

Bírálat

Deák Dániel: Alkotmányos adójog

című MTA doktori cím elnyerése iránt benyújtott művéről

Deák Dániel szerteágazó munkásságának egyik területe az adójog alkotmányos szempontok szerinti művelése. Az MTA doktori cím elnyerésére benyújtott pályázata egy nagyszabású tematikus köteten alapul, amelyik a megjelenés idején aktualitásaival, kritikus látásmódjával, elkötelezett szemléletével minden tekintetben tiszteletet parancsoló.

Deák Dániel „Alkotmányos adójog”, az MTA doktori cím elnyerésére benyújtott műve Alkotmány és adójog (Budapest: HVGORAC, 2016) című könyvének kijelölt részleteiből áll. A kötet témaköre tágabb, mint a benyújtott műé, mert az előbbi (a továbbiakban: a könyv) egy viszony részleteit tárja föl, míg az utóbbi (a továbbiakban: a doktori mű) az adójog alkotmányos értékű változatának felmutatására irányul. Mindegyiknek a tárgya alapvetően a 2010-től Magyarországon bekövetkezett változások feltárása és részletes minősítése.

A benyújtott szerzői termékek szemléletmódjának fontos értéke a következetes értékorientáció, és annak alkalmazási kísérlete, ami számos jelentős következtetésre vezet a hazai jogelmélet körében.

I.

A doktori mű egésze az adójog tételezett alkotmányos értékei alapján teszteli a 2010-es évek Magyarországnak szabályozását. Az adójog dinamikájáról szóló nagy rész alkotmányos értékekre állítja a mércét. Az adójog statikájáról szóló rész egyes adóintézményeket vesz elő, és részletezi a tételezett és a megvalósított vagy megvalósításra javasolt megoldás megfelelőségét.

A mértékül vett alkotmányos értékek egy része közvetlenül származtatható alkotmányból, mint a törvényesség, a diszkrimináció tilalma, a konfiskálás kizárása. Másokat olyanokként határoz meg a mű, amelyek nem feltétlenül ezen a szinten védettek, mint a méltányosság, a semlegesség, a könnyű végrehajthatóság és mások.

Valójában az értékek meghatározásának nehézségeivel is szembe kell nézni, különösen azért, mert a gazdasági liberális elveket össze kell egyeztetni az adóztatás beavatkozó hatásával.

II.

A benyújtott művet illetően megállapítható, hogy az Alkotmányos adójog című tudományos tételek összefoglalásából és a fent hivatkozott könyv részleteiből áll. A tudományos tételek összefoglalása részei a mű témáinak áttekintése; a fogalmi összefüggések kiemelése, beleértve az alkalmazott módszereket és tudományos eredményeket; az alapul fekvő könyv tartalomjegyzéke, benne kiemelve a mű részét alkotó fejezetek és fejezetrészek; a szerző témához kapcsolódó publikációinak jegyzéke.

A hivatalos bírálónak tételesen nyilatkoznia kell arról, hogy a doktori mű mely téziseit fogadja el új tudományos eredményként, és melyeket nem. Tételesen számbavett tudományos tézisekként a fentiekből mindenekelőtt a fogalmi összefüggések című részt lehet azonosítani.

A fogalmi összefüggések előzményeképpen a használt fogalmak értelmezését a könyvnek a doktori mű részeként megadott 27–45. és 47–50. oldalai között találjuk. Eszerint az alkotmányos értékek természetjogias mércét állítanak a tárgyi jognak, amit az adójogra lehet alkalmazni a tételes szabályok meghatározott alkotmányos elvek teljesülésének vizsgálatával. E tételezett értékek a munka szerint: a legalitás (32–34. old.); továbbá együttesen a méltányosság, fiskális semlegesség, disztributív igazságosság és könnyű végrehajthatóság (34–36. old.); valamint együtt: jogban való egyenlőség, fizetőképesség, adóprogresszió (40–44. old.).

E fogalmaknak a meghatározása a műben meglehetősen nagyvonalú, holott a végig alkalmazott alkotmányos mérce szempontjából fontos lenne a tartalmak pontos tisztázása. Már az elválasztásuk is kétséges, például a méltányosság vertikális formáját nehéz egy kalap alá venni az általában a szakirodalomban másra használt fiskális semlegesség fogalmával. A fenti címek szerint jelzett rövid alpontban a fiskális semlegesség egy fél bekezdésben kerül említésre a könyv 36. oldalán („Fiskális semlegességre is szükség lenne...” kezdetű mondatban), egy magyarországi szabályozási utalással. Az egzakt meghatározás, a fogalmak egymástól való elhatárolása nemcsak itt, hanem mindegyik szóba hozott kategóriánál elmarad. A jogban való egyenlőséget, illetve az adóprogressziót illetően a tényleges vagy vélt ellentmondás kerül exponálásra, az egyes fogalmak használat szerinti pontos definiálása nélkül.

A könyv (a doktori műnek részét nem képező) 20. oldalán szerepel az „irányadó fogalmak” felsorolása féloldalon, melynek tartalma részleges fedésben van a fentiekkel, vagyis az alkalmazott kategóriák tételes kifejtésére az előbbiek figyelembe vételével is csak részlegesen került sor.

E fogalommeghatározási alapok után kezdetünk hozzá a doktori mű a tudományos tételek összefoglalása részeként található „Fogalmi összefüggések (alkalmazott módszerek és tudományos eredmények)” című pontjának értékeléséhez, amit az előbbiekben a doktori mű téziseiként azonosítottunk. Elöljáróban megjegyzendő, hogy alkalmazott módszerekről ebben a részben, a címmel ellentétben, egyáltalán nincsen szó.

II.

A doktori mű által fölmutatott, tézisként értelmezhető kiemelt fogalmi összefüggések és azoknak a bíráló által való értékelése a következő.

a) Az első kiemelt fogalmi összefüggés az univerzalizmus vagy partikularizmus. A párba állított kifejezés a kategorizálás felvezetése szerint jogrendezési lehetőség, figyelemmel a nemzetközi adóügyi együttműködésre. Az állítás szerint ebben az univerzális esetben a jog alanya polgár, aki alapvető jogait gyakorolhatja a globális térben. A nemzetállam „hathatós működése” ebben a viszonyban nem mutatható ki.

Az állítás nincs igazán tézisként kifejtve. Vitatható, hogy nemzetközi adóegyetműködésben éppen a nemzeti kormányoknak ne lenne szerepe, hiszen ők kötik meg az együttműködési megállapodást, illetve lépnek be az együttműködésbe. Azzal egyet lehet érteni, hogy az univerzalizmus–partikularizmus fogalompárnak van relevanciája a téma szempontjából.

b) A második kiemelt fogalmi összefüggés az autopoietikus jog és jogi reflex jelenségeit hangsúlyozza – lényegében a pozitív jog alternatívájaként. Eszerint a társadalmi és jogi önreflexiók interakciók együttesét hozzák létre, ami visszahat a pozitív jogra.

Ezt az állítást el lehet fogadni. Tartalmi kitöltése azonban a tézisekben konkretizálásra szorulna. „A jogi globalizmus világában megjelenő jog nem jogon kívüli tényezők, főleg nem a nemzetállamok által tételezett jog, hanem a funkcionális differenciálódás következményeként megvalósuló rendszerbe szerveződés, sűrűsödés, csomósodás eredménye” – olvashatjuk a tézisek 9. oldalán, ami azonban nem tekinthető érdemi pontosításnak.

A könyv a kérdés részleteit az adójog dinamikájáról szóló mintegy kétszáz oldalas részben tárgyalja. Ennek azonban csak töredéke a benyújtott mű része. Nehéz így megállapítani a tézis pontos tartalmát. Amennyiben arról van szó, hogy a jogi jelenség társadalmi értelemben, az adójog összefüggésében is több, mint a pozitív jog, azzal természetesen egyetérthetünk.

c) A harmadik kiemelt fogalmi összefüggés „az instrumentális racionalitás érvényesítésének akadályai” címet viseli. Utalással a könyv másik nagy, szintén kétszáz oldalas részére, amit a szerző az adójog statikájának nevez, kifejtésre kerül, hogy „a javasolt európai pénzügyi tranzakciós adó nem a piaci folyamatok és az instrumentális racionalitás által motivált piaci cselekvés felszabadítására, hanem ellenkezőleg, azok korlátozására irányul. Ezért célja nem is lehet a verseny tökéletesítése, hanem inkább a piaci tökéletlenségek adminisztratív korrigálása, még ha hosszabb távon a beavatkozás célja az is, hogy helyreállítsa a piaci mechanizmusok zavartalanágához szükséges feltételeket.”

Nem világos, hogy az általános tételek között miért pont a javasolt európai pénzügyi tranzakciós adó kerül terítékre. Másfelől az európai pénzügyi tranzakciós adó kérdéseit a könyvnek a tudományos tételek összefoglalása részét alkotó, a könyvnek megfelelő tartalomjegyzék C) része [a könyv tartalomjegyzékében nem azonos jelzettel] VI. alrész 4. pontja tárgyalja Adóincidencia-problémák a javasolt EU pénzügyi tranzakciós adónál címmel (a könyvben 326–333. old.), ami viszont nincs kijelölve a mű részeként. De leginkább az problematikus, hogy a vonatkozó tétel erre az adóra vagy általában az adójogra vonatkozik-e.

A következőképpen folytatódik ugyanis a fenti gondolatmenet: „Itt [mármint az európai pénzügyi tranzakciós adónál] nemcsak az a gond, hogy az egész EU-szabályozás magva a szabad verseny, egy innovatív adó viszont állami beavatkozás a piaci magatartás befolyásolása révén, hanem főként az, hogy ez esetben nincs mérce, amely alapján megítélhető, meddig terjedjen a beavatkozás, és mi legyen annak politikai és jogi alapja.” A választ az idézetet megelőző mondat második fele tartalmazza, miszerint a cél „inkább a piaci tökéletlenségek adminisztratív korrigálása, még ha hosszabb távon a beavatkozás célja az is, hogy helyreállítsa a piaci mechanizmusok zavartalanságához szükséges feltételeket”. A mikroökonómia és a közpénzügyek az ún. piaci elégtelenségek kezelését egyebek között éppen így határozza meg, ami azonban ott a versennyel nem ellentétes. Az uniós szabályozástól pedig ez a hozzáállás éppen, hogy nem idegen, hiszen még a liberalizációs korszakban is a szabályozó hatósági, ún. regulációs eszközrendszer hangsúlyosan kiépítésre és alkalmazásra került. A kelléktárban az adóeszköz teljes súllyal jelent volt mindig is.

„A versenyszabadság negatívum abban az értelemben, hogy nincs külső beavatkozás” – folytatódik a tétel vonalvezetése. Vitatható a versenygazdaság ilyen értelmezése, akár csak viszonyítási pontként is. A piaci elégtelenségek kezelését nem szokták feltétel nélkül állami beavatkozásként tételezni.

A mű szempontjából azért problematikus ez a megközelítés, mert nem világos mi az az érték e körben, ami az alkalmazott alkotmányos mérce része: a verseny szabadsága vagy a verseny társadalmi (vagy gazdasági?) okból való korlátozása. Az előzőek szerint a méltányosság, disztributív igazságosság, a jogban való egyenlőség, fizetőképesség mindenesetre a korlátozás elismerésére utal.

Amennyiben a tétel értelme az, hogy e két dolog között konfliktus van, és ezért ellentmondásos mindenképpen az értékmérce elemeinek egyidejű alkalmazása, abban egyetértünk. Bár a bíráló szerint ez a szükségképpen fölmerülő probléma inkább a tételezett mérce sematikusságon alapuló hibájának tűnik.

A doktori mű és a könyv utolsó közös része a kérdésben a kijelöléssel még érintett jelzet nélküli adójog statikája rész VI.2.2. alpontja, ami a mű kiemeléseket tartalmazó tartalomjegyzékében C)VI.2.b) alpontja, mely a „Piaci tökéletlenségek, az alapvető . EU-szabadságok eróziója” címet viseli. [Közbevetőleg megjegyzendő, hogy az eltérő számozás roppant zavaró, amikor a könyv tartalomjegyzékéből a doktori mű részeinek kijelöléséről van szó!] A cím mutatja a szembeállítást, amit a szerző alkalmaz, és ez nagyon vitatható. A mögöttes feltételezés ebből az, hogy az EU vagy annak eszményei a szabadverseny piaci elégtelenségeket tudomásul nem vevő sémáján alapulnak vagy kellene alapulniuk. A kérdéses fejezet a tranzakciós illetékekről szól. Vitatható az ebből való általánosítás egy sokkal nagyobb témára. A továbbiakban a könyv a Pigou-adókra tér

ki és így viszi tovább a gondolatmenetet. Ez azonban a doktori mű kijelölésének nem része. Vitatható tehát a kérdés a könyvben is, de még inkább az ahhoz képest is való rövidre zárás a műben. Következményeként ennek a tézisek vonatkozó részét illető alátámasztottsága sem lehet kellő mélységű.

d) A negyedik tézis a jogvédelem ténylegességének elvét fogalmazza meg, értve ezalatt az érvényesíthetőséget. A tisztességes eljáráshoz való jogon alapul mindenekelőtt a követelmény. Az állítás az, hogy e követelmény jelentősége kiemelkedő az uniós jogban, beleértve a bíróságok gyakorlatát, valamint jogharmonizáció egész folyamatában.

e) Az ötödik tézis a fiskális semlegességről, pontosabban annak eszményéről fogalmaz meg állítást. Mint imperatív követelménnyel, illetve az erre vonatkozó megállapítással ilyenformán minden további nélkül egyetérthetünk. Eszerint „a fiskális semlegesség eszménye azzal hozható összefüggésbe, hogy az adójogi szabályozás súlypontja közelít a természetjoghoz” (tudományos tételek összefoglalása 13. old.).

Úgy pontosabb lenne azonban, hogy az adójogi szabályozás uniós eszménye és kevésbé a valós szabályozás közelít ehhez a célhoz célhoz. Ha az EU-ból kilépünk, ma már – a globális gazdaságban a védővámok és azok vitatása korában – magától értetődő, hogy a valóságos folyamatok, enyhén szólva, nem egyirányúak.

A fiskális semlegesség nemzetközi szintésre kiterjesztésén a tézisek is elidőzik egy erre vonatkozó elképzelésre kitérve. A szerző e logikán belül maradván a horizontális méltányosságban rejlő szokásos ellentmondásra mutat rá, miszerint az egyenlőtlenek egyenlő kezelése feszültségeket gerjeszt. Egyet lehet érteni ezzel a megállapítással, bár a kérdés akként megmarad, mi is ekkor az alkotmányos értékmérceben a fokmérő: a semlegesség vagy a pozitív megkülönböztetés?

f) A hatodik tézis A közigazgatási jogi vita fóruma és az alkalmazandó jog címet viseli, mely a közigazgatási bíráskodásról szól, ami az adójogban is szerepet játszik. Ez kétségtelen, hiszen az adóügyek a közigazgatáson belül a legnagyobb számmal vannak jelen.

A tézisek szerint a jogérvényesítéssel, a tisztességes eljárással, a jogorvoslathoz való joggal áll közvetlen kapcsolatban a bírósági jogvédelem ezen formája. Az állítástartalma ennek a pontnak természetesen aligha vitatható.

IV.

A doktori mű és a könyv viszonyát illetően megállapítható, hogy a kettőt érdemes együttesen kezelni. Az MTA doktori eljárás szabályai szerint könyv lehet a benyújtás tárgya.

A könyv Deák Dániel széleskörű munkásságát az adójog körében híven mutatja. Értéknek tekintendő, hogy a tudományos kötet szempontjainak az alapmunka megfelel. Az érintett tárgykörökben megfelelően aktuális, ugyanakkor a problémafelvetéseket illetően kellőképpen időtálló fejezetek születtek. Mindezek szakfolyóiratokban tanulmányként ugyancsak hatásosak.

A monografikus követelményeknek nem mindenben való megfelelés, amit a fogalommeghatározás és -használat összefüggésében jelen bírálóban érintettünk, könyv esetében nem feltétlenül helyrehozhatatlan hátrány.

A könyv esetében megbocsátható, a doktori művel szemben azonban kritikaként felhozható, hogy egységes teoretikus szakirodalmi háttér nem lett megjelölve, pontosabban kifejtve és rendszerezve. Bár számos hivatkozás van érdemben a különböző tárgyú kifejtések során, maga a könyv is igen szűkszavúan bánik az elméleti megalapozással.

Alapvető irodalmi forrásokként a könyvben a 20. oldalon, a doktori mű részeként meg nem jelölve, felsorolásszerűen a következők szerepelnek: „Kant, Habermas, Max Weber, Hayek, William Ross, Kelsen, Hart, Rawls, Fuller, Teubner, Coase, Thoreau, Schumpeter, Paul Kirchof”. Valóban, a rájuk való utalások, gondolatmenetük követése jellemzi a munka részleteit. Megjegyzendő azonban, hogy közöttük közgazdászok, makroszociológusok, filozófusok, egyebek között jogfilozófusok alkotnak túlnyomó többséget a kifejezetten adójogászokkal, illetve ilyen tematikát szakterületként tárgyalókkal szemben.

A téma ugyan az adójogon keresztül tükröződő több lényeges jogelméleti probléma, a vizsgálat tárgya mégis az adójog maga, ezért szükséges lenne a – régies kifejezéssel elve – középszintű elméletek fölhozása és elhelyezése a jog- (és gazdaság-)filozófiai felvetések konkrét megjelenése elemzésének összefüggésében. A teoretikus kifejtés ellenére a teoretikus alapok világos áttekintése és rendszerezése ezért a doktori műből mindenképpen hiányolható.

Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy a rendkívül kiterjedt, témában gazdag elemző anyag Deák Dániel szerteágazó munkásságát kellően reprezentálja, és még így is egészének csak darabját mutatja meg.

IV. ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELES

Összefoglalva, a fenti értékelési pontok szerint az értekezés színvonala, tartalmassága megfelel az MTA doktori értekezéssel szemben támasztott követelményeknek. Deák Dániel témába vágó munkásságán belül jelen feltáró munka jelentősége mindenekelőtt az adójoghoz kapcsolt jogelméleti témák gazdagságában jelölhető meg.

Munkája értékelése alapján a doktori művet nyilvános vitára alkalmasnak tartom. A mű és az alapul fekvő könyv vitaképessége ebből a szempontból külön is kiemелendő erény.

Bírálóként egyben a fenti tételes értékelés alapján a disszertációt nyilvános vitára tűzésén túl egyben megállapítom, hogy a doktori műben és a benyújtott könyvben foglalt tudományos eredményeket elegendőnek tartom az MTA doktori cím megszerzéséhez.

Javaslatot teszek továbbá a bíráló bizottságnak, hogy a nyilvános vitát követően a pályázott tudományos cím Deák Dánielnek történő odaítélésére tegyen javaslatot az MTA Doktori Tanácsa számára.

Budapest, 2019. november 28.

Horváth M. Tamás
MTA Doktora