

CSERNE PÉTER

Az alkotmánybíróságoknak, akarják vagy sem, igen gyakran olyan kérdésekben is döntést kell hozniuk, amelyeknek súlyos gazdasági következményeik vannak. Vajon tekintettel kell-e lenniük a bíróságoknak e következményekre? Vagy épp ellenkezőleg: helytelen volna figyelembe venniük ezeket?

Az alkotmánybíróság legitimitása ugyan formálisan az alkotmányból ered, autoritása azonban, legalábbis jó érvek szólnak mellette, lényegében döntéseinek mint szakértői véleményeknek a szakmai közvélemény általi elfogadottságából, pontosabban nyilvános szakmai érvelésként való helytállóságából származik. Ugyanakkor a bírák kétségtelenül tekintettel vannak a tágabb közvéleményre, s érvelésüket befolyásolják széles körben osztott helytálló és téves közgazdasági nézetek is. Hogy a magyar Alkotmánybíróság gazdasági tárgyú döntéseinek érvelése az elmúlt másfél évtizedben sohasem volt közgazdaságilag túlságosan szakszerű, az nem egyedülálló s önmagában nem is feltétlenül hiba. Az egyes határozatok közötti különbség abban áll, hogy a vulgáris közgazdasági okfejtés olykor ártalmatlan: csak díszítő szerepet játszik, mert találunk mellette többé-kevésbé helytálló, a döntést önmagukban is alátámasztó formális vagy tartalmi alkotmányjogi érveket [lásd például a 19/2004 (V. 26.) AB határozatnak a gyógyszerpiacról szóló mondatait]; máskor viszont az érvelés gerincét adja, s a formális jogi érvek alig játszanak szerepet (például a 32/1991 (VI. 6.) AB határozat döntő részben a szerződések gazdasági funkciójával kapcsolatos, igen kétséges érvelésen nyugszik; persze figyelembe kell venni, hogy ekkor még kidolgozatlan volt az alkotmányjogi dogmatika]. Természetesen egyik esetben sem szükségszerű, hogy eredményét tekintve közgazdaságilag rossz döntés szülessék, azonban úgy tűnik, az alkotmánybíráskodás nemzetközi gyakorlatában semmilyen intézményes vagy más mechanizmus nem létezik, amely azt szolgálná, hogy ez ne történjen meg. Lehet, hogy ez nem véletlen, sőt az a helyes, hogy nincs is ilyen garancia?

Kézenfekvő a dolog mögött egyfajta intézményi munkamegosztást látni, mely szerint az alkotmánybíróság részben formális, részben tartalmi (például alapjogi) korlátokat állít a törvényhozó és a kormány elé, amelyek többé-kevésbé gazdaságilag racionálisan, a polgárok érdekében cselekszenek. Ez utóbbit részben az alkotmányok szűkszavú gazdasági szabályai (s az ezeket értelmező alkotmánybírói judikatúra), részben a parlamenti választások kontrollmechanizmusa, részben egyéb intézmények hivatottak garantálni. E munkamegosztás szerint tehát

az alkotmánybíróság a törvények és rendeletek gazdasági racionalitását általában nem mérlegeli, hanem azt igen széles körben az országgyűlésre, illetve a kormányra bízta. A magyar Alkotmánybíróság például a piacgazdaság és a versenyszabadság védelmében csak úgymond szélsőséges esetekben avatkozik be, mondván, az alkotmány „gazdaságpolitikailag semleges”. Ám egyúttal figyelmen kívül hagyja saját döntéseinek közgazdasági racionalitását is. Persze itt is akadnak „szélsőséges esetek”, például katasztrófhelyzetek, amikor a formális jogi helyzettől függetlenül az alkotmányjogi érvek irrelevánsá válnak, ez azonban az alkotmánybírói ítélezési gyakorlaton kívül esik. A magyar testület ilyen, gazdasági vonatkozásokat nem mérlegelő döntései közül a személyi számmal, illetve a környezetvédelemmel kapcsolatosak a legismertebbek. Itt most a hangsúly nem e döntések érdemi értékelésén van. Nem kívánok állást foglalni abban, hogy ezek „alkotmányjogilag”, illetve „minden szempontot figyelembe véve” helyesek voltak-e, csupán a „mindenáron”, „a költségvetési következményekre való tekintet nélkül” bizonyos jogokat vagy érdekeket védő, azaz a szűkösség elemi tényéről s az átváltás (*tradeoff*) elkerülhetetlenségéről tudomást nem vevő álláspont példaként említem őket.

A problémák természetesen itt kezdődnek: nem világos ugyanis, kiknek milyen jogai érdemesek arra, hogy „mindenáron” megvédjük őket. Ha sohasem lehetséges átváltás, kompromisszum, érdekösszemérés, akkor a következmények akár katasztrófálisak is lehetnek. A gyakorlatban persze mindig ilyen összemérés történik – csupán nem a következmények nyelvén érvelve. Például a gyógyszerár-szabályozással kapcsolatos egyik friss döntésében (799/ B/2001. AB határozat) az Alkotmánybíróság nyilvánvalóvá tette ezt, amikor a szabályozás *célját* legitimnek ismerte el, de arra a kérdésre, hogy alkalmas-e a cél elérésére, milyen egyéb következményei vannak stb., már nem válaszolt. Viszont e beismerés ellenére döntött, mégpedig ebben az esetben a szabályozást lényegében alkotmányosnak ismerve el. A probléma tehát úgy is megfogalmazható: vajon az Alkotmánybíróságnak általában, illetve ilyen gazdasági természetű kérdésekben a minden tekintetben helyes, minden szempontot mérlegelő döntést kell-e meghoznia, függetlenül attól, hogy ez az egyes esetekben sikerül-e, vagy meg sem kell céloznia, hogy döntései következményeit figyelembe vegye, koncentrálna pusztán a kérdés „alkotmányjogilag releváns” vonatkozásaira? Nos, e duális alternatíva valószínűleg túlzottan leegyszerűsítő. Az Alkotmánybíróság ugyan nem támaszkodik komoly gazdasági szakértői háttérre, de nem is marad mindig teljesen vak döntéseinek gazdasági kihatásai iránt. Ez a szem-

pont ugyanakkor rendszerint nem jelenik meg az érvelés gerincében, legfeljebb egy-egy elszólás erejéig, vagy például a megsemmisítés *pro futuro* jellegében. A kérdések gazdasági horderejére sokszor legfeljebb az indítványokból lehet következtetni.

Az Alkotmánybíróság helyzete egy szempontból inkább hasonlít a jogalkotóhoz, mint a rendes bíróságokéhoz, amennyiben szabályokról, nem pedig egyedi esetekről dönt. Nézőpontja *ex ante* jellegű, elvileg tisztában van a jog emberi magatartást befolyásoló szerepével. Érvelése azonban mégis jellegzetesen jogási marad: alkotmánybeli szabályokra és elvekre hivatkozó, s nem az alternatív jogi megoldások következményeit, célszerűségét mérlelő.

Ez az intézményi munkamegosztás mind a társadalomtudományos magyarázat, mind a normatív politikai filozófia szempontjából figyelemre méltó. Van olyan esetek, amikor az országgyűlési (többség)nek mint önérdéküket követő politikusok csoportjának érdekében áll, hogy bizonyos döntéseket független intézményekre delegáljon,¹ például azért, hogy a szükséges, de népszerűtlen döntéseket ezek hozzák meg. Egy ilyen megoldás ugyanakkor szándéktalan pozitív következménnyel is járhat, illetve normatív is igazolható lehet: egy politikai közösség az alkotmány szintjén elkötelezi magát két különböző cél mellett, két külön intézményre bízva ezek elérését. Vagy még inkább: hosszú távú érdekeit mérlelve alkotmányos korlátokat állít önmaga elé, s azt kívánja, hogy amikor a rövid távú érdekek e korlátokba ütköznek, végső soron az alkotmányos szabályoknak (például az egyéni jogoknak) adjunk elsőbbséget, legalábbis döntő súlyt.

Mégpedig annyiban és úgy, amennyiben és ahogyan ezeket a szabályokat az Alkotmánybíróság értelmezi. Ám ez az értelmezési szabadság – az érvelésre váró szakmai kritika mércéje mellett – intézményi korlátok közé van szorítva. A bíróság értelmezési szabadságának terjedelmét meghatározza a többi hatalmi ág viszonya, amint ezt egyszerű döntésméleti modellekkel igazolni lehet.² Ha például a kérdés valamely egydimenziós változó értékének meghatározása, a bírói diszkréció terjedelmét az a tartomány adja, amely az eredeti törvényalkotók preferenciáihoz viszonyítva Pareto-hatékony (azaz amelynek egyetlen pontjáról sem tudnak egyetértésben elmozdulni a törvényhozók). Ebben az esetben ez a korlát nem túl szoros, egy alkotmánybírósági jogértelmezést ugyanis csak az alkotmányozó újabb aktsa tud megváltoztatni. Az alkotmánybíróság költségvetése, illetve a tagok megválasztása (újraválasztása) ugyanakkor olyan eszköz, amely révén a testület döntései (elvileg) befolyásolhatók.

A magyarországi helyzet a gazdasági alkotmányosság szempontjából nem teljesen megnyugtató, lega-

lábbis ami a formális szabályokat illeti. A kölcsönös várakozások és informális normák persze nagymértékben javítják a helyzetet, azonban a mindenkori helyes gazdaságpolitikáról sem az alkotmány, sem az Alkotmánybíróság nem tud gondoskodni. Bármennyire igaz tehát, hogy a magyar Alkotmánybíróság szélsőséges esetektől eltekintve nem korlátozza a gazdaságpolitika mozgásterét s nem mérleli saját döntéseinek (s különösen nem *prima facie* nem gazdasági döntéseinek) gazdasági következményeit sem, a nemzetközi szakirodalom sokat foglalkozik az alapvető jogok gazdasági következményeinek vizsgálatával. E kutatások mára jelentős empirikus eredményeket is hoztak, amelyek összevethetők a teoretikus elemzések következtetéseivel.³ Itt természetesen nem az alkotmányszövegek összevetéséről, hanem arról lesz szó, hogy a számos nemzetközi szervezet által gyűjtött adatok szerint az adott országban a kérdéses jogok ténylegesen érvényesülnek-e. Az emberi jogokat az elemzés céljából négy csoportra oszthatjuk. Zárójelben szerepel néhány olyan jellegzetes emberi jog, amelynek érvényesüléséről elegendő adat áll rendelkezésre:

- alapvető emberi jogok (kínzástól, politikai gyilkosságoktól, önkényes letartóztatástól való mentesség);
- gazdasági jogok (a tág értelemben felfogott tulajdonjog, pártatlan bíróságok, bírói függetlenség);
- civil és politikai jogok (a politikai részvétel joga, a cenzúra hiánya, szabad utazás, szabad vallásgyakorlás);
- szociális vagy emancipatorikus jogok (állam által nyújtott vagy garantált szolgáltatásokhoz való jog; a diszkrimináció hiánya, munkavállalói jogok, nők társadalmi egyenlősége).

A közgazdászok egy része szkeptikus: szerintük a jogok a jogrendszer hatékonyságát csökkentik, a széles körű szociális jogok pedig összeegyeztethetetlenek a piacgazdasággal. Pontosabban legalább három tipikus elméleti álláspontot érdemes megkülönböztetni az emberi jogok és a gazdasági jólét (hatékonyság és növekedés) összefüggésével kapcsolatban.

Hayek a negatív és pozitív jogok közti hagyományos különbségtételből kiindulva azt mondja, hogy míg az előbbiek – vagyis az alapvető emberi jogok és a tulajdonjog – garantálják a szabadságot, növelik a jólétet és elősegítik a gazdasági növekedést, az utóbbiak – vagyis a magas szintű szociális jogok – összeegyeztethetetlenek a szabad társadalommal. Ha a pozitív jogok ténylegesen nem vagy csak korlátozottan érvényesülnek, az aláássa az állam legitimitását. Ha viszont a pozitív jogokat s a hozzájuk kapcsolódó kötelezettségeket ténylegesen kikényszerítik, akkor az állam átfogó kollektív célok megvalósításába kezd, a klasszikus negatív szabadságjogok pedig veszélybe kerülnek.

Egy másik, például Richard Posner által is képviselt elmélet szerint az alapvető emberi jogok magas szintű védelme csökkenti a gazdasági hatékonyságot, például a kifinomult büntetőeljárás, a magas szintű területi jogok lehetetlenné vagy jelentősen költségesebbé teszik a társadalmi jólét növelését. Ehhez hasonló az az érvelés is, mely szerint a jól működő piacgazdasághoz elsősorban a tulajdonjog és a szerződési szabadság érvényesülése szükséges, de nem a politikai és civil jogoké. A demokrácia lehetővé teszi, hogy a többség a tulajdonjogot korlátozó újraelosztási politikát vezessen be, s ezáltal korlátozza a piacgazdaságot. Pontosabban a gazdasági jóléthez vezető úton először a tulajdonjogok védelme a fontos, ez biztosítja a gazdasági növekedést. A többi (költséges) jog védelme csak a magasabb jövedelmű országok számára lehetséges.

A harmadik, Amartya Sen nevéhez kapcsolódó hipotézis szerint a szabadság, a méltányosság és a reciprocitás egyaránt fontos társadalmi cél. A gazdasági jólétet és növekedést a társadalmi tőke magas szintje alapozza meg, amely az emberi jogok fenti csoportjainak mindegyikét magában foglalja. Ez a jólét ugyanakkor nem mérhető kizárólag a nemzeti jövedelem mércéjével.

Mármost az emberi jogok fenti négy csoportja egymással is összefügg. A gazdasági jogok például feltételezik az alapvető jogok érvényesülését. Ahol az alapvető személyi biztonság hiányzik, a tulajdon védelméről sem igen lehet beszélni. Ugyanígy előfeltételei az alapvető jogok a politikai és civil jogok védelmének. De nélkülözhetetlenek bármilyen gazdasági tevékenység biztonsága szempontjából is, azaz másvalammal nem helyettesíthetők, noha nyilvánvalóan nem elégségesek a gazdasági növekedés és fejlődés biztosításához.

Az emberi jogok a következő mechanizmus útján hatnak a gazdasági jólétre: hozzájárulnak a fizikai tőke vagy az emberi tőke és szaktudás növekedéséhez, illetve növelik e termelési tényezők hatékonyságát, vagyis a termelékenységet. Az empirikus eredmények azt mutatják, hogy az emberi jogok egyik csoportjának sincs szignifikáns *negatív* hatása a vizsgált gazdasági változókra. Összességében azt állapítják meg, hogy

– az alapvető emberi jogoknak erős pozitív hatásuk van a fizikai tőkeakkumulációra s ezen keresztül a gazdasági jólét növekedésére, ugyanakkor nincsenek hatással a termelékenység növekedésére;

– a tulajdonjogok biztonságának pozitív hatása van mind közvetlenül a növekedésre, mind a tőkébe történő beruházásokra, mind a termelékenységre;

– a szociális vagy emancipatorikus jogok növelik a termelékenységet, de nincs kimutatható hatásuk a tőkeberuházásokra.

Ennek alapján azt mondhatjuk, hogy a három hipotézis közül egyik sem igazolódik teljesen: az erős emancipatorikus jogok nem fékezik a növekedést (*pace* Hayek), az alapvető jogok pozitív hatással vannak a beruházásokra (*pace* Posner), de sem az alapvető jogok, sem a civil és szociális jogok nincsenek szignifikáns hatással a nemzeti jövedelem növekedésére (*pace* Sen). Ez utóbbi negatív eredmény azonban azal is összefügg, hogy a gazdasági jólét mérése nem egyszerűsíthető le a nemzeti jövedelemre, más változók esetén valószínűleg megmutatkozna a pozitív korreláció. Ezek az eredmények azonban még ezzel együtt sem feltétlenül meggyőzők az emberi jogokat szkeptikusan szemlélők számára, az eredmények ugyanis többnyire a legalább közepesen fejlett országok adatai miatt alakultak így, az országok legszegényebb egyharmada esetében nincsenek szignifikáns összefüggések.

JEGYZETEK

1. Lásd Stefan VOIGT, Eli M. SALZBERGER: *Choosing not to Choose. When Politicians Choose to Delegate Powers*, Kyklos, 2002/2, 289–310.
2. Lásd például Robert D COOTER: *The Strategic Constitution*, Princeton, Princeton University Press, 2000.
3. Az alábbiakra részletesen lásd Lorenz BLUME, Stefan VOIGT: *The Economic Effects of Human Rights*, <http://www.law.ugent.be/grond/midterm/papers/Blume%20Lorenz.pdf>.

HANÁK ANDRÁS

Miként a lap főszerkesztője felhívásában jelezte, száz évvel ezelőtt, 1905 decemberében született meg a Lochner kontra New York döntés,¹ amelyről száz év távlatából – esetleg – mint jogtörténeti relikviáról emlékszik meg az európai alkotmányjogi gondolkodás. Nem meglepő módon az Egyesült Államokban Lochner neve majdnem olyan szörnyűséget szimbolizál, mint a Loch Ness-i szörny. A bíróság kiáll a politika porondjára, és a szabadság és tulajdon nevében, a szerződés szabadságának zászlaja alatt megtiltja New York állam számára, hogy napi tíz (és heti hatvan) órában szabályozza a pékek munkaidejét. Érdekes módon száz esztendővel ezelőtt nem az vált elsődleges alkotmányjogi kérdéssé, hogy miért éppen a pékek és miért nem a kőfaragók és balett-táncosok lettek kiszemelve a munkaidő-szabályozás célpontjaiként. Manapság éber indítványozók és lelkiismeretes