



Pázmány Law Working Papers
2011/32

Tóth Tihamér: Gazdasági alkotmány – a piac és a verseny védendő értékei

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Tóth Tihamér:¹ Gazdasági alkotmány – a piac és a verseny védendő értékei²

Tézisek

1. A létező gazdasági alkotmány nem is annyira semleges, ahogy azt az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) döntéseiben deklarálja. A (szociális) piacgazdaság valóban nehezen tölthető fel normatív tartalommal, a vállalkozás szabadsága és számos alapjog védelmén keresztül azonban az AB számos, piacgazdaságot védő döntést hozott, bebizonyítva, hogy nem csak a verseny szélsőséges állami kizárása esetén van mondanivalója e témában. Ugyanakkor véleményem szerint bátrabban lehetett volna tartalommal feltölteni a verseny szabadságának parancsolatát, hangsúlyozni a verseny emberi szabadságból, méltóságból származtatott értékeit, egy következetes piacgazdasági tesztet felállítva kontrollálni az állam gazdasági beavatkozásait. Ez a fajta piacgazdaságot védő aktivizmus még nem jelentette volna a kormányzattól a gazdaságpolitikai feladatok és felelősség átvételét.

2. Az AB ezirányú gyakorlatának kialakításához segítséget nyújthat az EU gazdasági joga. EU tagságunkból fakadóan, az EU gazdasági alkotmánya is keretek közé szorítja a magyar állam gazdaságpolitikai mozgásterét. Nem lehet szuverén nemzeti gazdasági alkotmányról beszélni. A belső piac joga és a versenyjog területein az EU Bírósága nagyjából világosan kijelölte az állam legitim gazdaság szabályozási mozgásterét. Helyes lenne, ha e védettségi szinthez felnőne a magyar gazdasági alkotmány is. A verseny nem csak akkor érték, amikor az európai szinten zajlik, hanem akkor is, ha csak nemzeti vagy annál szűkebb piacokban gondolkodunk. A versenyszabadság nem a nagy méretű vállalatcsoportok privilégiuma, hanem minden magyar vállalkozót megillető alkotmányos jog. A versenyt korlátozó állami intézkedéseket alkotmányos mércével kell megmérni: annak más fontosabb közérdeket védőnek, szükségesnek és arányosnak kell lennie.

3. Építve az AB eddigi jogértelmezése során lerakott alapokra, önmagában is védendő értéknek (korlátozható alapjognak) kell tekinteni a piacgazdaság nélkülözhetetlen elemét képező versenyszabadságot is, azt nem csak a vállalkozás szabadságához (mint egyfajta foglalkozás megválasztásának jogához) kapcsolva értelmezhető. A versenyszabadság nem értelmezhető az emberi személyiség lényegétől elszakítottan, nincs egy tőlünk függetlenül élő gazdasági rendszer, a gazdasági rendet ugyanúgy emberek, személyek működtetik, mint a társadalom többi építményét. Másként fogalmazva: a gazdasági téren megélt szabadságot korlátozó állami aktus ugyanúgy magyarázatra szorul, mint az egyéb emberi szabadságokat korlátozó intézkedése. Elsődlegesnek, „természettől valónak” a személyek versenyszabadsága tekintendő, amelyet ugyan az állam korlátozhat, de csak a magyar és az európai gazdasági alkotmány keretei között maradva.

4. Az új Alkotmány szövegezésén lehet finomítani, de drasztikus változás nem szükséges, még az is lehet, hogy elegendő lenne a gyakorlatban érvényesíteni az előbb vázolt mércét. Az mindenesetre rossz üzenet lenne, ha a szociális piacgazdaság már nem lenne államcél, vagy a verseny szabadsága még említés szintjén sem jelenne meg a normaszövegben. Helyénvaló lenne továbbá az alkotmányos garanciális szempontokból a GVH jelenlegi státuszát alkotmányos szinten rögzíteni.

¹ PPKE JÁK Versenyjogi Kutatóközpont, docens; Réczicza White&Case LLP, ügyvéd.

² Az előadás, illetve tanulmány része az OTKA által támogatott, *A verseny megítélése Magyarországon tárgyú* kutatásnak.

1. Bevezetés

Nem könnyű feladat egy mondatnyi alkotmányszöveg húszéves gyakorlatban alakuló (jó esetben kiforró) értelmezését bemutatni. A rendelkezésre álló keretek között túl ambíciózusnak bizonyult, hogy az AB határozatokkal életre keltett, felsejlő láthatatlan gazdasági alkotmányt teljes körűen bemutassam, azt nemzetközi, uniós jogi, történelmi aspektusból, értékeljem, szem előtt tartva a katolikus egyház társadalmi tanítását. Ráadásul úgy, hogy konkrét szövegjavaslattal is előálljak a végén.

Mint azt Drinóczi Tímea kiváló könyvében³ részletesen is bemutatja, a gazdasági alkotmány számos kérdést ölel fel, így különösen a tulajdonnal, a munkával, az államháztartással, szociális jogokkal és a verseny/piac szerepével kapcsolatos viszonyokat. Előadásomban csak ez utóbbi témára koncentrálok, a szélesebb értelemben vett gazdasági alkotmányon belül a piac és a verseny alkotmányos megítélésével foglalkozok.

A pécsi szerzőhöz csatlakozva alapvetően fontosnak tartom annak világossá tételét, hogy milyen emberképben gondolkodva alkotmányozunk (ez természetesen nem csak a gazdasági alkotmány szempontjából meghatározó kérdés). Az ember testi-szellemi-lelki mivoltának felismerése, a helyesen értelmezett szabadság kép nélkül könnyen tévútra futhatunk. Amikor a piac szerepéről gondolkozunk, fontos szem előtt tartani, hogy a piac, a gazdaság nem egy tőlünk függetlenül létező valóság, hanem annak minden ember szerves része. Egyfelől úgy, hogy akár a kereslet, akár a kínálat egy apró pontjaként mi is részt veszünk a gazdasági folyamatokban, másfelől abban az értelemben is, hogy emberi mivoltunk lényegét jelentő (felelősséggel is járó) szabadságunknak egyik megnyilvánulása a gazdasági életben való, közjót szolgáló önmegvalósítás (hasonlóan a magánélet, a család, a politikai és egyéb döntéseink szabadságához).

2. Az Alkotmánybíróság piac és verseny értelmezése

Elsőként szükséges felidézni a kiindulópontot. Ne feledjük, hogy jelenleg van Alkotmányunk, azon belül is létezik gazdasági alkotmányunk. Lehet, hogy „tükör által homályosan” látjuk, lehet, hogy vannak benne ellentmondások, de létezik – és alapvetően egész jól kijövünk vele. Ha vannak is fogyatékoságai a mai magyar piacgazdaságnak – mert biztosan vannak -, azok nem az Alkotmány hiányosságaira vezethetők vissza.

Alkotmányunk 9. § (1) bekezdése szerint „Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.”

Megjegyzendő, hogy ez nem egy túl jól sikerült leírása a kívánatos piacgazdaság tartalomnak (ennél még a preambulumban államcélként megjelölt, később nem használt „szociális” piacgazdaság jelző is többet mond), hiszen milyen piacgazdaság lenne az, ahol a köztulajdon és a magántulajdon nem minősül egyenjogúnak? A köz- és a magántulajdon ily módon való párba állítása mondhatni magától értetődő, nem ad hozzá tartalmában újat a piacgazdaság szóhoz.

Már itt előre kell bocsátanom, hogy a verseny szerepe a gazdaságban és a társadalomban rendkívül összetett kérdéseket vet fel. Az állam kontra piac vita minden bizonnyal soha nem zárható le, főleg nem egy gyors alkotmányozási folyamatban, fontos viszont hogy beszéljünk róla, illetve hogy az új alkotmány közösségünk többsége számára elfogadható kereteket, értékeket azért rögzítsen. Az állami szerepvállalás (gondoljunk csak a kizárólagos

³ Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok, Dialóg Campus Budapest-Pécs 2007, 72-73. o.

jogosultságokra, a piacralépés szabályozására, vagy éppen az állami támogatási programokra) és az ezzel szükségszerűen velejáró egyéni szabadság korlátozás megfelelő arányának megtalálása a mindenkori gazdaságpolitika egyik legfontosabb kérdése. Az Alkotmány feladata e körben annyi lehet, hogy az állam privátszférába való beavatkozásának kereteit e téren is világosan megszabja. Van egy olyan határa az állami intervenciónak, amely a versenyszabadsággal összefüggő emberi méltóságot veszélyezteti.

Az alábbiakban az idő rövideje miatt nem mutatom be az elmúlt húsz év valamennyi, verseny szempontból releváns döntését. Elegendő a 21/1994. sz. AB határozat felidézése, mert itt fejtette ki legrészletesebben az AB piacgazdasági „ars poetica”-ját. Elgondolkoztatandó tényként megjegyzendő, hogy az ezt követő döntések elméleti szinten nem sok újat tettek hozzá az eredeti állásponthez. Ez számomra azt jelzi, hogy e piac és verseny kérdésében az AB mindig óvatos, visszafogott értelmezési vonalat követett. Ez annyiban érthető, hogy klasszikus jogászok számára a piacgazdaság és verseny kérdései jogilag nehezebben megfoghatók, mint mondjuk a nem kevésbé absztrakt jogállamiság eszménye, vagy diszkrimináció tilalma.

“A piacgazdaság közvetlen jellemzőjeként az Alkotmány csak annyit tartalmaz, hogy benne a köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány egyébként nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett. Az Alkotmánybíróság a 33/1993. (V. 28.) AB határozat indokolásában kifejtette, hogy az Alkotmány - a piacgazdaság deklarálásán túl - gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le. (...) Az állam gazdasági beavatkozásának mértéke, módja koronként, kormányonként változhat; ugyanakkor van egy határ: a piacgazdaságot nem lehet nyilvánvalóan lehetetlenné tenni. (...) A piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg az Alkotmánybíróság. Ilyen például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése.”

Az AB ezen korai döntése miatt szokás azt mondani, hogy az alkotmány gazdaságpolitikailag semleges. Drinóczi Tímea is rámutat, hogy ezzel egy már akkor is meghaladott németországi gyakorlatot vett át a testület (miközben a két Alkotmány szövege sem volt egészen egyező).⁴ Ha az indokolás szövegét alaposabban megnézzük, akkor úgy kell a semlegességi deklarációt pontosítani, hogy az AB feladatának tekinti a piacgazdaság védelmét, de azon belül nem érzi feladatának állást foglalni, hogy annak mely változatát tartja ideálisnak. Ebben sok igazság van, senki nem várja a taláros testülettől, hogy ő maga alakítsa a gazdaságpolitikát. Az Alkotmány viszont egy másik helyen a „szociális” jelzővel illeti a piacgazdaság nemes eszményét, azaz ad támpontot az AB-nak arra, hogy a piacgazdaság kereteit szét nem feszítő állami intézkedést is megítéljen. Másfelől, mint azt majd látjuk, az alapjogi védelmen keresztül maga az AB is meghaladta ezt a totális távolságtartást mutató deklarációt, tartalommal feltöltve az államcélnak minősített szociális piacgazdaság eszményképét. Nem igaz, hogy csak az általános államosítás és a szigorú tervgazdaság minősül a piacgazdaság sérelmének. Nem helyes megközelítés, hogy a piacgazdaság megsértése miatt csak e szélsőséges (reálisan aligha elképzelhető) esetekben lehet fellépni, míg a verseny szabadságát más, kevésbé súlyos állami intézkedések is sérthetik. A piacgazdaság és a verseny szabadsága nem különböztethető meg ily módon egymástól.

A piacgazdaság működésének egyik fontos eleme az állam és a magántulajdonú vállalkozások közötti esélyegyenlőség garantálása. Erre mutatott rá az 59/1991. sz. határozat:

⁴ Drinóczi i.m. 75. o.

“Az Alkotmány 9. §-ából következik, hogy a piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert és védett elve alapján működik. A piacgazdaság körülményei között a versenyszférában következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét.” (...) A polgári jogi (társasági jogi) szabályozás során a jogviszonyok alanyait (beleértve az államot is) - az azonos szabályozási koncepción belül, tekintettel az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének és 70/A. § (1) bekezdésének összefüggésére - egyenlőnek kell tekinteni.

Az AB piacgazdaság-versenyszabadság-alapjogok triász kapcsán követett álláspontját kiválóan tükrözi az alábbi idézet:

„A piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt „támogatásával”, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania.”

Az AB gyakorlatában a piacgazdaságot értelmezési segédeszközként használta a „gazdasági rendszert” leíró, illetve meghatározó jogok és intézmények értelmezésénél. A 21/1994. sz. AB határozat a következőket sorolta fel:

- a tulajdonhoz való jog, a köztulajdon és magántulajdon egyenlősége;
- a vállalkozás joga, a versenyszabadság;
- az állami tulajdon;
- az állami vállalatok és a szövetkezetek, illetve az önkormányzatok tulajdoni önállósága
- a munkához és a foglalkozásválasztáshoz való jog;
- az érdekvédelmi szervezkedés joga;
- a szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jog;
- a diszkrimináció tilalma és
- végső esetre az emberi méltósághoz való jogból levezetett általános személyiségi jog.

Ezek közül az 54/1993. sz. AB határozatot követően a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, különös esete. Az AB hangsúlyozta, hogy

„Senkinek nincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent - de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül - hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.”

Ez nehezen támadható értelmezés, az ugyanakkor kevésbé érthető, hogy miért kellett az ily módon tartalommal feltöltött vállalkozás szabadságát összemosni a versenyszabadsággal. Véleményem szerint nem volt rossz elgondolás a gazdasági relevanciával is bíró alapjogokhoz visszanyúlnia a testületnek, de nem kellett volna tartania a versenyszabadság önálló tartalommal való feltöltésétől sem.

Későbbi döntéseiben a fenti listát kifejezetten nem korrigálta, pedig nem teljesen egyértelmű, hogy pl. az állami tulajdon külön említése mit takar, vagy éppen az önszervezkedés jogának védelme alapján hogyan lehet egy versenykorlátozó állami intézkedést legitimizálni.

Szintén nem egyszerű kérdéseket vet fel a diszkrimináció tilalmának mércévé tétele: ha azt tényleg komolyan vennénk, akkor a legtöbb szelektív jellegű állami gazdasági (korlátozó-szabályozó) intézkedés főszabályként alkotmányosértő lenne, hacsak nem lehetne fontosabb közérdekvédelemmel megindokolni. Az AB több esetben is a 70/A. § szerinti diszkrimináció tilalom megsértése miatt mondott ki alkotmányellenesnek önkormányzatok által a közterület használati díjak tárgyában hozott rendeletet (mondván pl. hogy a mozgóárusok és az állandó eladóhelyek közötti jelentős tarifaeltérés indokolatlan és ésszerűtlen). Egy ilyen döntés meghozatalánál az AB akaratlanul is a versenyjog egyik legnehezebb kérdésében, az érintett piac meghatározásában foglal állást: csak az egy piachoz tartozó, egymással valóban versengő vállalkozások megkülönböztetése képes versenykorlátozó hatással járni. Ha az AB versenyjogi szempontból nem egy érintett piacon levőket megkülönböztető szabályozást is alkotmányosértőnek találná, akkor a versenyjoginál szélesebben vonná meg a diszkriminációtilalom hatósugarát, ami legalábbis a 9. §-sal való együttes olvasat esetén indokolatlan lehet.

Figyelemre méltó szempont a fenti referencia listán utolsóként, mintegy „végső érvként” említett emberi méltósághoz való jog is. Ugyan a későbbiekben ez nem került megfelelő kibontásra, de nagyon közel áll az általam ideálisnak vélt ember és verseny képhez. A versenyszabadság nem értelmezhető az emberi személyiség lényegétől elszakítottan, nincs egy tőlünk függetlenül élő gazdasági rendszer, a gazdasági rendet ugyanúgy emberek, személyek működtetik, mint a társadalom többi építményét. Másként fogalmazva: a gazdasági téren megélt szabadságot korlátozó állami aktus ugyanúgy magyarázatra szorul, mint az egyéb emberi szabadságokat korlátozó intézkedése.

A későbbi gyakorlat nem tisztázta, hogy az AB mennyire tekinti teljesnek e listát (pl. a jogbiztonság elve, a visszaható hatály tilalma is fontos védvonalat jelölnek ki az állami túlkapásokkal szemben), vajon mindegyik eleme ugyanolyan fontos-e, illetve hogy egyikük sérelme esetén pontosan milyen súlyú, jellegű közérdek védelem kivétel képzelhető el.

Még szintén a 21/1994. AB sz. határozatában rögzített egy rendkívül előremutató, a későbbiekben kevés figyelmet kapott tételt, amely alapot szolgálhat az állam gazdasági beavatkozása alkotmányosságának megítélését biztosító teszthez. E szerint a piac korlátozásának két legitim okát nevezte meg a testület:

- az egyik a piaci szabadságot a nem megfelelően (közjóval ellentétesen) gyakorolt piaci szabadsággal szemben védelmező indokok (az AB utal arra, hogy a liberalizmus örök dilemmája, hogy mikor szabad (kell) a szabadságot önmaga ellen védeni);
- alkotmányos lehet továbbá a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt is: például környezetvédelmi, egészségügyi vagy éppen honvédelmi okokból.

Későbbi döntésekből kitűnik, hogy pl. a gyógyszer olyan különleges termék, amely esetében az egészség védelme indokolja a klasszikus piaci logika átírását állami beavatkozással.⁵

⁵ Lásd pl. 87/2008. (VI. 18.) AB határozat: „a gyógyszer - az egészségre gyakorolt hatása miatt - különleges termék, így a gyógyszerpiacon a klasszikus piaci logika nem érvényesül teljeskörűen; az állam nagyobb szabadsággal bír a gyógyszerpiaci folyamatokba való beavatkozásba, mint más piacok esetében.”

Mint az alábbiakban látjuk, ez a megközelítés nagyon közel áll az uniós gazdasági alkotmány felfogásához, továbbá tartalmazza azt a nem csekély tételt, mi szerint az állam gazdasági beavatkozása legitimizálásra szorul. Másként fogalmazva: elsőrangú szempont a személyek versenyszabadsága, amelyet ugyan az állam korlátozhat, de ehhez a fenti két indok valamelyikének meg kell valósulnia. E téren pedig az Alkotmánybíróságnak is határozottabb szerepet kellett volna vállalnia: ki más döntheti el végső soron, hogy egy piackorlátozó szabályozás valóban a piaci versenyt védi, vagy az egyéb közjót szolgáló érdek valóban olyan fontos-e, ami indokolja a kiválasztott állami intézkedést?

3. Az Európai Unió gazdasági alkotmánya

A globalizáció korában az állam gazdasági beavatkozásának lehetséges határait nem lehet szintisztán nemzetállami szinten vizsgálni. Egyre elterjedtebbek a gazdasági integrációk, számos multilaterális szerződés kapcsolja össze a régebben különálló nemzeti piacokat, különféle nemzetközi intézmények ügyelnek a globális játékszabályok betartásán. A jogi szempontból legjobban kiérlelt (és gazdaságilag is a legmélyebb szintet elérő) nemzetközi integrációs alakulat kétségtelenül az Európai Unió. Az EU tagállam Magyarország sok tekintetben nem folytathat a nem-tagállamokra jellemző önálló politikát – ez mindenképpen igaz a gazdaságpolitikára, hiszen az Unió legstabilabb alapját még ma is a gazdasági integráció jelenti. Az EU-nak az elmúlt évtizedekben az alapító szerződéseknek köszönhetően viszonylag jól kiforrott gazdasági rendje, gazdasági alkotmánya alakult ki, amelyben kulcsszerepet játszik a nemzeti határokon átívelő belső piac, a kereskedelem, a hatásos verseny, kiegészülve az uniós szinten is elismert értékek védelmével, mint a közszolgáltatások, a regionális kohézió, a környezetvédelem stb.

Az uniós gazdasági-jogi modellre, amelyet egyfajta „külső” adottságként Magyarország is tiszteletben kell hogy tartson, nagy bizonyossággal lehet a szociális piacgazdaság jelzőjét társítani. Az uniós értékrendben első a piac, a négy gazdasági szabadság, a verseny szabad folyása, a (tag) állami szabályozó intézkedések csak ott játszhatnak szerepet, ahol a piac hibázik, nem hozza a társadalmilag kívánatos eredményt, vagy éppen egy másik, uniós szinten is fontos, védendő közérdek érvényesülése a versenyszabályok kiiktatását, korlátozását teszi szükségessé. Nincs az EU-ban piaci „vakhit”, de van helyette egy világos értékrend: a főszabály a nyitott piac, a szabad verseny, a kivétel pedig az állami aktivista gazdaságirányítás. Egy nyilvánvaló példát keresve, az áruk szabad mozgását főszabályként az államnak garantálnia kell, az ezt korlátozó állami intézkedés az EUMSZ, illetve a többé-kevésbé kiforrott bírói esetjog alapján legitimizálásra szorul. Hasonlóképpen, a versenyjogban a versenykorlátozó megállapodások, vagy éppen egy monopóliumot teremtő állami jogi privilégium főszabályként tiltottak, azokat pl. a közszolgálati kivétel szigorú feltételei esetén lehet fenntartani.⁶

A lisszaboni szerződést⁷ követően többen temetni szerették volna a piacorientált uniós gazdasági alkotmányt, francia kezdeményezésre az EU feladataiból több évtized után kivették a belső piaci verseny zavartalanságának védelmét, pontosabban az átkerült a 27. sz. jegyzőkönyvbe. Az átstrukturált 3. cikk most az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területeket tartalmazza, itt megemlítve a „belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítását”. Mi több, az EUMSZ számos pontján (119. és 120. cikkek, részben a 170. és 173. cikkek) erőteljesen köszön vissza a verseny és a piac elsődlegessége, fontossága. E jellemző fordulat szerint:

⁶ Lásd erről bővebben: Tóth T. Az EU versenyjoga, 513. o.; Complex Budapest, 2007.

⁷ HL C 83/01, 2010. március 30., 1-388. o.

„A tagállamok és az Unió a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban tevékenykednek, ezáltal elősegítve az erőforrások hatékony elosztását.”

Fontos aláhúzni, hogy a szöveg nem csak az Unióval, hanem az azt alkotó tagállamokkal szemben is a szabad versenyen alapuló piacgazdaság elvárását rögzíti.

Idézhetjük az EUSZ 3. cikkét is:

„... Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. ...”

Az Alapjogi Charta⁸ 16. cikke is megemlékezik a gazdasági versenyben is kiteljesedő szabadság eszményről:

„A vállalkozás szabadságát, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni.”

Mi ez, ha nem uniós szintű gazdasági alkotmány? Kapcsolódó költői kérdés: kell nekünk ennél több? Lehet-e más irányultságú, létezhet-e „szuverén” magyar gazdasági alkotmány? Ehhez képest „pőrén” hangzik Alkotmányunk 9. § (1) bekezdése.

4. Az alkotmányosan védendő gazdasági rend

A német gazdasági csodát elméletileg megalapozó közgazdász és jogtudós professzorok által létrehozott freiburgi iskola egyik fő tétele az volt, hogy a gazdasági alkotmány, a gazdasági folyamatok szabályozásának egy bizonyos rend fenntartását célzó módja azért szükséges és hasznos, mert egyrészt megvédi a gazdaságot a kiszámíthatatlan állami intervencióktól, másrészt megvédi az államot (a társadalmat) a gazdaságban kialakuló túlzott erőkoncentrációtól. Ennek kapcsán továbbgondolásra lehet érdemes az Alkotmány 1. § (3) bekezdésének gazdaságra vonatkoztatott értelmezése, mely szerint „Senkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására”. Ha ezt nem csak az állam, hanem mindenféle, így a gazdasági hatalom megszerzésére is értenénk, máris remek alapját teremtenénk meg a verseny szabadságát védő versenypolitikának. Ez legitimálhatná azokat a versenyjogi tilalmakat, amelyek nem engedik az erőfölényes helyzet bizonyos eszközökkel való további kiterjesztését, vagy amelyek gátat szabnak a túlzott piaci koncentrációhoz vezető fúzióknak. Ahol objektív gazdasági szükségesség nélkül piaci monopólium jön létre, ott a gazdaság hatékonysága is veszélybe kerül.

Az, hogy egy piacgazdaság milyen piacgazdaság lesz, nem a jelzők kodifikálásán múlik. Tulajdon, szerződéses szabadság, a választás lehetősége és ezek üzleti vagy politikai érdekektől mentes védelme nélkül illúzió a piacgazdaság. Nem a jelzők számítanak, hanem hogy az AB által megnevezett mögöttes alapjogokat mennyire vesszük komolyan, illetve világossá tesszük-e, hogy mi a főszabály (állami gondoskodó gazdaságirányítás vagy a polgárok versenyszabadságára

⁸ HL C 83/02, 2010. március 30., 389. o.

épülő piacgazdaság) és mik a kivételek. Az EU szabályozáshoz képest a magyar gazdasági alkotmány véleményem szerint nem szól kellőképpen világosan arról, hogy kinek van elsőbbsége: államnak, mint gazdasági kereteket meghatározó szuperhatalomnak, szuverénnek, vagy a piacnak, amely mögött szabadságukkal élni kívánó személyek és vállalkozások állnak valójában? Mi a főszabály és mi a kivétel? Kell-e alkotmányosan legitimálni magát az államnak, mikor szuverénként – nem gazdasági szereplőként - beavatkozik a piacok működésébe?

Véleményem szerint kellene. Az alkotmányunk valójában nem semleges gazdaságpolitikailag. Letette a voksot a piacgazdaság, méghozzá a szociális töltetű, azaz a piac elsődlegessége mellett az állami szerepvállalást is kívánatosnak tartó modell mellett. Kormányonként némileg változhatnak a szabad verseny/állami előírások közötti arányok, az állami azonban nem terjesztheti ki hatalmát korlátlanul az emberi személyiség megnyilvánulásának egyik fontos terepére, a gazdasági szerepvállalásra.

A gazdasági alkotmányunk tehát nem semleges. Ami viszont hiányzik az AB gyakorlatából, az állami beavatkozás határainak bátrabb, elvi szintű (nem csak egy adott jogszabály értékelésére szorító) megrajzolása.

Az állam versenyszabadságot korlátozó gazdasági szabályozása meglátásom szerint csak akkor helyénvaló, akkor nem lépi túl a gazdasági alkotmány határait, ha

1. ennek hiányában éppen a gazdasági szabadság kerülne veszélybe (pl. mások szabadságát korlátozó piaci döntések, megállapodások tiltása), vagy
2. jól meghatározott, szintén alkotmányos szinten védett alapjogi, közérdek védelem áll az egyéni vagy bizonyos csoportos érdekek, jogok korlátozása mögött (ez lehet szélsőséges esetben akár a verseny, a vállalkozáshoz való jog gyakorlásának teljes kizárása, egy tevékenység monopolizálása, vagy piaci helyett állami hatáskörbe vonása);
3. az állami korlátozás szükséges és arányos e közérdek védelme szempontjából (pl. az egészség védelem nem indokolhatja az alkohol vagy a dohányipar állami monopolizálását, mégha van is köztük – távoli, közvetett – összefüggés), ideértve azt is, hogy a piac, vagy más önszabályozó mechanizmus nem tud hasonlóan jó eredményt produkálni.

Ez nem a piac, a tőke, a profit istenítése. Ez nem szélsőségesen haszonelvű, materialista ideológia. Ez annak elismerése, hogy az ember (testi, szellemi és lelki mivoltában) szabadnak született, küldetése, hogy e szabadsággal helyesen élve, mások egyenértékű szabadságát tiszteletben tartva, nem korlátozva személyiségét kibontakoztassa. Keresse a boldogulását – gazdasági szempontból is. Nem jelenti továbbá azt, hogy ennek eredményeként minden ember azonos eredményekkel fogja zárni a versenyfutást, mindenki más talentumokat kapott. Az egyenlőség nem a végeredmény, hanem az esélyek egyenlőségét jelenti, amelyet valóban biztosítani kell, ha másként nem megy, állami szerepvállalással. A nemes versengésben elbukók segítése is oly módon kell megvalósuljon, hogy az ne tegye értelmetlenné a főszabályként érvényesülő versenyszabadságot. Úgy kell szociálisnak lennie a piacgazdaságunknak, hogy elkerülje a „szocialista” jelzőt. Az állam túlhatalma, jószándékú aktivista szerepvállalása szükségszerűen ködbe burkolja, másodlagossá teszi, elbizonytalanítja a kezdeményező, de egyben felelősségteljes, felebarátairól gondoskodó polgár képét.

5. Intézményi kérdések

A gazdasági alkotmány érvényesülésének természetesen intézményi garanciái is vannak. E helyütt két kérdésre szeretnék röviden kitérni: a „rendes” bírók szerepére és a versenyhatóság státuszára.

Az EU gazdasági alkotmányát képező rendelkezéseket, amennyiben azok önmagukban vagy más szerződéses cikkekkel együtt olvasva közvetlen hatállyal bírnak, kötelessége minden magyar bírónak érvényre juttatnia. Az uniós jog elsődlegességéből levezetett parancsolat szerint az uniós joggal ellentétes tagállami szabályozást félre kell hogy tegye, az abban foglalt rendelkezéseknek az uniós jog rovására nem szerezhethet érvényt. Az uniós gazdasági alkotmány védelme érdekében így a magyar bíró egyrészt (i) megállapíthatja, hogy egy magyar jogszabály pl. az uniós versenyjogba ütközik, (ii) másrészt ennek eredőjeként köteles azt félretéve az uniós jog érvényesülését biztosítani. Ehhez képest, amikor a magyar gazdasági alkotmány sérelme merül fel (pl. tagállamok közötti kereskedelem érintettsége nem állapítható meg, az uniós dimenzió hiányzik), a magyar bíró maga nem mondhat ki magyar jogszabályt a magyar gazdasági alkotmányt sértőnek, az AB döntéséig nem vonhatja le a megfelelő jogi következményeket. Ennek fényében továbbgondolandó kérdés, hogy jó-e ez a kettősség, mikor érkezik el a magyar alkotmányjog ahhoz a ponthoz, amikor alkotmányos jogaik védelmét rendes bíróságok előtt közvetlenül is gyakorolhatják az jogot és igazságot kereső polgárok?

A Gazdasági Versenyhivatal különleges státuszú közigazgatási szerv, lényegében az aktuális kormányzattól függetlenül kötelessége érvényesítenie a versenyjogi szabályokat. Az érdemi döntéseket meghozó versenytanácsstagokat több esetben is quasi bírói státuszú köztisztviselőként kezelte az AB. A GVH közjogi helyzetét, amely az elmúlt két évtizedben nemzetközi összehasonlításban is jól vizsgázott, nem védi alkotmány erejű törvény, a GVH-t egy versenyellenes hangulatú parlamenti egyszerű többség akár egy tollvonással meg is szüntethetné (az EU tagság e tekintetben valószínűleg ad némi védelmet az intézmény számára), de legalábbis kormányzati szervvé degradálhatná. A versenyt védendő értéként kezelő emberek szemszögéből nézve erősebb garanciák lennének kívánatosak.

A nemrég hozott, 183/2010. (X. 28.) AB határozatban az AB kiemelte, hogy a GVH elnökhelyetteseinek megbízását érintő törvénymódosítás alkotmányellenessé nyilvánításakor figyelembe vette, hogy

„a GVH ugyan nem az Alkotmányban szabályozott állami szerv, de a GVH sajátos jogállásának alkotmányos garanciális szerepe van. A GVH államszervezetben betöltött szerepe a gazdasági versenyszabadság védelmében nyilvánul meg.”

Azt lehet mondani, hogy ezzel az AB azt ismerte el, hogy a verseny szabadságának védelme olyan fontos érték, amelyet a mindenkori kormányzat gazdaságpolitikájától függetlenül célszerű, ha egy autonóm, nem-kormányzati hivatal védelmez. Ha még figyelembe vesszük azt is, hogy az utóbbi időszakban más, gazdasági életet szabályozó hatóság is alkotmányos rangra emelkedett (Médiahatóság, PSZÁF), úgy könnyen lehetne amellett érvelni, hogy a GVH státuszának alapszabályait az új Alkotmányban rögzíteni kellene, adott esetben megengedve elnökének a rendelet kiadás jogát is: a versenykorlátozó megállapodások egyes csoportjait a tilalom alól kiemelő csoportmentesség, vagy a bírságok megállapításának menete, módszertana olyan témák, ahol nem lenne a valóságtól elrugaskodott elképzelés a versenyhivatali jogszabály alkotás. Ez azért is praktikus megoldás, mert az érdemi döntéseket meghozó versenytanácsstagokat a GVH elnöke nem korlátozhatja munkájában, számára követendő irányvonalat, utasításokat nem adhat.

6. Javaslatok

Hogy ezen elvárások közül pontosan minek kell szerepelni az írott Alkotmányban, nem is beszélve az ezek érvényesülését garantáló intézményi struktúrákról, az egy más kérdés. Azt

gondolom, hogy talán fontosabb, hogy beszéljünk, vitatkozzunk ezen dolgokról, mintsem hogy pontosan milyen szavakat vésünk az Alkotmány márvány táblájába. Ezen elvek egyébként is nagyrészt érvényesülnek EU tagságunkból fakadóan. Akár azt is lehet mondani, hogy hatékonyabban garantálhatók: az uniós jogot magyar jogalkalmazó hatóságok, bíróságok is kötelesek alkalmazni, az azzal ellentétes magyar törvényt, szabályt félretenni. Mégis szégyen lenne, ha mindez csak az EU tagságon múlna. A gazdasági, piaci önmegvalósítás, a (verseny) szabadságának védelme nem uniós, nem csupán integrációs érték, hanem az alkotmány által is védendő emberi személyiségünk egyik fontos megnyilvánulási formája.

A kormányprogram (Nemzeti Együttműködés Programja) gazdaságpolitikai része is leteszi szavazatát a verseny fontossága mellett:

“Mivel minden teljesítmény csakis versenyben és csakis munkából születik, a gazdaságpolitika középpontjába - a verseny mellett - a munkát kell állítani.”

Nem vagyok alkotmányjogász, különösen nem kodifikátor. Azt gondolom, hogy egyfelől a jelenleg létező alkotmányból kell kiindulni, annak elveit inkább csiszolgatni, mintsem újakra cserélni kellene, nehogy a húszéves alkotmányépítő munka egy az egyben a süllyesztöbe kerüljön. Másfelől, ha valaminek, akkor az időálló alkotmány-törvénynek valóban lényegre törőnek, a részletszabályokat mellőzőnek – és egyben a polgárok számára is érthetőnek, követhetőnek kell lenni.

Az, hogy a jelenleg ismert alkotmánykoncepció a preambulum kapcsán, szemben a jelenlegi szöveggel, még államcélként sem fogalmazza meg a szociális piacgazdaságot, lehet a piac- és versenyrajongók számára rossz hír. Ha azonban az emberi méltósághoz tartozó szabadság általában kiemelt helyen fog szerepelni, abból le lehet vezetni, támaszkodva az Alkotmány további részletes rendelkezéseire a kívánatos, közjót szolgáló piacgazdaság, verseny védelmét is. Így az alapvető jogok és kötelezettségek 3. pontjaként helyesen szerepel, hogy „Az Alkotmány elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát”. E mondat folytatása, összekacsolása a köz- és magántulajdon egyenlő védelmének elvével viszont fölösleges, e helyen nem túl sokat mondó.

A magam részéről az alábbi tételek megjelenítését tartanám fontosnak: **Magyarország gazdasága a személyek szabad kezdeményezésein alapuló szociális piacgazdaság. Az állam a verseny szabadságát csak a hatékony gazdasági eredményeket produkáló verseny, vagy más közérdek védelme érdekében, arányosan korlátozhatja. A gazdasági verseny védelmét a Kormánytól független intézményként a Gazdasági Versenyhivatal látja el.**