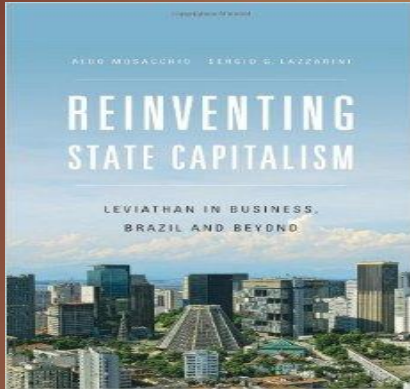


Alkotmányos korlátok és az állam mozgásszabadsága gazdasági válság idején

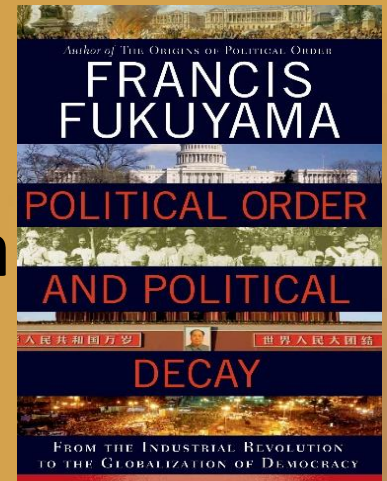
Prof. Dr. Stumpf István
egyetemi tanár, alkotmánybíró
HBLF Pénzügyi Csúcstalálkozó
Kempinski Hotel Corvinus, Budapest

2015. 11.27.





A válság hatása az államra



- *A Reinventing Governmenttől az Államépítésig*
- *A kormányzati kapacitások növelésétől a kormányzás visszavételéig*
- *A Good Governancetól a Good Governmentig*
- *A jóléti állam eltemetésétől az erős, aktív államig*
- *A pénzügyi rendszer összeomlásának rémétől(2008)- az állami beavatkozás szükségességéig*

Összességében: átrendezi –e a válság az alkotmányos intézmények erőpozícióit-meddig terjed a kormányzat mozgásteret gazdasági válság idején?

Viták a hatalommegosztásról: fékek és egyensúlyok(checks and balances)

ROBERTS COURT



- Amerikai paradigma: a Legfelsőbb Bíróság túl-hatalmának kritikája: Grand Ayatollahs of the Constitution, „Nine Unelected Judges Tell Us How to Live” (Rick Perry, Governor of Texas)
- A Supreme Court legutóbbi, megosztó döntése az azonos neműek házasságáról
- „we are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is” (Charles Evans Hughes)

Viták a hatalommegosztásról: jogi versus politikai konstitucionalizmus

- Európai paradigma : *bírói aktivizmus*
Német alkotmánybírósági modell



Viták a hatalommegosztásról: jogi versus politikai konstitucionalizmus

- *Az alapjogi fundamentalizmus forradalma, a jogi konstitucionalizmus dominanciája jellemezte az elmúlt évtizedek európai jogfejlődését*
- *Az alkotmányok katalógus-szerűen rögzítették az egyének alapvető emberi jogait*
- *Az alapjogok a kormányzati hatalommal szembeni alkotmányos korlátokat jelentik, amelyek sérelme esetén az egyének a bírói felülvizsgálatot hívják segítségül*
- *Illegitimek azok az egyéni szabadságot korlátozó törvényhozói aktusok, amelyek ésszerű nyilvános indokokkal nem igazolhatók*
- *A bírói felülvizsgálat alapvető fontosságú egy alkotmányos demokrácia általános legitimitása szempontjából*
- *A bírói alapjogi érvelés legalista természetű nagymértékben kizárja, hogy a bírák a felvetett problémák morális aspektusaival is foglalkozzanak*

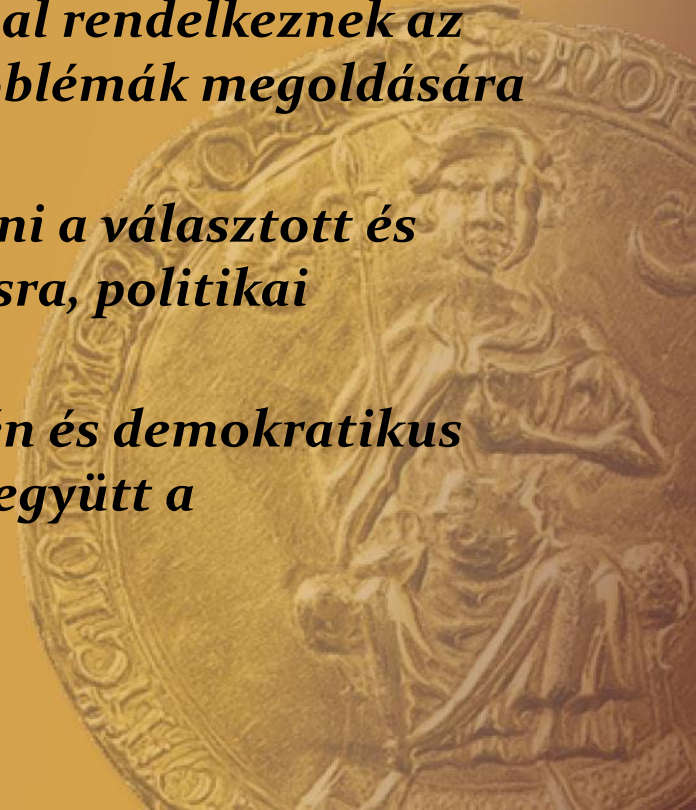
Viták a hatalommegosztásról: jogi versus politikai konstitucionalizmus

Európai paradigma : parlamenti szupremácia



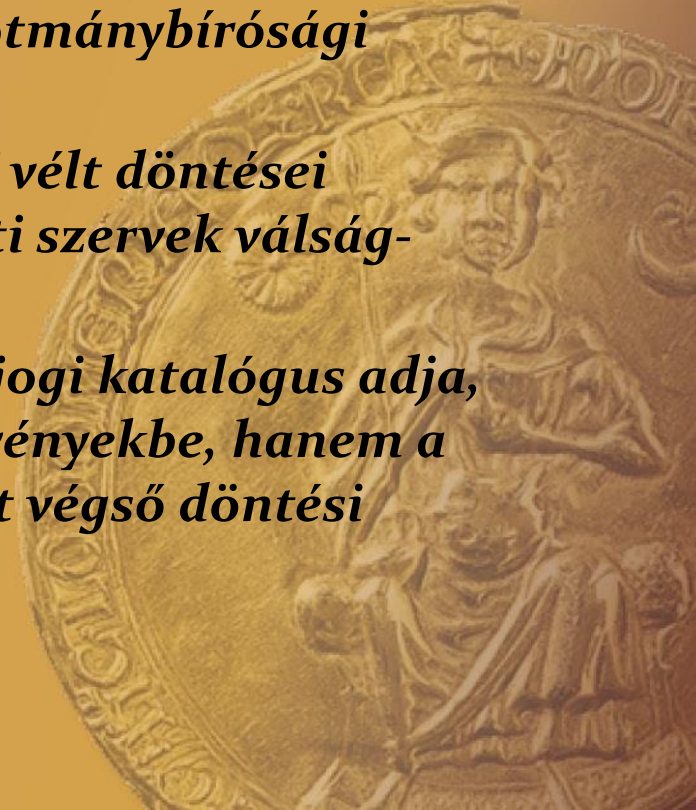
Viták a hatalommegosztásról: jogi versus politikai konstitucionalizmus

- *a politikai alkotmányosság hívei szerint a demokratikus felhatalmazással rendelkező törvényhozók sokkal alkalmasabbak és nagyobb felhatalmazással rendelkeznek az „ésszerű véleménykülönbségek” okozta problémák megoldására mint a többségi véleményt ignoráló bírák*
- *a bírák általi kormányzásról vissza kell térni a választott és elszámoltatható vezetők általi kormányzásra, politikai döntéseket politikusoknak kell hozni*
- *az elszámoltatható kormányzat, a szuverén és demokratikus reprezentációval rendelkező parlamenttel együtt a letéteményese a politikai döntéseknek*



Viták a hatalommegosztásról: jogi versus politikai konstitucionalizmus

- *„államcsíny” zajlott a bírósági tárgyalótermekben: a normatív jogrendszer radikális átformálása az alkotmánybírósági jogalkotás révén*
- *az alkotmánybíróságok „politikai-típusú” vélt döntései korlátozzák a törvényhozó és kormányzati szervek válságkezelési mozgásterét*
- *az alkotmányok lényegét nem az emberi jogi katalógus adja, amelyeket belekényszerítenek az alaptörvényekbe, hanem a választott politikusok által kézben tartott végső döntési kompetencia*



Magyar modell:a második jogállami forradalom

Alaptörvény C cikk (1) bekezdés:”a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”



Magyar modell: a második jogállami forradalom

A 2010-es „fülkeforradalom” eredménye: „forradalmi” jogalkotás: a magyar jogrendszer rendszerváltás utáni legradikálisabb átalakítása

- A hatalommegosztás rendszerének újraírása, az AB aktivizmusának megfékezése, a parlamenti szupremácia helyreállítása, erős állam és hatékony közigazgatás célkitűzése*
- A történeti alkotmány rehabilitálása, szakítás a politikai neutralításra törekvő alkotmányossággal a „láthatatlan alkotmány” trónfosztása, az alkotmányos identitás hangsúlyozása*
- Az alapjogi katalógus mellett megjelenik a közösségközpontú szabályozás, a jogosultságok mellett hangsúlyossá válnak a polgárok kötelezettségei, a bíróságok értelmezési kritériumai között ott szerepel a közjónak és a józan észnek való megfelelés valamint az erkölcsös és gazdaságos cél szolgálatának mércéje*

Alkotmányos konfliktusok a hatalommegosztás új rendszerében

Éles konfliktusok az Alkotmánybíróság és az alkotmányozó erővel rendelkező, a törvényhozó hatalommal szorosan összenőtt kormányzati főhatalom között



Alkotmányos konfliktusok a hatalommegosztás új rendszerében

- *Alkotmányosan felülírható-e a kormánypártok egyik legfontosabb választási ígérete: a „pofátlanul” magas végkielégítések megadóztatása- alkotmányellenes a visszamenőleges hatályú jogalkotás (AB döntés)*
- *Parlamenti válasz: az AB jogkörének korlátozása – a gazdasági alkotmányosság felfüggesztése a költségvetéssel és adózással kapcsolatos ügyekben, a kormánytöbbség dominanciájának biztosítása a az alkotmánybírák kiválasztásában, a testület elnöke megválasztásának parlamenti hatáskörbe vonása, az AB létszámának 15 főre bővítése illetve később az alkotmánybírák 70 éves korhatárának eltörlése*
- *Mindezek ellenére politikailag érzékeny ügyekben születettek AB döntések: a médiatörvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítése, a bírák 62 éves korhatárának alkotmányellenessége, a hajléktalanok „kriminalizálását” megalapozó rendelkezések hatályon kívül helyezése, a családvédelmi törvény felülvizsgálata*

Alkotmányos konfliktusok a hatalommegosztás új rendszerében

- *Kié az utolsó szó? Súlyos alkotmányos konfliktusok az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek és a választási regisztrációs törvény alkotmányellenessé nyilvánításának következményeként*
- *AB elérkezett a Rubiconhoz, de nem lépte át:*
- *”Az Alkotmánybíróságnak alaptörvényi kötelezettsége vizsgálni mindazon jogszabályokat, amelyek megbontják a jogrendszer belső egységét, kiemelten is, azokat, amelyek magának az Alaptörvénynek az egységét sértik meg. ..Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi szerepe magában foglalja azt a kötelességét, hogy az Alaptörvényt egyetlen és egységes dokumentumként védje... adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja” (45/2012.(XII.29.) AB határozat, Indoklás (82)*

Alkotmányos konfliktusok a hatalommegosztás új rendszerében

- *Az alkotmányozó többség viszont úgy vélte, az AB átlépte a Rubicont, alapvető politikai érdekeit sértette meg a választói felhatalmazással rendelkező parlamenti többségnek: bár a választási regisztráció kérdésében visszavonulót fújt, de az alkotmánymódosítás ügyében kiásta a csatabárdot*
- *Az Alaptörvény negyedik módosítása nemcsak a formai okból megsemmisített rendelkezések többségét inkorporálta, hanem számos olyan rendelkezést is beemelt az Alaptörvénybe, amelynek alkotmányellenességét az AB már érdemi vizsgálat során állapította meg*
- *Eltiltotta az AB-t az Alaptörvény tartalmi felülvizsgálatától, de a formait kifejezetten lehetővé tette*
- *Hatályon kívül helyezte az AB korábbi döntéseit, de nem zárta ki, hogy a testület azokkal megegyező következtetésre jusson.*
- *A parlamenti szupremácia hívei teljes győzelmet arattak*

Közjogi kontinuitás és a végrehajtó hatalom prezidencializálódása



Közjogi kontinuitás és a végrehajtó hatalom prezidencializálódása

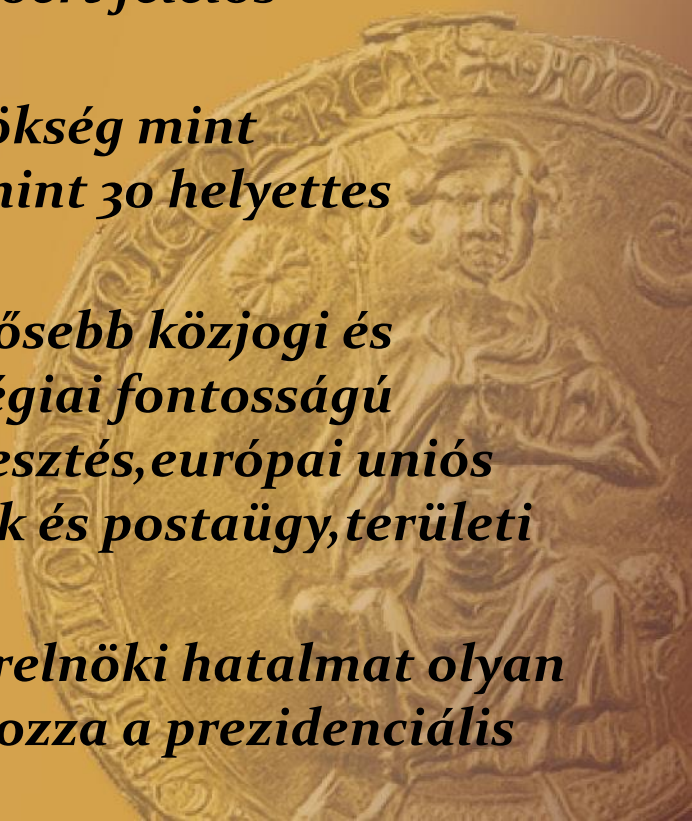
- *Az Alaptörvény nem hozott radikális változásokat a magyar közjogi struktúrában*
- *Megőrizte a köztársasági államformát, a kormányzati rendszerben tovább növelte a miniszterelnök szerepét*
- *A Költségvetési Tanács új szereplőként vétőjogot kapott a Parlamenttel szemben a költségvetés elfogadásával kapcsolatban*
- *Az államfői ugyan –súlyos bizalomvesztés illetve politikai válság esetére – nem kapta meg a parlament feloszlatásának jogát, de lerövidítheti a parlament mandátumát, ha a Ház március 31-ig nem fogadja el a központi költségvetést és továbbra is megmaradt az alkotmányos és politikai vétője*
- *Az Alaptörvény nem csupán fenntartja a miniszterelnök-centrikus (kancellári-típusú) kormányzati modellt, hanem a prezidencializálódás irányába kiteljesíti*

Gazdasági kihívás – kormányzati centralizáció – szuperkancellária



Gazdasági kihívás – kormányzati centralizáció –szuperkancellária

- *A pénzügyi, gazdasági politikai válsághelyzetek nélkülözhetetlenné teszik a kormányzatok gyors válaszadó és cselekvőképességét*
- *Megnövekedett a kormányzati koordinációért felelős kormányközpontok szerepe*
- *Minisztériumi rangra emelt Miniszterelnökség mint szuperkancellária: 9 államtitkár és több mint 30 helyettes államtitkár*
- *Csúcsminisztérium minden korábbinál erősebb közjogi és politikai-hatalmi jogosítványokkal, stratégiai fontosságú szakpolitikai területekkel: agrár-vidékfejlesztés, európai uniós fejlesztés, nemzeti pénzügyi szolgáltatások és postaügy, területi közigazgatás*
- *Az Alaptörvényben megerősített miniszterelnöki hatalmat olyan struktúra szolgálja, amely magában hordozza a prezidenciális rendszerre való áttérés csíráit*



Új erőcentrum a kormányzás szívében: *Miniszterelnöki Kabinetiroda*

- *Miniszterelnöki Kabinetiroda mint elsősorban általános politikai koordinációt ellátó minisztérium szerepel a törvényben*
- *A miniszter munkáját parlamenti és közigazgatási államtitkár valamint a kormányzati kommunikációért felelős államtitkár segíti*
- *A miniszter felügyeli a tárca alá tartozó Nemzeti Konzultációs Központ, a Kormányzati Tájékoztatási Központ valamint a Nemzeti Kommunikációs Hivatal munkáját*
- *A Miniszterelnöki programirodát vezető államtitkár közvetlenül a Miniszterelnök alá tartozik*
- *Az új struktúra (két erős politikus által irányított apparátusok) magában hordozza a „szívinfarktus” veszélyét !*

A válságkezelés alkotmányos korlátai



A válságkezelés alkotmányos korlátai

- *A gazdasági-pénzügyi válság olyan globális kockázati tényező, amely a nemzeti alkotmányos rendszereket új kihívások elé állítja*
- *A kormányzati megszorító intézkedések, a bankrendszert és a befektetőket érintő törvényhozói beavatkozások egyfajta válság-joganyaggá váltak*
- *A demokratikus jogállamnak meg kell oldania, hogy a veszélyeztetett alkotmányos értékek, a gazdasági és szociális alapjogok valamint a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye érvényesüljön az állami beavatkozások során*
- *A gazdasági válságra alapozott jogalkotói beavatkozás legitim cél, mélysége és alapjog sértő jellege azonban igazolásra szorul, különös tekintettel a tulajdonkorlátozás esetében*
- *Az AB nem vizsgálja a válságkezelési döntés célszerűségét, mivel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint ez a kormány illetve a parlament kompetenciája*
- *Az alapjogi sérelem szükségességének és arányosságának igazolása mellett egyre nagyobb szerepe van közérdekre való hivatkozásnak, amely különösen válsághelyzetben kerül elő*

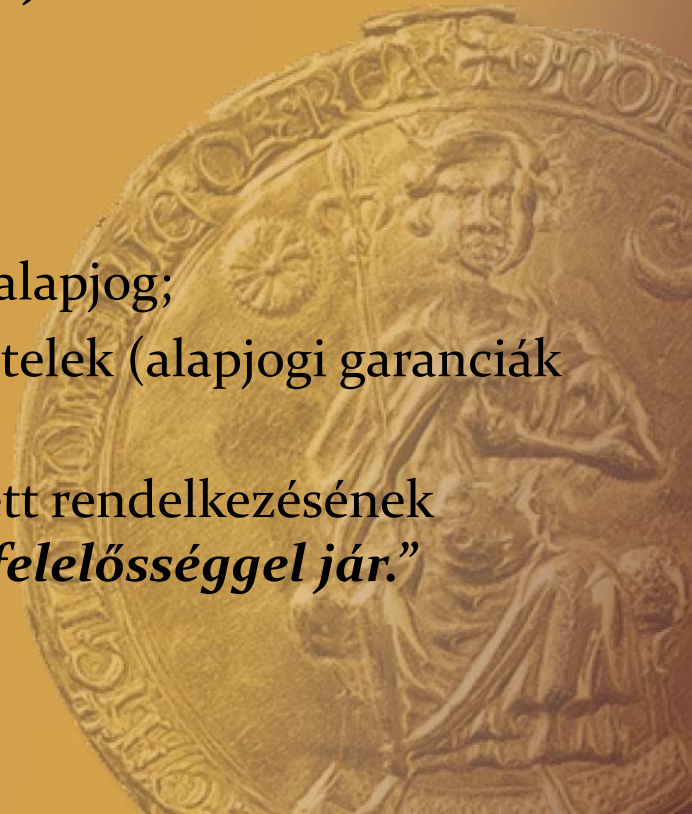
Válságjogalkotás: a tulajdonkorlátozás alkotmányos határai és a közérdek

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében:

„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”



- A tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan alapjog;
- Ha teljesülnek az Alaptörvényben foglalt feltételek (alapjogi garanciák betartása), nem kizárt az állami beavatkozás;
- Különösen jelentős az Alaptörvény fent idézett rendelkezésének második mondata: *„A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”*



Válságjogalkotás: a tulajdonkorlátozás alkotmányos határai és a közérdek

A tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésénél az Alkotmánybíróság vizsgálata kiterjed az alábbiakra:

A tulajdonhoz való jog korlátozása

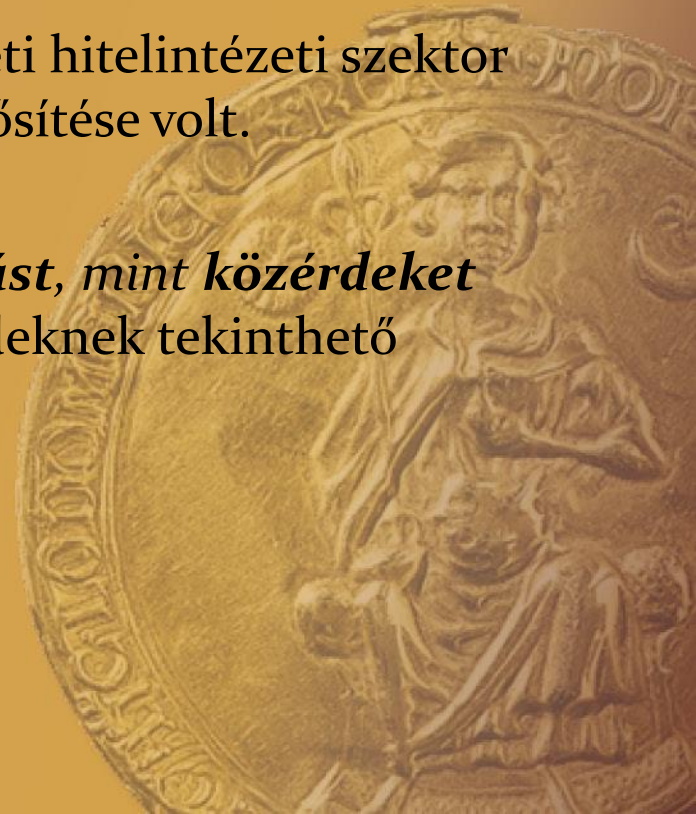
- más alapvető jog érvényesülése, vagy
- alkotmányos érték védelme érdekében,
- feltétlenül szükséges mértékben,
- a közérdek védelme érdekében került-e sor?
- Megállapítható-e a korlátozás arányossága?



Válságjogalkotás: a tulajdonkorlátozás alkotmányos határai és a közérdek

A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvényt (Szhit.) vizsgáló **20/2014. (VII. 3.) AB határozat** főbb következtetései:

- Az Szhit. által meghatározott cél a szövetkezeti hitelintézeti szektor hosszú távú működése biztonságának megerősítése volt.
- Az Alkotmánybíróság nem csupán a *stabilitást, mint közérdeket* vizsgálta, hanem megállapította, hogy közérdeknek tekinthető
 - a kiszámítható,
 - stabil és
 - prudens működés biztosítása és
 - az üzleti kockázat minimalizálására, illetve
 - a biztonságos hitelezési aktivitás növelése.



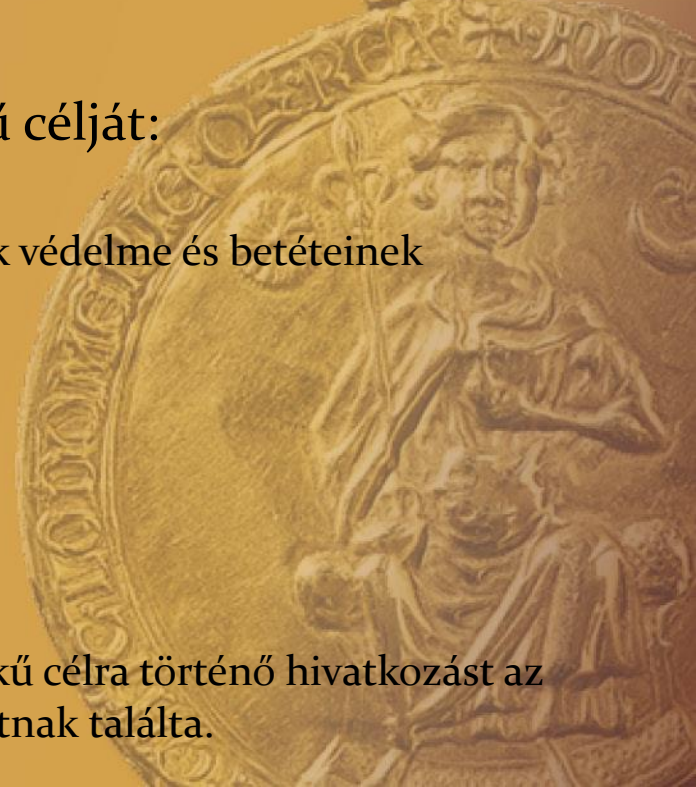
Válságjogalkotás: a tulajdonkorlátozás alkotmányos határai és a közérdek

A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvényt (Szhit.) vizsgáló *20/2014. (VII. 3.) AB határozat* főbb következtetései:

- Az Alkotmánybíróság döntésében részletesen áttekintette az Szhit. szövegét,
- Részletesen vizsgálta a szabályozás közérdekű célját:
 - a szektor nagyobb biztonságának megteremtése,
 - többszázezer takarékszövetkezeti betétes érdekeinek védelme és betéteinek biztonsága,
 - a szövetkezeti hitelintézetek átvilágítása,
 - a szektor működési kockázatának csökkentése,
 - a hitelezési tevékenység intenzívebbé tétele .




Az integrált működés megteremtésére, mint közérdekű célra történő hivatkozást az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta.



Válságjogalkotás: a tulajdonkorlátozás alkotmányos határai és a közérdek

A *Quaestor* károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény (Quaestor törvény) alkotmányossági vizsgálata

- Az Szhit.-val ellentétben a Quaestor törvényben a pénzügyi szektor stabilitásának védelméről, a közérdekről nem rendelkezett a jogalkotó.
- A cél a meghatározott befektetői réteg veszteségének kompenzálása volt  KÁRRENDEZÉS.

„Az állam utólag történő beavatkozása akkor, ha **nagyszámú károsult** érintett, nem csupán a károsult ügyfelek, hanem közvetve minden betétes és befektető pénzügyi szektort érintő **bizalmát** erősítheti.” (Indokolás 3.4. pontja)

Válságjogalkotás: a tulajdonkorlátozás alkotmányos határai és a közérdek

A pénzügyi szektor stabilitásának biztosítása

közérdek



A BEVA tagok vagy mások tulajdonjogának korlátozása

Befizetési kötelezettség

Jövőre nézve, generális jellegű, utólagosan meghatározott, speciális befektetői csoportok kompenzálására irányuló állami beavatkozás.



A BEVA tagok befizetési kötelezettsége a közérdek megvalósítása érdekében

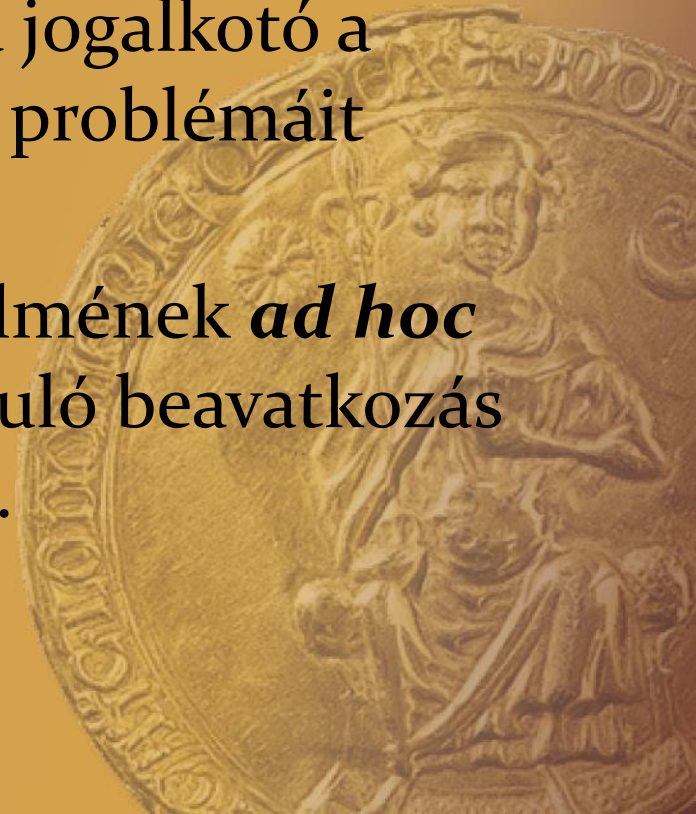
Nem lehet a közérdekű cél megvalósításának feltétele

a BEVA tagok tulajdonjogának korlátozása.

Válságjogalkotás: a tulajdonkorlátozás alkotmányos határai és a közérdek

Az *Alkotmánybíróság* döntése alapján

- A tulajdonhoz való jog korlátozását megalapozó *közérdek* fűződik ahhoz, hogy a jogalkotó a hitelintézeti szektor strukturális problémáit *generálisan orvosolja*.
- *Speciális ügyféli kör* érdeksérelmének *ad hoc* történő *kompensációjára* irányuló beavatkozás nem minősíthető közérdeknek.



Nemzeti szuverinitás versus nemzetközi alkotmányos rend



Köszönöm a figyelmet!

