotmánybíróság továbbra is vizsgálhatja a nemzetközi szerződésbe ütközést, és megsemmisíthet az annak való ellentmondás esetén (ennek kizárása az alkotmánybírói törvényben alkotmányellenes lenne). Ez azt jelenti, hogy az *Alaptörvény* lefokozott részei helyébe a nemzetközi emberi jogi egyezmények lépnek. Vagyis a szuverenitást hangsúlyozó retorika ellenére valójában éppen az alkotmánynak a nemzetközi szerződések általi helyettesítéséről van szó. A valóságban az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben a nemzetközi emberi jogi egyezményekbe ütközést sem, így az ilyen tulajdonvédelmi ügyek végül Strasbourgban kerülnek eldöntésre.<sup>30</sup>

Ad 2. A szocializmus évtizedei alatt a magántulajdon (a szocialista jogdogmatikában: személyi tulajdon) nem élvezett a demokratikus jogállamokban megszokott védelmet (államosítások stb.). A rendszerváltás egyik fontos vívmánya pont az volt,

Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

<sup>29</sup> Az, hogy mi alapján épp ezek az alapjogok kerültek a 37. cikk (4) bek.-ébe, rejtély.

<sup>30</sup> A legismertebb ezek közül az ún. „trafikmutyi” ügye, lásd pl. *Vékony v. Hungary*, Judgment of 13 January 2015, no. 65681/13. Bővebben lásd SÁGVÁRI Ádám: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a dohány-kiskereskedelmi koncessziók ügyében. A hazai jogvédelem európai alapjogi minimumtól távolodó pályáive a tulajdonhoz való jog tükrében” *Jogesetek Magyarázata* 2015/2. 79–83. Vö. további részletekhez a jelen kötetben Uitz Renáta tanulmánya.

hogy a törvényhozó előtt is alapjogi határok állnak, így különösen a magántulajdon védelme, amely az állammal szembeni autonómia egyik garanciája is. Az ilyen akadályok tagadása egyúttal az alkotmányosság eszméjének részleges megkérdőjelezését is jelenti, amit a 21. századi Európában erkölcsileg nem lehet vállalni.

Ad 3. A rendelkezés látszólag a költségvetési egyensúlyt célozza.<sup>31</sup> Ezzel kapcsolatban először is meg kell jegyezni, hogy ha ez tényleg így lenne, akkor kizárólag a jelentős költségvetési kihatású kérdésekre szólna a korlátozás, de itt minden pénzügyi jellegű törvényre vonatkozik.<sup>32</sup> Vagyis elsősorban úgy tűnik, mintha egy alkotmányjogilag aránytalan intézkedést közgazdaságtani megfontolások indokoltak volna. Az MNB monetáris tanácsának volt tagja és az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének főmunkatársa ennek kapcsán egy súlyos közgazdaságtani kockázatra is felhívják a figyelmet:

Az Alkotmánybíróság lehetőségeit korlátozó (4) paragrafus nem egyszerűen nevetséges, hanem súlyosan önveszélyes is. Azt mondja ki: amíg az adósságráta 50% felett áll, a mindenkori kormányt senki és semmi sem akadályozhatja meg abban, hogy – néhány emberjogi kényelmetlenségtől eltekintve – bárkitől annyit és akkor vegyen el, amennyit és amikor neki tetszik. Lényegében korlátozás nélkül vethet ki dézsmákat [...]. Ez pedig nem igazán jó üzenet azoknak a hazai vállalkozóknak és külföldi befektetőknek, akik hosszabb távon terveznének Magyarországon befektetni.<sup>33</sup>

Ezenfelül az adók alkotmányos korlátainak eltüntetése arra ösztönözheti a vagyonos rétegeket, hogy vagyonukat külföldön tartsák, ami hosszabb távon gazdaságilag sokkal károsabb az ország számára, mint a rövidtávú nyereség, amelyet a rendelkezés lehetővé tesz. Az a fajta indoklás sem meggyőző, amely a gazdasági világválsággal indokolja az Alkotmánybíróság hatáskörszűkítését. Ilyesfajta szűkítés ugyanis sehol a világon nem történt, noha a *világválság* nyilván máshol is érezteti hatását.

Ad 4. Az előbbiekre tekintettel, az *Alaptörvénnyel* szemben állandó és jogos kritikák várhatók, amelyek az alkotmányozás egyetlen értelmes funkcióját veszélyeztetik,<sup>34</sup> nevezetesen a szimbolikus újratekintést. Az *Alaptörvényre* könnyen rátapadhat az „alkotmányosságot tagadó alkotmány” stigmája, amely azután az egyébként tényleges eredményeket (kodifikációs csiszolások, közpénzügyek rendezése) is elhomályosíthatja a történelemkönyvek lapjain. Az alkotmányosság eszméjének ez a faj-

<sup>31</sup> Erre látszik utalni a (4) bek. megfogalmazása is, amely szerint visszaáll a teljes alkotmánybírósági hatáskör, ha a bruttó hazai össztermék fele alatti szintre csökken az államadósság. A szöveg szerint egyébként a korlátozás nem áll be ismét, ha az államadósság a meghatározott szint fölé emelkedik, hiszen nem az „amikor [...]”, akkor [...]”, hanem a „mindaddig, amíg [...]” szerkezetet használja.

<sup>32</sup> Vagyis az a törvény, amely minden szemüveges emberre 98%-os jövedelemadót vagy minden balatoni nyaralóra és devizaszámlára 100%-os vagyoadót ír elő (ez utóbbi kvázi államosítás; sőt az adó lehetne akár 120%-os is valamiféle büntető államosításként), nem lenne megtámadható az AB előtt. Ez nem jelenti azt, hogy bárki most ilyet fontolgatna, de az alkotmányos garanciák lényege az, hogy jövőbeli potenciális veszélyforrásokra is választ adjanak. Az *Alaptörvény* 37. cikke sajnos nem ad ilyen választ.

<sup>33</sup> NEMÉNYI Judit – OBLATH Gábor: „Az alkotmánytervezet államadósság-szabályairól – frissítés” *MTA KTI blog* 2011. április 21., [blog.mtakti.hu/blog\\_cikkek/?cimke\[cimke\]=56](http://blog.mtakti.hu/blog_cikkek/?cimke[cimke]=56).

<sup>34</sup> Bármely változást módosító törvénnyel is meg lehetne, ill. meg lehetett volna valósítani; az új alkotmány elfogadása ezért csak a szimbolikus politikai térben értelmezhető.

ta megkérdőjelezése ráadásul eleve politikailag is kudarcra van ítélve. Az alkotmányozó küzdelme a 21. századi Európában, az Európai Unió tagjaként olyan, mintha valaki a tengerparton a dagállal feljövő vizet egy homokozólapáttal próbálná vizszalapátolni a tengerbe: egyszerre nevetséges és kilátástalan. Az Alkotmánybíróság maga fogja értelmezni hatáskörét, és azt végső soron mindig tovább és tovább tágíthatja.<sup>35</sup> Egy további dogmatikai megoldás az lehet, ha az eljárási szabálytalanság fogalmát tágítjuk. A (4) bekezdés második mondata ugyanis az eljárási hibákra nézve korlátozás nélkül lehetővé teszi az Alkotmánybíróság vizsgálatát és a megsemmisítést. Márpedig egy alkotmány sértő törvény a magyar rendszerben mindig eljárási hibában is szenved: ha ugyanis alkotmányozó többséggel és alkotmánymódosításként megjelölve (vagyis a megfelelő eljárásban) fogadták volna el, akkor az is alkotmányos lenne.<sup>36</sup> Vagyis az Alkotmánybíróság minden tartalmi alkotmányellenességet akár eljárási alkotmányellenességként is konceptualizálhat. A hatáskörszűkítés ezért sajnálatos, de korántsem teremt kilátástalan helyzetet, hiszen hosszú távon nem lehet sikeres, leküzdésére különféle dogmatikai megoldások kínálkoznak.

A kétharmados kormánytöbbség hibás döntésének árát a népmesékhez hasonlóan háromszor fizeti meg politikai értelemben (vagyis háromszor teszi ki magát politikai támadásoknak ugyanazért a hibás lépésért), mind itthon, mind külföldön. Először 2010 novemberében,<sup>37</sup> másodsor az alkotmányozáskor,<sup>38</sup> harmadszor pedig a kérdéses szabálynak az alkotmányból való kikerülésekor, amelynek igen nagy a valószínűsége, ha egyszer nem lesz meg a jelenlegi kormánytöbbségnek az egyharmada sem. Mindezt úgy, hogy az intézkedés érdemi politikai hasznot nem hozott, az általa elérti kívánt célokat másként is el lehetett volna érni.

<sup>35</sup> Lásd pl. az emberi méltóság fogalmára alapozó 37/2011. (V. 10.) AB hat., ABH 2011, 225–258. Az AB nemzetközi szerződésekre alapuló hatáskörei is okozhatnak még meglepetést.

<sup>36</sup> Az érv Hans Kelsen-től származik, lásd Hans KELSEN: „Ki legyen az alkotmány őre? [1931]” [ford. Fodor Bea – JAKAB András] in TAKÁCS Péter (szerk.): Államtan (Budapest: Szent István Társulat 2003) 301. A Kelsennel szembeni kritikákhoz lásd Richard NOVAK: *Die Fehlerhaftigkeit des Gesetzes* (Wien – New York: Springer 1967) 85–94.

<sup>37</sup> „A Fideszen csattanhat az Alkotmánybíróság korlátozása” [MIKLÓSI Gábor interjúja JAKAB Andrásal] *Index* 2010. 10. 29., [index.hu/belfold/2010/10/29/az\\_alkotmanybirosag\\_a\\_fideszt\\_sem\\_fogja\\_tudni\\_megvedeni](http://index.hu/belfold/2010/10/29/az_alkotmanybirosag_a_fideszt_sem_fogja_tudni_megvedeni).

<sup>38</sup> „Az Alkotmánybíróságról szóló rész »így aligha elfogadható« – Jakab András jogász az alkotmánytervről” [KOVÁCS Áron interjúja JAKAB Andrásal] *Origo* 2011. 03. 10., [www.origo.hu/itthon/20110310-jakab-andras-a-ppke-docense-az-uj-alkotmany-tervezeterol.html](http://www.origo.hu/itthon/20110310-jakab-andras-a-ppke-docense-az-uj-alkotmany-tervezeterol.html).