

Nagy Gusztáv

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István

A MAGYARORSZÁGI PRIVATIZÁCIÓS ÉS KÁRPÓTLÁSI FOLYAMATOK EGYES ALKOTMÁNYJOGI ÖSSZEFÜGGÉSEI

A rendszerváltozás kerek évfordulója kiváló apropót teremtett a jogállami átmenet eredményeinek számbavételére és megünneplésére. Talán nem véletlen – és nem csak a Magyarországot is sújtó gazdasági válságnak köszönhető –, hogy e visszatekintések alkalmával a rendszerváltozás pénzügyi-gazdasági aspektusairól vajmi kevés szó esett. Az erről való hallgatásnak bizonyára az egyik fontos oka a csalódás, amely több szinten is érzékelhető volt a rendszerváltozást követő években, és érzékelhető napjainkban is. Egyrészt az egyes emberek szintjén, akik szabadabb légkörben könnyebb és biztosabb megélhetést reméltek, de helyette csak azt látták, hogy egy szűkebb réteg a vagyonát gyorsan és könnyedén növeli, míg a többséget munkája megmaradása és egyre kevesebbet érő fizetése tartja bizonytalanságban. Másrészt a hazai gazdaság szintjén, ahol az államhatalom kivonulásától a Nyugat felé orientálódást, a piacgazdaság igazságosabb termelési és elosztási viszonyait várták, de helyette munkanélküliséget, csődhullámot, „adósságcsapdát”, a keleti piacok nagy részének elvesztését, növekvő külföldi felvásárlást és a haszon – államkasszát elkerülő – külföldre vitelét kapták. Harmadrészt pedig egy nehezebben megfogható, általánosabb hatalmi szinten, ahol azt hitték, az előző rendszer nomenklatúrája ki fog szorulni a hatalomgyakorlásból, ehelyett a korábbi politikai befolyás – az információk birtokában – gazdasági potenciállá transzformálását tapasztalták. Az alábbiakban a gazdasági rendszerváltozás – és az azt követő évtizedek – két karakteradó jelenségét: a privatizációs folyamat néhány állomását és egyes alkotmányjogi összefüggéseit, valamint a kárpótlási törekvések alkotmányossági dilemmáit igyekszem röviden, vázlatosan bemutatni; ezzel némileg ráirányítani a figyelmet a (közjogi) jogállami átmenet vívmányai mellett a gazdasági rendszerváltozás ambivalens megítélésű eredményeire, hozadékaira, és ezen keresztül arra is, hogy *milyen mélyreható visszásságokat okozhat, ha a társadalmi, közhatalmi és politikai berendezkedés mellett a gazdasági és közpénzügyi szféra alkotmányos garanciái háttérbe szorulnak, vagyis e területen az állami cselekvés alkotmányos szintű szabályai gyakorlatilag hiányoznak.*

I. Privatizáció Magyarországon

*A privatizáció („magánosítás”) fogalma – általános szinten – jelenti egyrészt a társadalmi-gazdasági életbe való állami beavatkozás csökkentését, mint önkorlátozó kormányzati magatartást, másrészt pedig az állami tulajdonban álló társasági részesedések, az állam ún. „vállalkozási vagyonának” elidegenítését ellenérték fejében magántulajdonosok számára, a gazdaságosabb és hatékonyabb működésért.¹ Míg azonban nemzetközi szinten, nyugaton a neokonzervatív-ordoliberalis privatizációt rendszererősítő szándékkal, „rendszer-immanens” módon hajtották végre (Reagan- és Thatcher-kormányok), addig keleten a privatizációnak rendszer-váltó célja volt: a szocialista országok társadalmi tulajdoni rendszerének lebontása, és a magántulajdon dominanciájának visszaállítása. Mivel a gazdasági viszonyok egyben hatalmi viszonyok is, így a privatizáció egyúttal a (gazdasági) hatalom decentralizálása, újraelosztása is volt. A hangsúly azért helyeződött térségünkben a fokozatos haladás helyett az ún. privatizációs sokkterápiára, mert a '90-es évek elejére az állami vállalatok nagy része már csőd közeli állapotban volt az eladósodás miatt, miközben az államadósság is hatalmas volt – tehát a remélt bevételekre égetően szükség volt, idővesztés nélkül, a vállalatoknak és az államháztartásnak is. Ez a gyorsaságra való törekvés okozta ugyanakkor a privatizáció során az állami vagyon feltűnően aránytalan értékvesztését is. Jól jellemzi a kialakult helyzet el-
lentmondásosságát Janusz Antoni Lewandowski professzor, volt lengyel privatizációs miniszter mondása, miszerint a kelet-európai privatizáció nem volt más, mint ismeretlen értékű uratlan vagyontárgyak eladása olyan vevőknek, akik nem nagyon akarnak vásárolni, és nincs egy fillérjük sem.*

Hazánkban alapvető probléma volt, hogy míg az államosításhoz annak idején elég volt mindössze átvenni a szovjet példát, a visszaprivatizálásra nem volt korábban példa – legalább is nem ilyen volumenben. A privatizáció mint gazdasági folyamat nem is állami döntéssel, hanem vállalatvezetői szinten, vállalatfenntartó-hatalomátmentő akcióként indult, az állami vállalati önállóságot lehetővé tevő 1977. évi VI. törvény és a 33/1984. (X. 31.) MT rendelet alapján. Ennek a folyamatnak az ellentmondásossága a szocialista tulajdonviszonyokban gyökerezett, ahol a tulajdon mind alanya, mind tárgya szerint megosztott volt: „Az uralkodó tulajdonforma a társadalmi tulajdon volt, amelynek alapvető formájaként az ún. állami (össznépi) tulajdont ismerték el. A szövetkezeti tulajdon másodlagos társadalmi tulajdonként került meghatározásra, és az állampolgári (állampolgárok

¹ A privatizáció szűkebb, (magyar) jogi fogalma az általános definíciót tovább szűkítette, így a magánosításnak csak azon formái tartoznak ide, amelyek „a központi állami tulajdon” terhére történtek, és ahol a tulajdonváltás „másik oldalán a magántulajdonos áll”. 1995-től törvényi rendelkezések hatására a fogalom tovább szűkült, és csak „a társasági részesedések átruházását” minősítette privatizációs szerződés tárgyának, és csak akkor, ha ez „ellenérték fejében történik”. SÁRKÖZY Tamás: A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig. (Az állami tulajdon jogának fejlődése) HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009, 19-22. o.

*közösségének-társaságának) tulajdon csak kiegészítő jelleggel jöhetett számításba. Az állampolgári tulajdonból szocialista jellegűnek csak a fogyasztási javakra irányuló személyi tulajdont ismerték el, és a kisárutermelő (kisipar-kiskereskedelem) termelőeszköz tulajdon a »megűrt« kategóriába tartozott. A kapitalista vállalkozói tulajdon – természetesen – elméletileg tiltott volt.»² Az állami tulajdon egységes és oszthatatlan volt; ilyen keretek között nem volt lehetőség az egyébként önálló jogalanyisággal rendelkező fő gazdálkodó szervezetek, az állami vállalatok tulajdonjogának formális elismerésére, ezért azok a sajátos „kezelői jog” alapján gazdálkodtak. Az állami vállalatok élére kerülő vállalati tanácsok tagjai ezért ugyan egyre inkább tulajdonosként cselekedtek, a vállalat mégsem volt ténylegesen a tulajdonuk, így sokkal inkább érdekelték voltak a munkahelyek megtartásában és a jövedelmek emelésében, mint a fejlesztésekben, beruházásokban. Az 1987. évi 28. törvényerejű rendelet lehetővé tette, hogy állami vállalatok a kereskedelmi törvény (még az 1875. évi XXXVII. törvénycikk) szerinti rt.-nek és kft.-nek alapítói, tagjai lehessenek, sőt az új társaságok adókedvezményeket is kaptak. Ezzel indult meg az ún. „belső társaságosítási folyamat”, melynek során a nagy állami vállalatok gyáregységeiket kisebb, életképebb társasági formába szervezték át, az adósságokat, kötelezettségeket pedig általában a megmaradt központra (holdingra) hagyták, amely csődbe ment, vagy így került később az Állami Vagyonügynökség (ÁVÜ) tulajdonába.³ Ez volt az ún. *spontán privatizáció*, amely igazából csak az állam szemszögéből tekinthető spontánnak, valójában törvényes, önkéntes és decentralizált (vállalati döntésű) volt. (Az áttekinthetlenséget csak fokozta, hogy Magyarországon sem mérték föl előzetesen a privatizálandó vagyon mértékét – amely a számítások szerint kb. 2000–3000 milliárd Ft volt, és mintegy 2000 vállalatot érintett.) A spontán privatizáció, vagy vállalati önprivatizáció alapelképzelése az volt, hogy azok döntsenek a vállalat sorsáról, akik működését a legjobban ismerik – tehát a vezetők. Ezt igyekezett elősegíteni a „baljós sorszámú” (Sárközy Tamás) 1989. évi XIII. törvény (átalakulási törvény, Át.) is, amely már megteremtette mind az *egy-*, mind a *kétlépcsős privatizáció* (előbb társasággá alakulás, aztán privatizálás) lehetőségét, azonban kivásárláskor a bevételek 80 %-át a vállalatnál hagyta, az állami vagyonkezelő szervezetet csak 20 % illette meg, az állam csak a közhatalom birtokosaként, nem tulajdonosként léphetett fel (törvényességi felügyelet gyakorlása). Ezen időszak (kb. 1987-1990) jelenségei voltak pl. az ún. *apportprivatizáció*⁴ és a főleg a vendéglátóiparra és a kiskereskedelmi vállalatokra*

² DRINÓCZI Tímea: A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Romániai Magyar Jogtudományi Közöny, 2004, 2. 34. o.

³ KOLLEGA TARSOLY István (főszerk.): Magyarország a XX. században. II. kötet. Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság. Babits Kiadó, Szekszárd, 1996-2000, (<http://www.mek.niif.hu/02100/02185/html/393.html>) 2010. április 20.) 677. o. Erre a módszerre példa a Medicor Orvosi Műszergyártó Vállalat átalakulása.

⁴ A nagyvállalat kiürítése és eszközeinek leértékelt apportálása jól működő rt.-kbe vagy kft.-kbe, így ezek tulajdonjoga átszáll, cserébe az állami vállalat üzletrészeket és kötvényeket kap; majd a felértékelt magánrészeseidre és szellemi apportra is tekintettel, alaptőke-emelési és -leszállí-

jellemző *vállalatmegkettőzés*.⁵ A spontán privatizáció elitelendőségéről – és mértékéről is – a vélemények eltérők, az azonban bizonyos, hogy az államháztartás nem látott bevételt e technikákból. (Az ilyen módokon társaságokba kivitt vagyon kb. 100-130 milliárd Ft volt, kb. 250 állami vállalat élt e lehetőségekkel, de társaságot majdnem minden vállalat hozott létre, kb. a privatizálható állami vagyon 2-3 %-át magánosították így.)⁶ *Mivel pedig a költségvetés hiánya óriási volt, nem engedhette meg magának az állami vezetés az ellenérték nélküli privatizációt.* Éppen ezért vált szükségessé privatizációs stratégia kialakítása (hiszen pártállamnak nem lehetett privatizációs politikája), és a privatizáció közhatalmi ellenőrzése – majd állami irányítása. A folyamatnak először az Át. és az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvény, valamint az állam vállalatokra bízott vagyonának védelméről szóló 1990. évi VII. törvény adott keretet.⁷

Az Antall-kormány „*Tulajdon és privatizáció*” című – Diczházi Bertalan és Matolcsy György által írt – gazdaságpolitikai tézisei 1990 nyarán szakítottak a spontán privatizációval, de elvetették a reprivatizációt (behozva a köztudatba a részleges kárpótlás koncepcióját) és az ingyenes privatizációt is, helyette elsősorban az ÁVÜ aktív privatizációját, másodsorban a vállalati kezdeményezésű privatizációt, végül egy sajátos *takeover*t szándékoztak megvalósítani. *Központi szerephez jutott a Kormány alá rendelt ÁVÜ, az önkormányzó állami vállalatok államigazgatási felügyelet alá kerültek; és a privatizáció decentralizált, fakultatív jellege aktívra, államilag kezdeményezettre változott.*⁸ [A reprivatizáció, vagyis az egykori

tási manipulációkkal az állam fokozatos kiszorítása. Erre példa lehet a Gerbeaud épület apportálásának ügye, amelyben a privatizációs szerződést a jóerkölcsbe ütközés miatt semmisítette meg a bíróság.

⁵ A vállalat létrehoz egy másik kisebb társaságot, mely „önszerződésekkel” bérbé veszi a gazda állami vállalat ingatlanát, kibocsátott kötvényeinek az állami vállalat általi lejegyzésével a pénzeszközöket is, kedvezőbb fizetési feltételekkel a dolgozóit is, és mindehhez még adókedvezmények is jártak. Erre példa az ÁPISZ Kereskedelmi Vállalat rt.-vé alakulása.

⁶ Vö. KOLLEGA TARSOLY: i.m. 680. o., SÁRKÓZY (2009): i.m. 42. o., SÁRKÓZY Tamás: A szocializmus, a rendszerváltozás és az újkapitalizmus gazdasági civiljoga Magyarországon 1945-2005. [Szubjektív jog(i) történet] HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007, 242. o.

⁷ Az 1990-re kiépült intézményrendszer még a decentralizált, de államilag ellenőrzött privatizációs módszer talaján állt, amelyben az ÁVÜ költségvetési szervként („magyar Treuhand”) ugyan már tulajdonosi funkciókat gyakorolt, ám e jogkörei minimálisak voltak.

⁸ Időközben az 1990. évi LXXIV. tv. alapján már folyt, majd az 1990-es évek közepére be is fejeződött a kiskereskedelem, a vendéglátóipar és a fogyasztási szolgáltatásokkal foglalkozó üzletek privatizációja – az ún. „kisprivatizáció” vagy „előprivatizáció” –, amely minden ellentmondásos vonása (erős reprivatizációs igény, valójában csak bérleti jog, nem az ingatlan privatizálása, a volt vállalati központok ellenérdekeltsége stb.) ellenére olyan szempontból sikeresnek volt mondható, hogy szinte a teljes kiskereskedelem túlnyomórészt magyar magánszemélyek tulajdonába került. Vö. SÁRKÓZY Tamás: Rendszerváltozás és a privatizáció joga. A tulajdonváltás joga a volt szocialista országokban. Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. I. Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1997, 194-196. o.

tulajdonosok, illetve örökösök tulajdoni helyzetének visszaállítása főleg a termőföldtulajdonnal – kisebb mértékben a kisüzletekkel – kapcsolatban, az FKgP és a KDNP pártprogramjaiban jelent meg. Az Antall-kormány azonban a kezdeteiktől következetesen azon az állásponton volt, hogy ilyesfajta természetbeni visszaadás vagy teljes kártérítés nem kivitelezhető, mivel az a – termőföld-tulajdonosokon kívüli – többi tulajdonossal szemben diszkriminációt valósítana meg, arra pedig nincs elegendő gazdasági kapacitása az államnak, hogy minden egykori tulajdonos (vagy örökösök) volt tulajdonát reprivatizálja. *Ez a kérdés alapvetően a kárpótlás témakörébe tartozik, annyi azonban itt is megjegyezhető, hogy a tulajdonjogi igény elévülhetetlensége miatt az Antall-kormány által elvetett reprivatizációs-kártérítési koncepció is jogilag védhető lett volna.*]

1991 és 1992 között a privatizációt érő politikai nyomás fokozódott (szükség volt a bevételekre, és a korábbi vállalatvezetőket is igyekeztek eltávolítani), és felszínre került az a nézet, mely szerint a privatizációt és a tartós állami vagyonkezelést egymástól szétválasztva kell irányítani (szükség volt az állami vagyon védelmének törvényi szabályozására). Ezért az ÁVÜ fenntartása mellett szükségessé vált az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság (ÁV Rt.) felállítására, a megmaradó állami vállalati kör piacokonform irányítására. Ennek megfelelően e korszak fontosabb törvényalkotásai: a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény (Tát. tv.), és az időlegesen állami tulajdonban lévő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról és védelméről szóló 1992. évi LIV. törvény (Priv. tv.). *Utóbbi törvény a centralizált, kétlépcsős privatizáció tendenciáját követte.* Az előbbi törvény alapján pedig az abba a körbe tartozó állami vállalatoknak kötelezően át kellett alakulniuk gazdasági társaságokká, melyeket aztán az állam egy „szuperholdingon”, az ÁV Rt.-n keresztül, piaci eszközökkel kívánt irányítani (ez az állami szektor nagy részét, kb. 35-40 %-át érintette). E lépések hatására a privatizációs folyamatok meglehetősen paternalisztikussá és átpolitikálttá váltak, ráadásul az egységes, normalizált, konkretizált privatizációs stratégia továbbra is hiányzott – azt csak az ÁVÜ egyes belső normái szabályozták, mely módszer alkotmányossága meglehetősen kétséges, mert nem az Országgyűlés legitímálta őket.⁹ *A korábbi vállalati önkormányzás helyett innentől kezdve a privatizáció az állam tulajdonosi (és nem közhatalmi) hatalmának korlátlanágán alapult; így a vállalatoknak az állammal szemben nem voltak jogaik és jövedelmi eszközeik, az államot pedig nem kötötték közhatalmi szerepének szigorú jogállami korlátai.* Az 1994. évi választások előszelét érezve a privatizáció szinte teljesen

⁹ Aggályos az is, hogy sem az állam vállalkozói vagyona, sem a tartósan állami tulajdonban maradó vállalatok köre nem volt pontosan meghatározva – utóbbiról jogforrástani szempontból kifogásolható módon a 126/1992. (VIII. 20.) Korm. rendelet, illetve mellékletei rendelkeztek. Szintén problémás volt az is, hogy a privatizációs döntések csak az ÁVÜ szubjektív megítélésén alapultak, mert lényegében 1994-ig nem álltak rendelkezésre a Priv. tv. 18. §-a által előírt Irányelvek (OGY határozat formájában) az értékesítés és hasznosítás főbb szempontjairól. Vö. SÁRKÖZY: i.m. (2009) 127-128. o.

leállt, előtérbe kerültek a különböző *kedvezményes privatizációs technikák* – privatizációs lízing, E-hitel, MRP, kárpótlási jeggyel rendelkezők bevonása stb. Ezen időszak fő eredménye az volt, hogy az állami szektor túlnyomó része értékesíthető állapotba került, maga a privatizáció azonban nehézkesen haladt.

Az 1994. évi választások után megalakult Horn-kormány célja ilyen előzmények után – és mivel a nehéz gazdasági helyzetben nagy szüksége volt a „privatizációs párnára” – a privatizáció felgyorsítása, egyszerűsítése, a Tát. tv. és a Priv. tv. „összegyűrése”, a szervezetek egységesítése volt. Így született meg az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény (2. Priv. tv.), amely alapján az intézményes, rendszerváltoztató privatizáció zöme visszafordíthatatlanul lezajlott, megtörtént a stratégiai nagyvállalatok, bankok stb. privatizációja. A törvény megmaradt az állami vezetésű, centralizált privatizációs modellnél – ennek a második lépcsője maradt rá, hiszen az átalakulások lényegében megtörténtek –, de igyekezett azt modernizálni, továbbfejleszteni. Hosszú viták után egységes privatizációs szervezetet állítottak fel rt.-formában: az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaságot (ÁPV Rt.), mely első sorban a privatizáció előkészítésével foglalkozott, vagyonkezeléssel csak ehhez kapcsolódóan [2. Priv. tv. 1. § (2) bekezdés]. A 2. Priv. tv. először mondja ki egyértelműen, hogy a privatizáció az állam jogi kötelezettsége [1. § (1) bekezdés]. *Először hangsúlyozták a privatizáció során a jogállami garanciák jelentőségét: „A privatizáció alapvetően érinti a polgárok gazdasági alapjogait, éppen ezért a privatizációs törvényhozással szemben alapkövetelmény, hogy a gazdasági alkotmányosság elveinek figyelembevételével, jogállami módon bonyolódják le.”*¹⁰ A jogállami követelményeknek megfelelően a 2. Priv. tv. alapján már csak olyan technikákkal lehetett privatizálni (vagy állami vagyont ingyenesen juttatni), amelyek törvényen alapulnak, a privatizációnak pedig piaci alapúnak kellett lennie, főszabály szerint készpénz ellenében. A privatizálandó és a tartósan állami tulajdonban maradó gazdasági társaságokat az Országgyűlésnek kell törvényben meghatároznia – ez utóbbit 1995-től a törvény melléklete tételesen felsorolta, megváltoztatásához így törvényt módosítás kellett. Mivel az ÁPV Rt. igen nagy gazdasági hatalmat koncentrált, tevékenységét szintén garanciális elemekkel kellett körülbástyázni. Ezért törvényi szinten deklarálták ideiglenes jellegét, és vagyonkezelői tevékenységének – a privatizáció mielőbbi végrehajtása mellett – csak másodlagos jelentőségét. Szabályzatai a Kormány jóváhagyására szorultak, és a Magyar Közlönyben ki kellett hirdetni őket. A 2. Priv. tv. 22-24. §-ai elkülönítve sorolja fel az ÁPV Rt. saját működésére szolgáló, és a privatizációs célra hozzárendelt vagyonát.¹¹

¹⁰ SÁRKÖZY (1997): i.m. 229. o.

¹¹ Fontos garanciális előírás volt még a 2. Priv. tv.-ben az is, hogy az ÁPV Rt.-nek a privatizálandó vagyonról hiteles nyilvántartást kellett vezetnie, amelyet bárki megtekinthet [3. § (2) bek.]; illetve, hogy az értékesítési eljárásról – a felelősség megalapozásaként – a privatizációs döntést hozónak emlékeztetőt kellett készítenie az értékesítési folyamat legfontosabb körülményeiről és az indokokról (34. §). Nem mellékes szempont az sem, hogy a privatizációs szerződés egy speci-

Az 1998-tól napjainkig tartó privatizációt két nagyobb korszakra lehet bontani, melyeket a 2002. évi választások határolnak el egymástól. Ami az első korszak főbb tendenciáit illeti, a privatizáció tervezett befejezése, illetve decentralizált továbbfolytatása helyett az Orbán-kormány új irányvonalat jelölt ki; melynek lényege az volt, hogy „*az állam nem vonul ki a gazdaságból. (...) A privatizációt tempósan, de nem elkapkodva és nem minden áron erőltetve, folytatni kell.*”¹² Emellett egyre inkább előtérbe került az ÁPV Rt. tevékenységében a vagyonnevelés, ezen belül is a vállalatok (költséges) reorganizációja, illetve szükség esetén a válságkezelés. Tovább színesítette a képet, hogy a vagyonnevelő 2000-től aktív szerepet vállalt „*a kormány kiemelt gazdaságfejlesztési projektjei megoldásában*”¹³ A választások utáni második korszak kormányai az előbb vázolt folyamatokat pont az ellenkezőjére fordították. A tartós állami tulajdon körét szűkítették (37, majd végül 26 társaságra), a privatizációs tevékenység visszaszerezte prioritását a vagyonnevelés előtt, az ÁPV Rt. tevékenységi körét megtisztították az oda nem tartozó feladatoktól, és újult erővel törekedtek a kárpótlás lezárására is (Forrás Rt. felkínálása). Korábban stratégiai jelentőségűnek tartott vállalatok privatizálhatókká váltak (pl. Malév Rt., Budapest Airport Rt., Antenna Hungária Rt. stb.), így a vállalkozási szférában az állami szektor a legminimálisabb közszolgáltatási szintre csökkent.

A privatizációs folyamatok 2007-re látszottak végleg lecsengeni. Az állami tulajdon mértéke a vállalkozói vagynon belül a rendszerváltozás-kori 90 % feletti részesedésről 10-15 %-ra csökkent. „*A tömeges privatizáció oly mértékben előrehaladt, az állam társaságokban, vállalatokban lévő vagyona oly mértékben lecsökkent, hogy a kormánynak új koncepciót, majd ennek nyomán a parlamentnek új törvényt kellett kidolgoznia az állami vagyon további egységes kezelésére, működtetésére, hasznosítására.*”¹⁴ Ez lett az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Vtv.). A Vtv. a megmaradt állami vagyon hasznosítása érdekében összevonta az ÁPV Zrt.-t, a Kincstári Vagyoni Igazgatóságot és a Nemzeti Földalaprkezelő Szervezetet az egységes Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanácsá, melynek vagyonnevelő szerve a Magyar Nemzeti Vagyonnevelő Zrt.¹⁵ A privatizációs és va-

ális adásvételi típusú szerződés, amellyel kapcsolatban a Ptk. semmisségre és megtámadhatóságra vonatkozó szabályai érvényesülnek (pl. érték és ellenérték feltűnő aránytalansága).

¹² GANSPERGER Gyula: Koncepcióváltás a privatizációban és az állam vállalkozói vagyonának kezelésében, 1998. In: SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve DVD, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008 [Politikai évkönyv DVD]

¹³ GANSPERGER Gyula: 2000. év – végjáték a privatizációban, felkészülés a vagyonnevelésre. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2000-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2001, 924. o.

¹⁴ NAGY János – VÁSÁRHELYI István – LÁSZLÓ Tibor: Történelmi korszak zárult le a privatizációban 2007-ben. In: Politikai évkönyv DVD

¹⁵ A Vtv.-t több támadás is érte mind alkotmányossági szempontból (nem olyan szervezet rendelkezik az állami tulajdonnal, amely az egész nemzetet képviseli, a szervezeti konstrukció nem felel

gyonkezelő szervezetek – ÁVÜ, ÁV Rt., ÁPV Zrt. – bevételei 1990 és 2007 között összesen kb. 3355,6 milliárd Ft-ot tettek ki (éves szinten a legnagyobb bevételek 1993 és 1999, valamint különösen 2003 és 2006 között folytak be). Ugyanezen időszak alatt a privatizációs és vagyonkezelő szervezetek összesen kb. 2.024,8 milliárd Ft-ot (1995-től az ÁPV Rt. által fizetett osztalékokkal együtt kb. 2.243,4 milliárd Ft-ot) fizettek be a költségvetésbe.¹⁶

A privatizáció rendkívül vitatott, átpolitizálódott, menet közben alakuló folyamata során megváltozott a magyar tulajdoni rendszer, és a jövedelemforrások társadalmon belüli megoszlása is. Eldölt, „*ki kerül föl, ki marad lenn, azaz ki lesz, ki nem lesz az új tulajdonosi csoport tagja.*”¹⁷ A lezárulni látszó privatizáció volt a rendszerváltozás kivetítődése a gazdasági szférában, nem csoda tehát, ha – hasonlóan a közjogi-politikai szférához – hagyott maga után kétes eredményeket, megválaszolatlan kérdéseket. Megtörténtének szükségessége azonban nem vonható kétségbe, hiszen „*polgári demokrácia nincsen polgár nélkül, polgár pedig nincsen tulajdon nélkül. Ez (...) az a garancia, amelyik megteremti számunkra az államtól való bizonyos fokú függetlenség lehetőségét, (...) és azt a lehetőséget, hogy ne ő függjön az államtól, mint munkaadótól, mint eladótól, mint szerződő féltől, hanem éppen ellenkezőleg, az függjön tőle: ő válassza és ő válthassa le.*”¹⁸ A bekövetkezett események során azonban a tőke, a privatizációban megszerzett pénz gyakorlatilag „*átfolyt*” a magyar gazdaságon, mert a vagyon az állam kezéből kikerült – jórészt külföldi kézbe –, a cserébe kapott bevétel pedig nagyrészt a mintegy 21-22 milliárd dollár örökölt államadósságra fordítódott, így az sem forgott tovább a gazdasági életben (igaz, ez a bevétel már akkor sem volt valós, hiszen elköltésére még korábban került sor). Nehéz olyan alkotmányos értéket megragadni, ami alapján állami kötelezettség állt volna fenn az értékesített nemzeti vagyon belföldi kézben tartására (a külföldi tőke jelenlétének mostani mértékbe pedig valószínűleg ez esetben is ekkora lenne, ilyen mértékűvé alakult volna), illetve a bevételek meghatározott célú felhasználására. Bár ha a piacgazdaságot egy több összetevőből,

meg a jogállamiság kritériumainak), mind pedig az MNV Zrt. indokolatlan társasági formája (itt már a kincstári vagyonnak kell dominánsnak lennie, nem a privatizálandó vagyonnak – ehhez illő szervezeti megoldás kell) és a rá vonatkozó, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. tv.-vel nehezen összeegyeztethető szabályok miatt; az új szervezetben sokan az ÁPV Rt. hatalomátmentését látják megvalósulni. A részletesebb elemzésekhez ld. SÁRKÖZY (2009): i.m. 242-249. o., SÁRKÖZY Tamás: 2007 gazdasági jogalkotásáról – előrelépések, ellentmondások, nyitott kérdések. In: Politikai évkönyv DVD, ZLINSZKY János: Superflua lex? Non loquitur? (2007. évi CVI. tv. és az Alkotmány). Magyar Jog, 2007, 12. 724. o., és különösen vö. 1339/B/1996. AB hat. Indokolás III. részének 2. pontja, ABH 2003, 965-966. o.

¹⁶ Forrás: Politikai évkönyv DVD

¹⁷ A szerkesztők előszava. In: BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád (szerk.): Privatizáció Magyarországon. II. kötet. Háttér tanulmányok. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest 2004, 10. o.

¹⁸ VÖRÖS Imre: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából. Gazdaság és jog, 1994. január, 1. szám 6. o.

részelemből (tulajdonhoz való jog, vállalkozás joga, gazdasági verseny szabadsága, szociális jogok biztosításának szükségessége) álló, értékelített alkotmányos alapelvek tekintjük, amelynek szociális jellegére való törekvés az Alkotmány preambuluma szerint államcél, valamint ha nem abszolutizáljuk a gazdaságpolitikai semlegesség dogmáját,¹⁹ és elfogadjuk, hogy a privatizálás mellett a helyes versenypolitikai megfontolások is feltételei a magántulajdonra épülő piacgazdaság megfelelő működtetésének, akkor éppen a szűkebb értelemben vett átmenet időtartamára, a már megindul privatizáció számos káros hozadékaira is tekintettel, abban a gazdasági kontextusban (fizetések értékének csökkenése, munkahelyek megszűnése, infláció meglódulása, állami vagyонvesztés következtében kevesebb jut újraelosztásra stb.) ilyen kötelezettség, vagy legalább ennek bizonyos elemei megfogalmazhatók lettek volna; annak ellenére is, hogy az állam a privatizáció során tulajdonosként járt el, nem annyira közhatalmi minőségében.²⁰ Mindezek miatt talán érdemesebb lett volna a mindig szigorúan bevétel-maximalizáló privatizáció helyett kiemelten is olyan vevőknek értékesíteni – akár az államadósság egy részének továbbgörgetését is felvállalva –, akik ennél komplexebb szempontoknak is megfelelnek, pl. reorganizáció, tőkeemelés, technikai fejlesztés, szerkezetváltás, munkavállalók foglalkoztatása kedvezőbb jövedelmekkel, környezeti károk enyhítése stb.;²¹ vagy a bevételek egy részéből speciális pénzalapot létrehozni (amelyet az állam egyéb támogatásokkal is erősíthetett volna), és ebből támogatni a kisvállalkozásokat és a belföldi befektetések élénkítését. A hazai befektetők kedvezőbb helyzetbe hozása érdekében továbbá az ő szempontjaikat jobban figyelembevevő privatizációs technikákra is lehetett volna törekedni, pl. egy másmilyen típusú, hosszú távú lízing formájában, vásárlási opcióval. Talán az Állami Számvevőszék közrehatása is lehetett volna hathatósabb, hiszen ez a szerv ellenőrizte az ÁVÜ és az ÁPV Rt. tevékenységét, személyi javaslatokat tehetett, véleményezhette a belső normákat. Az Alkotmány 32/C. § (1) bekezdése szerint pedig: „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Feladatkörében el-

¹⁹ 33/1993. (V. 28.) AB hat., ABH 1993, 250.

²⁰ Ugyanakkor világos, hogy tulajdonosként eljárva is cselekedeteit közhatalmi-politikai célok motiválták (a demokratikus jogállamiságnak megfelelő, magántulajdonon alapuló piacgazdaság feltételeinek megteremtése), hiszen ezért volt szükség egyáltalán arra is, hogy privatizáljon – és esetleg ugyanerre hivatkozással lehetett volna a kialakuló új tulajdonosi szerkezet, illetve a befolyó bevételek bizonyos célok szolgálatába állítását is megkövetelni.

²¹ Vö. KOMÁROMI GÁBOR: Egy lehetséges privatizációs törvény vázlata. *Gazdaság és jog*, 1994. július-augusztus, 7-8. szám 15. o. Különösen is megkérdőjelezhető azon privatizációs szerződések alkotmányossága, amelyek gyakorlatilag semmilyen feltételeket, garanciákat nem tartalmaztak; ezért lehetőséget adtak arra, hogy a – jellemzően külföldi – vevő frissen megszerzett, esetleg komoly anyagi ráfordításokkal korszerűsített céget leépítse, bezárja, a munkaerőt elbocsássa; tehát valójában nem is céget, hanem piacot vegyen magának. Ugyanakkor az sem volt példa nélküli, hogy egyes vásárlójelöltek anyagi közrehatása miatt a privatizálandó társaságok vezetői tudatosan lezüllesztették cégüket, hogy így áron alul juthassanak hozzá az értékesítés során az érdekeltek.

ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében (...) ellenőrzi az állami vagyon kezelését, az állami tulajdonban lévő vállalatok, vállalkozások vagyonerék-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét”. Az értelmezési nehézségek ellérére – pl. hogy „a privatizációs folyamat alatt a »vagyongyarapítás« fogalmilag kizárt”,²² illetve gazdasági társaságoknál milyen állami résztulajdon-nagyság felett végezhető ellenőrzés – minden bizonnyal védhető lett volna egy keményebb számvevőszéki *monitoring*, alkalmanként beavatkozás is a privatizáció, vagy a „privatizációs párna” felhasználása során.

II. Kárpótlási folyamatok

A kárpótlás az elmúlt öt évtized alatt az állam által magánszemélyeknek jogtalanul okozott vagyoni és nem vagyoni jellegű sérelmek utólagos és részleges orvoslását jelenti. A kárpótlási folyamatok szintén menet közben alakulva, az új alkotmányos rend által határok közé szorítva, tapasztalatok és kidolgozott jogirodalom nélkül zajlottak. A kárpótlás nagyobb területei – az okozott sérelmek szerint – a következők:²³

- a) A vagyoni kárpótlás az állam jogellenes beavatkozásával a személyek tulajdonát ért károk részleges jóvátétele. Ezen belül külön említésre méltó a kárpótlás koncepciójától eltérően kezelt, korábban letétbe helyezett értéktárgyak, ékszerkérdése. Ez a kérdés érintőlegesen kapcsolatban van a jogi személyek kárpótlásának témájával is.
- b) A személyi kárpótlás a politikai üldözöttek kárpótlása; azoké, akik személyi szabadságát, vagy akár az életét az állam politikai indítékkal vette el. E kategórián belül egy külön csoportot képez azok kárpótlása, akik jogellenes szabadságelvonás, hatósági önkény vagy hadi eredetű sérülés miatt szenvedtek el egészségkárosodást.
- c) A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése körébe tartozik – felekezetekre tekintet nélkül – az elkönfiskált egyházi ingatlanok bizonyos hitéleti célokra történő visszaadása. (Ezt a sajátos konstrukciót e dolgozat nem volta a vizsgálat körébe.)

A témaköröknek megfelelően az Országgyűlés eleget is tett kárpótlási tárgyú törvényalkotási kötelezettségének.²⁴ A kárpótlás ügye persze „minden lehetséges

²² KISS Daisy: Privatizáció a jog szemszögéből. In: BÁGER – KOVÁCS: i.m. 110. o.

²³ SEPSEY Tamás: Kárpótlás és privatizáció. In: BÁGER – KOVÁCS: i.m. 274. o.

²⁴ Ide tartozik a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. tv. (1. Kpt.); a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában az 1939. május 1-jétől 1949. június 8-ig terjedő időben alkotott jogszabályok alkalmazásával igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1992. évi XXIV. tv. (2. Kpt.); az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. tv. (3. Kpt.); a nemzeti gondozási díjról szóló 1992. évi LII. tv.; a hadigondozási ellátásról szóló 1994. évi XLV. tv.; a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi

formájában az Alkotmánybíróság elé került”,²⁵ és sorra születtek a vele kapcsolatos AB határozatok is.²⁶

1. Vagyoni kárpótlás

Az első szabad választások utáni kormánykoalícióban a nagyobbik kormánypárt az előző rendszer alatt elkövetett tulajdoni sérelmekért, illetve ettől elkülönülve egyes erkölcsi károkért részleges pénzbeli kártalanítást kívánt adni. Ezzel szemben az FKgP különösen a földtulajdon tekintetében a reprivatizációt szorgalmazta. Ezt a koalíciós politikai vitakérdést Antall József miniszterelnök alkotmányjogi kérdéssé „transzformálta”, és az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól, arra való tekintettel, hogy a privatizáció során a tulajdon tárgya szerint meg lehet-e különböztetni a kárpótlás eszközeit. Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozattal válaszolta meg, amelynek rendelkező része kimondja, hogy „a személyeknek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározottak szerinti megkülönböztetését jelenti az, ha alkotmányos indokok hiányában egyes személyek volt tulajdonát aszerint, hogy mi volt a tulajdon tárgya reprivatizálják, másokét viszont nem. Az ilyen megkülönböztetés alkotmányellenes.”²⁷ Az Alkotmánybíróság tehát a tulajdoni tárgyak közötti megkülönböztetést a tulajdonosok mint személyek közötti megkülönböztetéssé fordította át, és mivel itt a pozitív diszkrimináció feltételei nem álltak fenn, ezt a különbségtételt – tehát, hogy akinek földtulajdona volt, arra a reprivatizáció, akinek más egyéb tulajdona volt, arra pedig a privatizáció vonatkozik – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek minősítette. *Az indokolás lényeges – és sokat vitatott – megállapítása szerint a Kormány által tervezett részleges kártalanítás kizárólag (sic!) a méltányosságon alapul, erre az államnak nincs kötelezettsége, és senkinek nincs hozzá alanyi joga.* Ez az AB határozat még az 1. Kpt.-t megelőzően született, de a kárpótlási törvények kapcsán ismét az Alkotmánybíróság elé került a probléma. Az 1. Kpt.-t még törvényjavaslat formájában a képviselők – a részletes vita közben – azért támadták meg, mert sérelmezték, hogy a javaslat miatt csak a tulajdoni sérelmek orvoslásáról rendelkezett, illetve miért csak 1949. június 8-ától sorolt fel olyan jogszabályokat, amelyek alapján a bekövetkezett tulajdoni sérelmeket a ja-

XXXII. tv.; valamint az ún. semmisségi törvények (1989. évi XXXVI. tv., 1990. évi XXVI. tv., 1992. évi XI. tv., 2000. évi CXXX. tv.).

²⁵ SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001, 174. o.

²⁶ Ezek közül a fontosabbak: A vagyoni kárpótlás körében a 21/1990. (X. 4.) AB hat., a 16/1991. (IV. 20.) AB hat., a 27/1991. (V. 20.) AB hat., a 28/1991. (VI. 3.) AB hat., a 15/1993. (III. 12.) AB hat., a 16/1993. (III. 19.) AB hat., a 28/1993. (IV. 30.) AB hat., a 13/1996. (IV. 12.) AB hat., illetve legutóbb a 675/D/2004. AB hat. A személyi kárpótlás körében az 1/1995. (II. 8.) AB hat. és a 22/1996. (VI. 25.) AB hat. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése körében pedig a 4/1993. (II. 12.) AB hat.

²⁷ 21/1990. (X. 4.) AB hat., ABH 1990, 73.

vaslat orvosolni kívánta. Hasonló, bár némileg bővebb tartalma volt a köztársasági elnök indítványának is, melyben a még ki nem hirdetett törvény egyes részei alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát kérte. Az e körben született AB határozatok alapvető fontosságú megállapításokat tettek, amelyek ugyanakkor erősen kifogásolhatók. A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat utal rá, hogy a társadalmi tulajdon lebontása során az annak egykori létrehozásából származó terheket és kötelezettségeket, az átalakulás társadalmi költségeit indokolt és igazságos egyenlően szétosztani azok között, akik a lebontás során a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerzik. Már ebben a határozatban megjelenik, mintegy mellékes megjegyzésként a *novatio analogiájára* való utalás, amely később domináns nézőponttá válik. *Eszerint a törvényhozó alkotmányosan megteheti, hogy különböző alapú kötelezettségeit – mintegy a novatio mintájára – megújítja; új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel tartja fenn ugyanazt a tartozását. Az 1. Kpt. vizsgált javaslatában ez a megújított jogalap a méltányosság – az állam korábban vállalt, de nem teljesített kártalanítási kötelezettsége helyett.* Ez a túlzottan tág *analogia*, egy polgári jogi jogintézmény átvitele közjogi, törvényhozási szintre – még korlátozottan alkalmazva is – nehezen alapítható az Alkotmány rendelkezéseire, bármilyen frappáns is. A *novatio analogiájának* alapja csak valamifajta rendszerváltozáshoz kötődő, sajátos gazdasági racionalitás lehetett, amelynek alkotmányossági relevanciája viszont meglehetősen kérdéses.²⁸ A 27/1991. (V. 20.) AB határozat²⁹ szerint az államosítási jogszabályok alapján főnnálló kártalanítási kötelezettségét az állam más formában megújíthatja. *Eszerint tehát az Alkotmánybíróság a folyamatban lévő kárpótlási törvényalkotást olyannak fogadta el, amely alkalmas az állam kártalanítási kötelezettségének kiváltására – tekintet nélkül arra, hogy kártalanítási helyett immár csak részleges kárpótlásról volt szó.* A 28/1991. (VI. 3.) AB határozat a kárpótlási és reprivatizációs koncepciók közötti választást már nem az állam tulajdonosi szabadságára, hanem a nemzet akkori anyagi teherbíróképességére alapította. Az AB határozat szerint az 1. Kpt. megtestesíti a *novatio* utáni új jogalapot, e törvénnyel az állam új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel fenntartotta lényegében a korábbi tartozásait. Ezzel új, e törvény által konstituált, közös jogalapja lesz az eredeti kártalanítási igényeknek; így egyúttal a *novatio* kizárja a régi (eredeti) jogcímekekre való hivatkozást. *Az állam korábban ígért kártalanítási kötelezettségei átalakultak, és immár méltányossági alapon vállalt részleges kárpótlási kötelezettségként öltöttek testet.* [Még egy összefoglaló jellegű döntés született a vagyoni kárpótlás témakörében, a 15/1993. (III. 12.) AB határozat.] *Az 1. Kpt. és a 2. Kpt. felépítése és kárpótlási mechanizmusa a következőképpen nézett*

²⁸ Kiemelendő ZLINSZKY János alkotmánybírónak az AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye, amely sajnos nem talált kellő visszhangra. A párhuzamos vélemény szerint az Alkotmánybíróság álláspontja csak a jogszabályszerűen államosított közületi tulajdonra vonatkozik. Jogszabályellenes tulajdonelvonás tekintetében a jogorvoslat a rendes bírói útra tartozik a polgári jog szabályai szerint, 1991. április 1-jével ennek lehetősége megnyílt. (ABH 1991, 65.)

²⁹ 27/1991. (V. 20.) AB hat., ABH 1991, 73.

ki. Azok a természetes személyek részesülhettek részleges kárpótlásban, akik magántulajdona az állam által, az 1949. június 8. (majd 1939. május 1.) után alkotott, a mellékletekben felsorolt jogszabályok alkalmazása által sérelmet szenvedett. A jogosult elhalálozása esetén a kárpótlásra csak leszármazója, ennek hiányában túlélő házastársa tarthat igényt. A kár mértékét átalányértékben kell meghatározni, a mellékletek szerint. A kárpótlás mértéke pedig az előbb említett módon meghatározott átalánykárérték alapján, az 1. Kpt. 4. § (2) bekezdésében szereplő táblázat segítségével állapítható meg. A megállapított összegről kárpótlási jegyet kellett kiállítani, amely bemutatóra szóló, átruházható, a kárpótlás összegének megfelelő, az állammal szemben fennálló követelést névértékben megtesztető értékpapír, amely 1994. december 31-ig a jegybanki kamat 75 %-ával kamatozik; fedezete az állami vagyon. (Később a kárpótlási jegyet bevezették a tőzsdére is, így forgalmi értéke is kialakult.) A kárpótlás módját megjelenítő kárpótlási jegy volt tehát az a mozzanat, amely a privatizáció és a kárpótlás folyamatait egymáshoz kapcsolta.³⁰

2. Személyi kárpótlás

A kárpótlási program nem vagyoni károkért is tervezett elégtételt adni, és az 1989-től megalkotott semmisségi törvények is kilátásba helyezték a semmisnek nyilvánított elítélések áldozatainak kártalanítását. Ezen előzmények után született meg a 3. Kpt., amely – címe alapján – az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottaknak ígért kárpótlást. *Itt már nincs szó részlegességről, mivel az ebben a körben nem értelmezhető. „A kárpótlásnak, mint egésznek, a méltányosság a jögalapja.”*³¹ A 3. Kpt. már preambulumban utal rá, hogy a kárpótlást a nemzetgazdaság teherbíró képességére figyelemmel kívánja végrehajtani. Az 1/1995. (II. 8.) AB határozat Indokolása kimondta, hogy a vagyoni kártérítéstől a személyi főleg abban különbözik, hogy *„itt a (...) törvény nem vagyoni, anyagi, tulajdonjogi, hanem a nem vagyoni, a személyi sérelmekért határoz meg kárpótlást, (...) az államot a jogtalan személyi sérelemokozásokért jóvátételi kötelezettség (...) még részlegesen sem terhelte.”*³² *Az is különbséget teremt a kétfajta kárpótlási koncepció között, hogy míg a vagyoni sérelmek okozása az állam oldalán jelentett valamifajta vagyoni előnyt, személyi sérelemokozással ilyen előny nem jelentkezett, sőt a társadalmat magát érte pótolhatatlan veszteség. Az államnak ezért az Alkotmánybíróság szerint nincs alkotmányos kötelezettsége a visszamenőleges kárpótlásra, az csak ex gratia jellegű, és egységes jögalapot teremt a személyi sérelem-*

³⁰ A zsidó származású vagy izraelita vallású lakosságtól letétbe vett ékszerek és aranytárgyak kérdésével az Alkotmánybíróság a 16/1993. (III. 12.) AB hat.-ban foglalkozott (ABH 1993, 143.). Ezt a kérdéskört azért kellett külön is megvizsgálni, mert a letéteken az állam formálisan sem szerzett tulajdonjogot, legfeljebb azokkal a sajátjaként rendelkezett.

³¹ SÓLYOM: i.m. 632. o.

³² 1/1995. (II. 8.) AB hat., ABH 1995, 41.

okozások jóvátételére. Más helyen³³ az AB határozat Indokolása még a semmisségi törvényhozást is *ex gratia* jellegűnek minősítette. *Arra pedig – a korábbi döntések alapján – senkinek sincs alanyi joga, hogy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ezért a személyi kárpótlás legfontosabb mérlegelendő szempontja az egyenlő méltóságú személyekként történő kezelés lett. A 3. Kpt. felépítése, és az azon alapuló kárpótlási koncepció a következőképpen nézett ki.* A kárpótlás azon személyekre illetve hozzátartozóikra terjed ki, akiket 1939. március 11. és 1989. október 23. között életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul fosztottak meg, ha magyar állampolgárok, vagy a sérelem elszenvédésekor azok voltak, vagy a 3. Kpt. hatálybalépésekor vagy haláláig életvitelszerűen hazánkban élt, és nem esik a 3. Kpt. 12. § szerinti kizáró okok alá. A II. világháború alatt faji, vallási vagy politikai okból külföldre történt deportálásért, illetve a szovjet szervek által történt kényszermunkára hurcolásért, szovjet bíróság politikai indokú ítélete vagy más szovjet hatóság intézkedése alapján végrehajtott szabadságelvonásért a szabadságelvonás miatt megállapítható kárpótlás 10 %-kal megemelt mértékében jár.³⁴ Kárpótlásra az életben lévő sérelmet szenvedett, halála esetén túlélő házastársa jogosult – utóbbi 50 %-ig. A kárpótlás a jogosultat kárpótlási jegy vagy a 3. Kpt. szabályai szerint kiszámított havi életjáradék formájában illeti meg.

A lényegében már lezárult kárpótlási folyamat objektív megítélése ma sem könnyű. *Kétségtelen, hogy a kárpótlásnak is volt a magántulajdonon alapuló piacgazdasági rendszer kialakítását elősegítő funkciója, ami a jogállami átmenet szempontjából állami szinten fontos törekvés volt. Az egyének szintjén azonban csalódást jelentett, hogy igazságtalanul elszenvedett káraik – alanyi jog helyett – méltányosságból történő részleges orvoslása e törekvésnek alárendelődött, valamint a kivitelezés módja is számos visszaélésre kínált lehetőséget.*³⁵ A kárpótlási jegyek kamatozása, valamint a jogosultak körének jelentős kiszélesedése olyan állami közreműködést tett volna szükségessé, amely a kárpótlási jegyek gyors kivonásával elébe ment volna azok elértéktelenedésének, és így a jogosultakat ért

³³ 1/1995. (II. 8.) AB hat., ABH 1995, 46.

³⁴ A 22/1996. (VI. 25.) AB hat. szerint ez a differenciálás megfelel az alkotmányosság kritériumainak, hiszen ezt a jogosulti kört nem lehet egy kategóriába sorolni a „pusztán” szabadságelvonás miatt kárpótlandókkal, esetükben ugyanis lényeges differencia specifica, hogy idegen szuverén fennhatósága alá kerültek. ABH 1996, 89.

³⁵ A felkínált kárpótlási alternatívák a következők voltak: önkormányzati lakás megvásárlása, életjáradéokra váltás, privatizációban részvétel, termőföld vásárlása. Ezek közül ez utóbbit választották a legtöbben, ráadásul a jogosultak köre a személyi kárpótlás során tovább sokszorozódott. Tömegek jelentek meg egy-egy árverésen, ami miatt a kárpótlási jegyek forgalmi értéke mélyen a névértéke alá zuhant. Csökkent a kárpótlási jegy tőzsdei és tőzsdén kívüli árfolyama, ami az eredeti jogosultak között pánikot váltott ki, és áron alul adták el kárpótlási jegyeiket, általában olyan spekuláns „másodlagos kárpótlási jegy tulajdonosoknak”, akik ezeket felvásárolva ténylegesen részt kívántak venni a privatizációban. Az életjáradéokra váltást a családok kárpótlóként nem választották, mert az csak halálukig szólt, és egyébként is alacsony összegű volt.

veszteségeknek. Ezt a kárpótlási jegyekkel szemben jól ütemezve, összehangoltan felkínált, megfelelő állami vagyontárgyakkal tudta volna elérni. A különböző Kormányok azonban erre nem törekedtek eléggé, és minden bizonnyal (anyagi) érdekük sem volt a jogosultak igényeinek jobban megfelelő kárpótlási kínálat biztosítására – kényelmesebb és olcsóbb volt csendben megvárni a kárpótlási jegyek elértéktelenedését, ami az idő múlásával és a kereslet növekedésével elkerülhetetlenül be is következett.

A jogosultak szempontjából a legmegalázóbb azonban mégis az egész kárpótlási folyamatot átítató – az alkotmányosság köntösébe burkolódzó – felfogás volt. Az, hogy az a kevés is, amit a károsultak kaptak, hangsúlyozottan csak *ex gratia* juttatás, állami kegy gyakorlása; valójában nekik arra nincs is joguk, sem a vagyonukat, sem a személyüket ért sérelmek tekintetében. Magyarázható, hogy a békés rendszerváltozás, a jogi folyamatosság, az állam gazdasági teherbíró képessége és amiatt, hogy fizikailag nem lehetett minden jogosult esetében *in integrum restitutio*t megvalósítani, az Alkotmánybíróságnak el kellett vetnie az eredeti tulajdon visszaadását azoknak az esetében is, akiknél erre még lehetett volna reális esély. E szempontok közül azonban sok nem az Alkotmányon alapul, vagy abból éppen az ellenkezője is levezethető volna. Viszont még ha ilyen álláspontra is jutott az Alkotmánybíróság, nem engedhette volna meg magának a jogosultakat ért korábbi sérelmek olyan eliminálását és méltányossági alapú noválását, ahogyan az az AB határozatokban megjelenik – akár egészen a semmisségi törvények méltányossági alapra helyezésével bezárólag.³⁶ *A kárpótoltak a kárpótlási összeg mértéke mellett jogosan érezhették sértőnek, hogy különböző alapú sérelmeiket nem állapítják meg, nem mondják ki, összemosás, néhány kivételtől eltekintve nem vizsgálják ki alaposan.* Jogosan érezhették azt is, hogy az állam nagyon nehezen engedte őket hozzájutni megígért orvoslásukhoz. *Végül nagy hibája volt a kárpótlási folyamatoknak – és az ezzel kapcsolatos bírósági gyakorlatnak –, hogy nem oldotta meg azoknak a problémáit, akiknek a tulajdonát korábban teljesen jogellenes módon, esetleg jogi hivatkozást mellőzve, indokolás nélkül, önkényesen vonták el.* Pedig ebben a körben lehetett volna relevanciája a tulajdoni igény elévülhetetlenségének, de néhány alkotmánybírósági kisebbségi véleményt leszámítva senki nem karolta fel ezt a jogosulti kört; a bíróságok sem foglalkoztak érdemben ezekkel az ügyekkel, és ezzel pont azokat hagyták cserben, akik az előző rendszerben is a legnagyobb igazságtalanságokat szenvedték el.³⁷

³⁶ Vö. 1/1995. (II. 8.) AB hat. Indokolás III. rész 5. pont, ABH 1995, 45-47.

³⁷ SÁRKÖZY Tamás egy saját, 1996-ban törvénytervezet formájában is megírt javaslata alapján említést tett egy „második kárpótlás” lehetőségéről, ami véleménye szerint alkalmas lehetett volna a privatizáció miatti rossz társadalmi közérzet feloldására. Ennek a koncepciónak a lényege az lehetett volna, hogy „aki meghatározott mértékű hozzájárulást fizet be egy állami szociális alapba, annak vagyonosodását a hozzájárulás mértékével arányosan bizonyos szűk kivételtől eltekintve (pl. erőszakos bűncselekmények) a továbbiakban nem lehet vizsgálni.” A javaslatot az akkori miniszterelnök eredetileg támogatta, azonban az a két kormányzópárt erkölcsi felháborodásán mégis elbukott. Ld. SÁRKÖZY (2007): i.m. 248. o.

Magyarországon a gazdasági alkotmányosság szabályai szinte teljesen hiányoznak, ezért minden a nemzeti vagyona és az állam gazdasági szerepvállalására vonatkozó tapasztalat és tanulság értékes lehet – ez indokolhatja a privatizáció és a kárpótlás témájával való foglalkozást is. A gazdasági átmenet sorsát hosszútávon meghatározta az a körülmény, hogy a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon egyéb kérdések mellett nem kapott kellő hangsúlyt az állam vagyoni viszonyainak rendezése; idáig vezethető vissza az is, hogy nem állt rendelkezésre egy nemzeti vagyonelemlék, ami pedig az állam megalapozott gazdasági döntéseihez nélkülözhetetlen. *Mivel e témakörben az Alkotmány is kevés kapaszkodót nyújt, a gazdasági átmenet gyakorlatilag azok nélkül a garanciális elemek, fékek, biztosítékok nélkül folyhatott le, amelyek a közjogi-politikai átmenet során megvoltak, azt keretek között tartották. Igaz, hogy „magánosítás nélkül nem lehetséges valódi gazdasági rendszerváltozás, új gazdasági (tulajdoni) alap nélkül pedig előbb vagy utóbb a társadalmi-politikai rendszerváltozás is megkérdőjeleződne.”*³⁸ Ez azonban nem mentesít a közvagyonnal való felelősségteljes állami gazdálkodás követelménye alól, hiszen *„a közvagyon várományosa a következő nemzedék, azt tehát annak terhére túlterhelni a tulajdonos nem jogosult.”*³⁹

³⁸ A szerkesztők előszava. In: BÁGER – KOVÁCS: i.m. 9. o.

³⁹ ZLINSZKY: i.m. 727. o.