



Pázmány Law Working Papers
2012/16

Téglási András
A hatékonyság kérdése a tulajdon
kisajátítása kapcsán

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

Téglási András⁺
A hatékonyság kérdése a tulajdon kisajátítása kapcsán¹

A tulajdon a társadalom alapintézménye, a piacgazdaság, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok alappillére.² A mindenkori tulajdoni rend döntő mértékben meghatározza egy adott társadalmi és gazdasági berendezkedés jellegét, a tulajdonjog szabályozása pedig az állam szuverenitásának egyik meghatározó elemeként is megjelenik.

A már megszerzett javak védelmének különféle eszközei alakultak ki a történelem során. A legtipikusabb magának a tulajdonosnak a tulajdonát érő támadások jogos önhatalommal történő elhárítása, amely önmagában a „bellum omnium contra omnes” elvéhez történő visszatérést jelentené. Ezért az állam a jog lehetséges eszközeivel mindig is igyekezett a jogtalan támadásokkal szemben a tulajdonosok segítségére sietni. A klasszikus magánjog kialakulásával azonban a közjogi és magánjogi (büntetőjogi és polgári jogi) eszközök nem váltak szét, a szankciók mértéke pedig a bűnösség fokához (és nem a tulajdonban okozott kárhoz) igazodott, és a vagyoni jellegű büntetések mellett sokszor személyi jellegű szankciókat (például a kézlevágás) alkalmaztak.³ Az évezredek jogfejlődés eredményeként alig egy-két évszázada alakult ki a tulajdonjog védelmének mai eszköztára, de ez a fejlődés még nem zárult le. A tulajdon elleni legsúlyosabb támadással szemben a büntetőjog nyújt védelmet, amikor a vagyon elleni bűncselekményeket pönalizálja, a kisebb súlyú cselekményeket pedig szabálysértésként szankcionálja. Amennyiben a vagyonban okozott károkozó magatartás nem éri el a bűncselekmény illetve a szabálysértés szintjét, azaz nem veszélyes a társadalomra, a közösségre, akkor a károsult az igényét a polgári jog keretein belül érvényesítheti.⁴

A történelem során azonban világossá vált, hogy az egyén tulajdonát nemcsak a másik egyéntől, hanem magától az államtól is védelmezni kell. Ennek következtében a modern társadalom által az alkotmányosság elveiként megfogalmazódott követelmények már a tulajdon szabadságára épülő polgári társadalmi berendezkedés talaján születtek.⁵ Ha a polgári kor történeti előzményeibe belegondolunk, jól látható, hogy a mindenkori kormányzat lényegében bármikor jogot formálhatott – és formált is – arra, hogy belenyúljon az egyének tulajdoni–vagyoni viszonyaiba. Példaként említhető a középkori adománybirtokok visszavételének lehetősége, aminek kapcsán már nagyon korán látszik, hogy az államnak a tulajdonra vonatkozóan van egyfajta elvonási joga. Ennél még szélsőségesebb példa a középkori oszmán birodalomban a nagyvezérek helyzete, akik lényegében rabszolgastátuszúak voltak, ezáltal életük és vagyonuk elvételét az állam (amely a szultán személyében

⁺ Dr. Téglási András PhD, mb. egyetemi oktató, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék

¹ A téma felvetésért köszönettel tartozom Jakab András egyetemi docensnek (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék).

² VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, Krim Bt., Budapest, 2004, 114. p.

³ Nálunk már az István, László vagy Kálmán által kiadott dekrétumok rendelkezéseiből is látszik, hogy a fennálló tulajdoni viszonyok védelme első királyainknál is komoly hangsúlyt kapott – méghozzá szigorú közjogi, büntetőjogi szabályok lefektetése által. Nem véletlen, hogy a vagyon ellen elkövetett bűncselekmények elkövetőire, úgy mint a lopás vagy a rablás, meglehetősen kemény büntetési nemeket alkalmaztak, mint pl. az akasztás, a szolgáskorba adás vagy a testcsontkítás. László király harmadik törvénye (1077 körül) már egyetlen tyúk vagy lúd árát meghaladó értékű lopás esetén is lehetővé tették halálbüntetés kiszabását.

⁴ LENKOVICS BARNABÁS: *Magyar polgári jog. Dologi jog.* Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2001, 202. p.

⁵ TAKÁCS IMRE: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI ISTVÁN (szerk.) *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 19. p.

testesült meg) tulajdonképpen bármikor elrendelhetette.⁶ Ezek a klasszikus polgári tulajdon megjelenésének olyan történelmi előképei voltak, amelyek során az állam – a kor felfogása szerint – jogszerűen avatkozhatott be az egyének tulajdonviszonyaiba, és foszthatta meg őket tulajdonuktól. Ezáltal viszont automatikusan jelent meg az az igény, hogy a tulajdont az állam ne csak a polgárok egymás közötti (magánjogi) viszonyaiban, hanem a polgárok és az állam közötti (elsősorban közjogi) relációkban is – törvényi, elsősorban alkotmányi szinten – védje és garantálja. Ez még önmagában nem jelenti azt, hogy az állam ezentúl semmilyen módon nem vonhatná el a polgárok tulajdonát,⁷ viszont – alkotmányos – korlátot jelent az állam *önkéntes* tulajdonelvonásával szemben. A tulajdon jogi szabályozása, így annak elvonása is alapvetően az állam belső szuverenitásába⁸ tartozó kérdés.⁹

A tulajdonjog állam általi elvonása történhet általános hatályú, normatív jogalkotói aktuson alapuló *államosítással*, vagy egyedi jogalkalmazói aktuson alapuló *kisajátítással*. Nem mindegy azonban a tulajdonjog elvonása által érintett *alanyok* köre sem, azaz, hogy kikre terjed ki az államosítás/kisajátítás személyi hatálya.¹⁰ A *belföldit* érintő kisajátítás vagy államosítás mércéje ugyanis egyedül az adott ország nemzeti alkotmánya. A kisajátításról ma már az összes alkotmány tartalmaz garanciális rendelkezéseket, a különbség a megfogalmazásban és az egyes feltételekben van.¹¹ A kisajátítás általában valamilyen érdekből (közérdek, közösségi/társadalmi szükség, általános érdek, közcél, állam jóléte, közhasznosság), törvény által meghatározottan/előírtan (módon és/vagy eljárásban), illetve kompenzáció fizetése fejében lehetséges.¹² A kompenzáció előírása tekintetében az alkotmányok jellemzően az egyenlő, a megfelelő, a tisztességes, a teljes, az előzetes jelzőkkel rendelkező kártalanítást fogalmazzák meg.¹³

Külföldi tulajdonos esetében a probléma azért sajátos, mivel a külföldi nem az intézkedést hozó államban lakik, illetve nem ott honos, ezért az ottani törvényhozási fejleményeket – választójog híján – nem tudja befolyásolni, és a tulajdonjog elvonásának esetleges pozitív nemzetgazdasági hasznát sem élvezi.¹⁴ Ugyan a kisajátítás és az államosítás feletti döntés – mint említettük – alapvetően az állam mint szuverén szabad mérlegelésére, saját belső nemzeti jogalkotásának vitathatatlan kompetenciájába tartozik,¹⁵ amennyiben a tulajdonjog elvonása külföldi személy tulajdonjogát érinti, akkor a kérdés már nemzetközi jogivá is válhat.

⁶ A kormányzati önkény és a kincstár gyakoribb vagyonekobzása elleni védekezésékként a földmagántulajdon a mohamedán egyházi alapítványi birtokban, a „vakuf” birtokformában talált menedéket. Lásd TANKA ENDRE: *Föld és elsajátítás*. Agroinform Kiadó, Budapest, 1999, 108. p.

⁷ Jól tükrözi ezt a francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés által 1789. augusztus 26-án elfogadott Ember és Polgár Jogainak Deklarációja is, amely amellelt, hogy a tulajdont „szent és sérthetetlennek” titulálta, melytől „senki meg nem fosztható”, közérdekből, kivételesen és igazságos kártalanítás mellett lehetővé tette a tulajdon elvonását.

⁸ A szuverenitás kérdéséről átfogóan lásd TÓTH KÁROLY: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In *Összehasonlító alkotmányjog*. (Szerk. Tóth Judit – Legény Krisztián). Komplex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2006, 113–162. p.

⁹ Az EK Szerződés 295. cikke szerint is a tagállamok kompetenciájában marad a tulajdoni rendel kapcsolatos kérdések eldöntése. („E szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”)

¹⁰ VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, i.m. 119. p.

¹¹ DRINÓCZI TÍMEA: A gazdasági alapjogok szabályozásának szükségessége az Alkotmányban – nemzetközi kitekintés. In MOLNÁR BORBÁLA – GYOMBOLAI ZSOLT – TÉGLÁSI ANDRÁS (szerk.): *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Tanulmánykötet. Kiadja az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011, 33. p.

¹² DRINÓCZI: uo.

¹³ DRINÓCZI: uo.

¹⁴ VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, i.m. 119. p.

¹⁵ VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, i.m. 114. p.

Azaz a tulajdonjog állam általi elvonása alapvetően kettős mércének kell megfeleljen: az egyik mérce az adott ország saját alkotmányos és nemzeti jogszabályai, másrészt viszont a nemzetközi szerződési jog és a nemzetközi szokásjog is.¹⁶ Mivel a két mérce nem feltétlenül esik egybe, így előfordulhat, hogy egy belföldi magánszemély vagy jogi személy hátrányosabb helyzetbe kerül a saját országában a beruházásait tekintve, mint egy külföldi természetes vagy jogi személy. Annyiban mindenképpen, hogy míg a belföldi személyek alapvetően csak a saját országuk jogszabályaira hivatkozva és csak a belső jogorvoslati lehetőségeket – bíróság, alkotmánybíróság – vehetik igénybe, addig a külföldiek beruházásait számos nemzetközi egyezmény és vitarendezési fórum is garantálja.¹⁷ Ugyanakkor az Egyesült Államokban például külön ügynökséget állítottak fel az igazságügyi minisztérium keretein belül az amerikai polgárok tulajdonának külföldi állam általi elvonása miatt keletkezett igények rendezésére,¹⁸ erősítve ezáltal saját polgáraik tulajdonjogi igényérvényesítésének lehetőségeit más országokkal szemben.

A tulajdon állami általi elvonása kapcsán tehát annyi általánosságban elmondható, hogy annak *univerzális* (alkotmányi és nemzetközi jogi) *mércéje* is a *közérdek* mint megfelelő jogalap mellett a megfelelő *értékgarancia*, azaz a(z) – alapvetően a XIX. századtól az első világháborúig kialakuló, klasszikus ortodox nézet szerinti követelményként – „*teljes*” („*full*”) vagy „*azonnali, megfelelő és tényleges*” *kártalanítás* (*prompt, adequate and effective compensation*).¹⁹ A nemzetközi szokásjog alapján a közérdek és a kártalanítás mellett a tulajdonjog elvonásának további követelménye – az ún. Hull-formula és az ENSZ Közgyűlésének 1803. számú határozata alapján – a tisztességes, jogszerű eljárás (*due process of law*) és, hogy az elvonás nem lehet diszkriminatív, vagyis annak egyformán kell érintenie belföldit és külföldit is.²⁰

Témánk és a konferencia – jog és gazdaság viszonya – szempontjából az első két feltételnek, vagyis a közérdekűségnek és a kártalanításnak van jelentősége. A *közérdekre hivatkozás indokoltságának*, illetve a *kártalanítás értékének meghatározása* ugyanis már túlnyúlik a jog keretein, és szükségessé teszi gazdaságossági, hatékonysági szempontok figyelembevételét is. (A másik két feltétel, a tisztességes eljárás és a diszkrimináció kérdése alapvetően, sőt, kizárólagosan jogi kérdés.)

A közérdek igazolhatósága a kisajátításnál

A közérdek fogalmának megjelenése már a XVIII. században a felvilágosodás és a természetjogi gondolkodás kapcsán is előtérbe került azzal összefüggésben, hogy mennyiben lehet az alapvető jogokat korlátozni a köz (közjó) szempontjából szükséges mértékben. Ezzel kapcsolatban két felfogás alakult ki: a morális (kantiánus jellegű) és az ún. haszonelvű (utilitarista) felfogás. Míg az előző az emberi jogokat, az egyén szabadságjogait abszolutizálja, addig utóbbi felfogás szerint a közjó érdekében az egyén illetve a közösség egy részének jogai csorbíthatók.²¹

¹⁶ VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, i.m. 115. p.

¹⁷ Ez a megállapítás az Európa Tanács és az Európai Unió (EK) létrehozatala óta az Európán kívül országok vonatkozásában állja meg a helyét, ti. az ET és az EU tagországok polgárai számára természetesen saját államukkal szemben rendelkezésre áll a strasbourgi és a luxemburgi bírói fórum. A külföldi beruházások védelméről lásd VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, i.m. 131–150. p.

¹⁸ Foreign Claims Settlement Commission (FCSC), lásd: www.justice.gov/fcsc/

¹⁹ Dawson & Weston: *"Prompt, Adequate and Effective": A Universal Standard of Compensation?*, 30 FORDHAM L. REV. 727, 728–29 (1962), idézi HENRY T.C. HU, "Compensation in Expropriation: A Preliminary Economic Analysis", 20 Virginia Journal of International Law (1980), 64. p. 12. lj.

²⁰ VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, i.m. 122. p.

²¹ Lásd HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2003, 109–110. p.

A közérdek, a közjó szempontjának érvényesítésével kapcsolatban az alapvető jogok korlátozása esetén azonban komoly aggályok vehetők fel.

Az egyik ilyen problémát az jelenti, hogy az állam, a törvényhozás vagy adott esetben a (pártatlan) közigazgatás „hivatalból” képesnek és alkalmasnak tekinti magát a közérdek objektív meghatározására és érvényesítésére. Az állam és szervei tehát eleve letéteményesei a közérdek, közakarat kinyilvánításának. Ez egyfajta „közérdek-monopóliumot” teremt.

A másik probléma lényege abban foglalható össze, miszerint az „állam és közérdek megszorítás nélküli érvényesítése azt jelentené, hogy nincsenek igazi korlátok: az alapjogok elkopnak.”²²

A közérdek fogalom tartalmi bizonytalanságának felszámolásában lényeges feladatai vannak – ha nem is egyenlő mértékben – mind a törvényhozónak, mind pedig a bírói hatalomnak. A bonyolult és gyorsan változó társadalmi viszonyok közepette persze nem könnyű általános, objektív, ugyanakkor rugalmas támpontok meghatározása. Mindezek mellett mégis talán a bírói (alkotmánybírói) ellenőrzésre hárulna nagyobb teher és felelősség ebben a vonatkozásban, különösen, ha a közérdek nevében alapjogokat korlátoznak. Ugyanakkor a közérdek és a vele rokon fogalmak részletesebb tartalmi vizsgálatával napjainkig úgy a hazai, mint a nemzetközi jogalkotás és bírói gyakorlat is adós maradt az alapjogok területén.²³

Jól tükrözi ezt az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *James and Others v. the United Kingdom* ügyben²⁴ hozott döntése. Az ügy onnan indult ki, hogy Angliában 1967-ben hoztak egy bérletreform-törvény (Leasehold Reform Act), amely – kifejezetten szociális alapon – lehetővé tette az ingatlanok hosszú távú bérlői számára, hogy egy egyszeri, viszonylag nem magas összeg, és folyamatosan fizetendő további jelentéktelen összegek ellenében az ingatlanok bérleti jogát alanyi jogon megvásárolhassák.²⁵ A törvény rendelkezései alapján tehát az eredeti tulajdonosok tulajdonosi jogosultságai jelentősen csorbultak, miközben a bérlők – szociális helyzetük miatt – többletjogosítványokhoz jutottak. Az eredeti tulajdonosok Anglia ellen indítottak pert a strasbourgi bíróság előtt, azonban sikertelenül.

A James-ügyben hozott döntés lényegében azt az elgondolást fejezi ki, hogy a demokratikus társadalomban a tulajdonjoghoz kapcsolódó gazdasági és szociális kérdésekre vonatkozó „közérdek” sokféleképpen igazolható. Ezért a parlamenti többség által szentesített közérdek alkotmányossági vizsgálatát annak vizsgálatára kell korlátozni, hogy az erre való hivatkozás nem volt-e önkényes.²⁶ Ezzel összhangban a magyar Alkotmánybíróság is leszögezte, hogy a törvényhozó demokratikus legitimitációját tartja tiszteletben akkor, amikor a

²² SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. KJK – MTA ÁJI, Bp., 1995, 359. p.

²³ KISS BARNABÁS: Az alapjogok korlátozása és a közérdek. In *Közérdek és Közigazgatás*. (szerkesztette: SZAMEL KATALIN) MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008, 171. p.

²⁴ *James and Others v. the United Kingdom* judgement of 21 February 1986, Series A no. 98. Egy olyan intézkedés, amely bizonyos jogalanyokat megfoszt tulajdonuk egyes tárgyaitól, s amelyet valamiféle szociális, gazdasági vagy egyéb célokat szolgáló politika keretében hajtanak végre, megfelelhet a köz érdekében való cselekvésnek, ahogy azt az (1. Kiegészítő Jegyzőkönyv) 1. Cikk második mondata megköveteli, még abban az esetben is, ha a közösség minden egyes tagja nem is részesedik, nem is húz hasznot az előnyökből. A Bíróság elfogadott normának tekinti, hogy a nemzeti törvényalkotásnak nagy mozgástere van a gazdasági és szociális politika kialakításában, és tiszteletben tartja a módot, amely szerint a törvényhozó meghatározza a „köz érdekében” szükséges lépéseket, kivéve, ha a törvényalkotó értékítélete nyilvánvalóan nélkülöz minden ésszerű alapot. Lásd BERGER, V.: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG–Orac, 1999, 559. p.

²⁵ Az angol jog sajátossága folytán a bérlet ebben az összefüggésben inkább a tulajdonjog fogalmi körébe tartozik, noha a strasbourgi bírák az ítélet meghozatala során komoly nehézségekbe ütköztek, mikor a common law szerinti „leasehold” intézményének kontinentális jogi megfelelőjét keresték.

²⁶ SÓLYOM LÁSZLÓ: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. In *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 216. p.

közérdek meghatározását a parlament feladatának tartja, s annak meghatározását nem kívánja saját véleményével pótolni. Ezt az Alkotmánybíróság 1993-ban kijelentette, és azóta – ebben az összefüggésben – csak a közérdekre hivatkozás indokoltságának vizsgálatát végezte el.²⁷

Erre *Sólyom László* is utal, amikor kijelenti, hogy „az Alkotmány nem követeli meg a tulajdonba való beavatkozás szigorú ’szükségességét’, hanem megelégszik annak közérdekű voltával, amelyet viszont – a nyilvánvaló megalapozatlanságtól eltekintve – az Alkotmánybíróság nem vizsgál.”²⁸

A kisajátítás kapcsán tehát – jogi értelemben – az államnak rendkívül széles körű a döntési lehetősége. Ugyanakkor az ily módon megszerzett tulajdonért az államnak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítást kell fizetni, amit az állam közpénzből finanszíroz. Ezért úgy vélem, hogy az (adófizető) polgárok alappal kérhetnék számon az államon a kisajátítás *hatékonyságát*. A kisajátítás során a hatékonysági szempontok figyelembe vétele indokolt (lenne) a megfelelő jogalap, a közérdek igazolásánál, illetve az értékgarancia biztosításánál is, ami egyrészt (nemzet)gazdasági szempontból is előnyös (lenne), másrészt lehetővé tenné a jogilag nehezen megfogható „gumifogalmak”, úgymint a „közérdek” vagy a „megfelelő mértékű kártalanítás” konkrét tartalommal való kitöltését.

A közérdek fogalma tehát – legalább is önmagában jogi fogalmak segítségével – meglehetősen nehezen definiálható, és így nehezen is igazolható. Ezért – egyetértve *Körtvélyesi Zsolttal* – a közérdek igazolhatóvá tételéhez a kisajátítás során elsőként meg kell határozni a közérdekként megjelenő érdek mibenlétét, vagyis, hogy miben áll a kisajátítással elérhető előny.²⁹ Második lépésben az előny számszerűsített bemutatását kell elvégezni széleskörű felmérés alapján készített hatástanulmányban.³⁰ Csak így kerülhető el annak veszélye, hogy a bíróságon elvont fogalmak feszüljenek egymásnak, és ne a helyben élők (illetve tág értelemben vett érintettek) konkretizálható érdekeinek körültekintő mérlegelése történjen az eljárás során.³¹ A törvényhozó jogkorlátozását csak akkor lehet elfogadni, ha mérhetően és igazolhatóan megfelel egy előre felállított mércének. E mércének való megfelelést pedig az arra hivatkozónak (vagyis az államnak) kell bizonyítani, például úgy, hogy igazolja: a beruházás az egyéni jogok (jogokat érintő előnyök) tömeges érvényesítését szolgálja.

Sajó András „Értelemadási kísérletként” három lehetőséget sorol fel, mely esetekben a közérdekre hivatkozás mindenképpen igazoltnak tekinthető („szoros értelemben vett közérdek-helyzetek”). Mindegyik esetben érvényesülnie kell azon előírásnak, hogy „többek” érdekében történik a jogkorlátozás, egyébként fogalmilag kizárt a közérdekre hivatkozás.

- 1. Egy csoport tagjainak helyzete javul (legalább lehetőség szintjén), és nincs negatív externália. Kisajátítás esetében a feltétel első fele akár teljesülhet (viszonylagos homogenitás az előnyökben), azonban a tulajdonelvonás mindenképpen olyan hátrányt jelent, amely vagy externalitásként, vagy a csoport egy tagját érintően lehetetlenné teszi, hogy a Pareto-optimum elve érvényesüljön.
- 2. Tagok közös érdekében előremozdulás történik, és nincs negatív externália. A negatív externália kizárása ebben az esetben is elképzelhetlenné teszi, hogy a kisajátítás esetét ebbe a körbe vonjuk.

²⁷ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197.; 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 169.; SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, i.m. 406. p.

²⁸ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, i.m. 627. p.

²⁹ KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. In *Közérdek és Közigazgatás*. (Szerk.: Szamel Katalin) MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008, 212. p.

³⁰ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 212. p.

³¹ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 212. p.

- 3. Csak pozitív externália (akár egyenlőtlen elosztás mellett³²). Mivel a tulajdon elvonása egyetlen kör (a tulajdonosok) vonatkozásában jelentős érdeksérelmet jelent, erre az esetre sem kerülhet sor a kisajátítás során.

Ezek alapján megállapítható, hogy a kisajátítás esetén *per definitionem* adott egy olyan érdeksérellem, amely miatt ez a jogkorlátozás a közérdek szűk értelmezésén kívül esik.³³

Sajó András véleménye szerint a közérdekre hivatkozásnál leggyakrabban versengő érdekek állnak szemben egymással, és nincs olyan algoritmus, mely olyan módon rendezné ezeket, hogy valamennyi érdek kielégüljön, megvalósítva a „közérdeket”. A közérdek nem diktál olyan hierarchiát, amely szerint a versengő érdekek, illetve közösség elrendeződhetnének. Nem igazolja a közérdeket az, hogy valamely érdekből többen érdekeltek, mint egy másik érdekből, mert ily módon figyelmen kívül marad az érintett érdekek intenzitása. Ebben áll az alapjogokkal szemben érvényesített közérdek felsőbbbőségének kétsége. Vagyis nem attól lesz valami közérdek, mert számszerűleg több ember érdekét szolgálja, mint a másik. A közérdek szükségszerűen egy elvont kategória, amely egy magasabb államcél feltételez.

Az alapjog éppen a joggal védett érdek rendkívüli intenzitását fejezi ki. Ráadásul a közérdeket állítólag hordozó sokaságot elvétele kérdik meg arról, hogy milyen súlyt tulajdonít az adott érdekeknek, s még kevésbé, hogy mekkora áldozatot vállalna ezen érdek kielégítéséért – márpedig az áldozatvállalás az érdekintenzitás valódi mércéje. Az ezzel szemben álló, korlátozni kívánt alapjog esetében viszont nem kell az alapjog intenzitását (az egyén számára való fontosságát) bizonyítani vagy vizsgálni. Az alapjogok alkotmányos elismerése éppen azt a társadalmi egyetértést fejezi ki, hogy ezek mindenki számára alapvetően fontosnak tekintendők és tekintetnek.³⁴

Sajó András közérdekkel szembeni szkepticizmusának – bizonyos összefüggésben – ellentmond Posner teóriája a jog gazdasági megközelítésére vonatkozóan. Ennek alapja az, hogy Posner a jog funkcióját a társadalom jóléte maximalizálásának biztosításában látja. Ez azt jelenti, hogy – mind a jogi rendelkezés megalkotásában, mind a már létező rendelkezés eseti alkalmazásában – a fő szempont már nem az egyes ember jogának minden áron való érvényesítése, hanem a konfliktusban szembenálló felek valamelyikének győzelme, és a másik peresztése esetén mindkét fél költség–haszon egyenlegének és ezen egyenleg össztársadalmi költségvonzatának szem előtt tartása. E mérlegelés után pedig abba az irányba kell dönteni, amely a legkisebb össztársadalmi költségvonzattal jár, mivel ez szolgálja az össztársadalom jólétének maximalizálását.³⁵

Sajó András az amerikai Legfelsőbb Bíróság egy esetére hivatkozva³⁶ mutatja ki, hogy mennyire esetleges a közérdekre hivatkozás, és hogy adott esetben valójában súlyos gazdasági érdekek csapnak össze azért, hogy magukénak tudhassák a közérdek-címkét. A hivatkozott

³² Az egyenlőtlen elosztás és a „köz” fogalmának kérdése az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában is megjelenik. A James és társai kontra Egyesült Királyság ügyben (1986. február 21-i ítélet, teljes ülésen, „A” sorozat 98. sz.) a Bíróság kimondta, hogy a köz érdekében való cselekvésnek megfelel az is, ha a „köz” (közösség) minden tagja nem is részesedik az adott előnyből.

³³ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 208. p.

³⁴ SAJÓ ANDRÁS: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet) In *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Bp., 1999, 263. p.

³⁵ Lásd POSNER, R. A.: *The Costs of Enforcing of Legal Rights*. *East European Constitutional Review*, 1995, No. 3.; POKOL BÉLA: Posner gazdasági jogelmélete. *Gazdaság és Jog*, 2000, 9–10. sz. 4–5. p.; TÓTH J. ZOLTÁN: Richard Posner és a gazdasági jogelmélet. *Jogelméleti Szemle*, 2004/1.

³⁶ SAJÓ: A közérdek-fogalom... i. m. 243. p.

eset³⁷ leszögezi, hogy a kereskedelem mindig is állami szabályok által előírt keretek között érvényesült, ez adott esetben egyes termékek forgalomba hozatalát is megtilthatja, vagy – mint a perbeli esetben – minimális és maximális árat írhat elő. A perbeli esetben New York államban a tejforgalmazás körében előírt minimális ár megsértőjét (Nebbia) ítélték el, aki ezért a Legfelsőbb Bírósághoz fordult. A hatósági beavatkozások a magántulajdonba és a szerződési szabadságba a bíróság döntése szerint azért nem törvényesek, mert „Az Alkotmány nem védi senki szabadságát, hogy úgy folytasson üzleti tevékenységet, hogy sérelmet okozzon a tág értelemben vett köznek vagy emberek lényeges csoportjának. Az árszabályozás, mint minden más szabályozási forma, csak akkor alkotmányellenes, ha önkényes, diszkriminatív vagy bizonyíthatóan nem igazodik a törvényhozás által célzott és hatáskörébe tartozó politikához, így szükségtelen és felhatalmazás nélkül teremt összeütközést az egyéni szabadsággal.”³⁸ Csakhogy ezzel az iparág-védelemmel (a tejtermelők érdekeinek messzemenő figyelembevételével) egy másik gazdasági szektor túlélési esélyeit veszélyeztették: a kereskedőket. Nem helytálló továbbá a fogyasztók érdekeire hivatkozás, hiszen a fogyasztók egy jelentős részének (különösen a szegényeknek) elemi érdekük valójában az, hogy a tejet elérhető (minél alacsonyabb) áron megvásárolhassák. A bíróság itt gyakorlatilag jóváhagyta a törvényhozás jogát, hogy a közérdekre hivatkozva mélyen beavatkozzon a tulajdoni viszonyokba, a gazdaság működésébe, akár kereskedőket lehetetlenítve el ezzel – és a szegény tejivókat is bajba sodorhatta.³⁹

A másik Egyesült Államokbeli perben, a *Poletown-ügyben* eltérő választ adtak Michigan állam Legfelsőbb Bíróságának tagjai.⁴⁰ A Michigani Legfelsőbb Bíróság 1981-es döntésében lehetővé tette Detroit városának, hogy közel 4200 lakost kilakoltasson egy multinacionális magánvállalat, a General Motors beruházásának megvalósulása érdekében.⁴¹ Amerikában tehát a közérdekből történő tulajdonelvonást („taking of private property for public use”) olyan kiterjesztően értelmezik, ami által lényegében az állam részére (alkotmányos) lehetőséget biztosít a tulajdonnak egyik magántulajdonostól a másik magántulajdonoshoz történő átengedéséhez is pusztán azon okból, hogy az gazdaságilag kedvezőbb eredményt, gazdasági fellendülést hozhat az adott térségnek.

³⁷ 291 U. S. 502, 54 S. Ct. 505 (1934. III. 5-én hozott döntés), *Nebbia v. People of State of New York*.

³⁸ Uo., West law adatbázisból elérhető példány, 15. p. A teljes érvelés: „Ha a törvényhozó hatáskörében eljárva arra a következtetésre jut, hogy egy iparágban a gyakorlat vagy az előírt feltételek korlátozás nélkül verseny esetén nem alkalmasak a fogyasztók érdekeinek védelmére, a közre nézve káros pazarlást eredményeznek, vagy azzal fenyegetnek, hogy véglegesen megszüntetik egy közszükségleti árucikk utánpótlását, továbbá ha a teljes iparág megszűnését vetítik előre, megfelelő jogszabályok – amelyek tisztességes erőfeszítést tesznek, hogy a fenyegető veszélyeket elhárítsák – nem zárhatóak ki az alkalmazásból azért, mert ésszerű, a törvényhozó által az iparágban érdekelték és a fogyasztói érdekek védelmében tisztességesnek vélt keretek között előírják az árat. És ez különösen így van akkor, ha a gazdasági aránytalanság ártényezőnek tudható be, amely a lánc egyik oldalán veszéllyel fenyeget az előállítóra, a másik végén pedig a fogyasztóra. Az Alkotmány nem védi senki szabadságát, hogy úgy folytasson üzleti tevékenységet, hogy sérelmet okozzon a tág értelemben vett köznek vagy emberek lényeges csoportjának. Az árszabályozás, mint minden más szabályozási forma, csak akkor alkotmányellenes, ha önkényes, diszkriminatív vagy bizonyíthatóan nem igazodik a törvényhozás által célzott és hatáskörébe tartozó politikához, így szükségtelen és felhatalmazás nélkül teremt összeütközést az egyéni szabadsággal.” KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 212. p. 597. lj.

³⁹ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 212.

p.

⁴⁰ *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*. 304 N.W.2d 455, 410 Mich. 616 (1981), Cooter and Ulen, 3rd Edition. Az eset körülményeinek, lefolyásának és utóéletének bemutatásáról lásd ELLEN ALDERMAN – CAROLINE KENNEDY: *A nép nevében – Az amerikai alkotmány kétszáz éve*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993, 191–205. p.; hivatkozik rá KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 212. p. 598. lj.

⁴¹ H. VANDENBERGHE (szerk.) *Property and Human Rights*. Die Keure – La Charte, Brugge, 2006, 299. p.

Miután a pert indító tulajdonosok a kisajátítási törvénnyel ellenkező eljárásra alapozott kérelmükkel nem értek el eredményt, a Legfelsőbb Bíróságtól annak eldöntését kérték, hogy maga a törvény – amely kereskedelmi, ipari céllal, közérdekből lehetővé tette a kisajátítást – alkotmányos-e.⁴² A bírák egy része szerint a „kisajátítással kapcsolatos ügyekben a legfontosabb szempont az, hogy az eljárásra a köz érdekében van szükség, és ezt másképpen nem lehet kivitelezni. Az egyén absztrakt joga, hogy saját tulajdonát a saját módján használja, kénytelen engedni a közösség általános jólétének és védelmének.”⁴³ *Körtvélyesi Zsolt* szerint a gondolatmenet legmeglepőbb következtetése az, hogy a valóban elvont közérdekkel szemben az egyén tulajdonhoz való jogát minősíti „absztraktnak”.⁴⁴ Más bírák úgy vélték, s ebben az esetben a kisajátítás elvét olyan alapokra – a General Motors profitérékére – helyezték, amely álláspontjuk szerint nem ismer korlátokat. Másrészt kétségessé tették, hogy az üzem, figyelemmel az üzemek automatizálási tendenciájára, valóban olyan arányban és időtávon jelent megoldást a város foglalkoztatottsági gondjaira, mint amilyen mértékben áldozatot kíván. Azóta többen is kimutatták, hogy a beruházás végül több káros hatással és költséggel járt, mint amekkora nyereséget hozott, ti. ma a teljes városrész helyén üzem működik, amely háromezer, nem hatezer munkahelyet biztosít. A későbbi bírósági gyakorlatban ezért gyökeres változás figyelhető meg az amerikai közvélemény által „tragédiaként” megélt Poletown-ítélethez képest.⁴⁵

Az imént ismertetett gyakorlati példák is alátámasztják, hogy az empirikus megközelítés bevonása az alkotmányossági vizsgálatba, a konkrét számadatok, empirikus összevetések garanciát jelenthetnek a nyilvánvalóan téves közérdek-hivatkozások ellen, ugyanakkor a tulajdon elvonásának alkotmányossága nem igazolható konkrét, empirikusan mérhető és igazolható mércék felállításával nélkül pusztán egyfajta elvont közérdekre történő hivatkozással, fedezet nélkül, valós, tartalmi vizsgálatot mellőzve.⁴⁶

Nálunk *Magyarországon* a jogi döntés meghozatalát megelőző empirikus vizsgálatra nagyszerű példákat találunk a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatában, mely szerv eljárásaiban olykor a lehető legrészletesebb tesztelésekre kerül sor.⁴⁷

A közérdekűség konkrét vizsgálata alapján a Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 27. 118/1995. sz. eljárásában a KGD 1996. 18. sz. döntésével valótlán közérdek-hivatkozást állapított meg annak ellenére, hogy „városrendezési”, vagyis az akkor hatályos kisajátítási tvr.⁴⁸ szerint általánosságban közérdekűnek tételezett céllal valósult meg a beruházás. Azonban a Legfelsőbb Bíróság szerint, ha az általános vizsgálat mellett a konkrét ügyben megvalósuló közérdekűség vizsgálata elmarad. A Legfelsőbb Bíróság ebben az ügyben – lényegében konkurálva az egyébként sem egységes alkotmánybírói értelmezéssel – megállapította, hogy a közérdekűség indokoltsága (és kivételessége) mellett a feltétlenül szükségesség

⁴² KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 212. p.

⁴³ ALDERMAN – KENNEDY: i.m. 202. p.

⁴⁴ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 212. p.

⁴⁵ Lásd pl. 2004-ben a Wayne County v. Hathcock-ügyet [County of Wayne v. Hathcock, 684 N.W.2d 765 (Mich. 2004)]

⁴⁶ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 213. p.

⁴⁷ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 212–213. p. 601. lj.

⁴⁸ Lásd az 1976. évi 24. tvr. A tvr. kapcsán az Alkotmánybíróság két határozata, nevezetesen a 35/2005. (IX. 29.) AB határozat, valamint a 22/2006. (VI. 15.) AB határozat is mulasztásos alkotmánysértést állapított meg a kisajátítás nem megfelelő szintű törvényi szabályozása miatt. Ennek hatására 2007-ben az Országgyűlés hatályon kívül helyezte a törvényerejű rendeletet, illetve az annak végrehajtására kiadott 33/1976. (IX. 5.) számú MT rendeletet, és a 2007. évi CXXIII. törvénnyel újraszabályozta a kisajátítás kérdését.

kritériuma is vizsgálendő – a gyakorlat, az egyedi eset szintjén. Így adott esetben a kisajátítás jogellenes volt, a kisajátítást kérő önkormányzat célja enyhébb eszközzel is megvalósítható lett volna, a gyógszálló létesítése pedig nem tekinthető olyan közérdekű célnak, amelyre tekintettel a tulajdon elvonására kerülhet sor.⁴⁹

A közérdekűség terjedelmével foglalkozott a Legfelsőbb Bíróság egy olyan döntésében is, melyben megállapította, hogy a „lakosság széles körét érintő szolgáltatás (pl. távhőszolgáltatás) közérdeket képvisel.”⁵⁰

A francia gyakorlat a kisajátítás kapcsán a közérdekre hivatkozást több szempontból vizsgálja.⁵¹ Szigorúan ítéli meg például önmagában azt, hogy mennyiben áll fenn az a közérdekű szükséglet, amelyet a tulajdonszerzéssel a kisajátítást kérő megvalósítani kíván. További garanciális elem, hogy nem kerülhet sor kisajátításra, ha a kisajátítást kérő meglévő vagyona is lehetővé teszi a cél elérését. Végül vizsgálni kell, hogy az előnyök meghaladják-e az okozandó hátrányt. Hasonlóan szigorúbb bírói elvként idézi *Drinóczi Tímea* a ladeni tartományi bíróság egy döntését, mely szerint „a köz érdekében történő nyomós kisajátítási beavatkozás csak akkor igazolható, ha kétségtelenül magasabb hasznosságot eredményez a teljes nép számára.”⁵²

Mindezek alátámasztják Körtvélyesi azon tézisét, miszerint annak elkerüléséhez, hogy a bíróságon elvont fogalmak feszüljenek egymásnak, és ne a helyben élők (illetve tág értelemben vett érintettek) konkretizálható érdekeinek körültekintő mérlegelése történjen az eljárás során, első lépésben az adott ügyben közérdekként megjelenő érdek mibenlétét kell konkretizálni, kimondani, hogy pontosan miben áll a kisajátítással elérhető előny, majd második lépésben az előny számszerűsített bemutatását kell elvégezni széleskörű felmérés alapján készített hatástanulmányban.⁵³ A törvényhozó tulajdonkorlátozását csak akkor lehet elfogadni, ha mérhetően és igazolhatóan megfelel a felállított mércének, melynek elemei lényegében a szükségességi és arányossági tesztben alkalmazott lépéseknek felelnek meg.⁵⁴ A vizsgálat főbb elemei lehetnek, hogy⁵⁵:

I. alkalmas-e a kisajátítás eszköze az elérni kívánt cél megvalósítására, illetve hogy

II. kizárólag ezzel (esetleg nagyobb korlátozással járó) jogsérelem teszi lehetővé a cél megvalósítását, továbbá hogy

III. kisebb jogsérelemmel nem valósítható meg a cél. Vizsgálni kell továbbá azt, hogy a cél, melynek érdekében a jogkorlátozás megvalósul,

IV. megfelelő számú, azonosítható személy helyzetében egyértelmű javulást jelent, és

V. ez az érdek egyértelműen (nem pusztán azért, mert közérdekként tételeztük) fölé helyezhető a megsértett magán-, esetleg más közérdekeknek. (A francia joggyakorlat például meglehetősen szigorú annak megítélésében, hogy a megvalósítani kívánt beruházás konkrét

⁴⁹ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 190. p.

⁵⁰ BH1999. 419. sz. eseti döntés. Hasonlóan „ágazati szinten” állapította meg az Alkotmánybíróság a mobil távközlés biztosításának közérdekűségét 535/B/1999. AB határozatában.

⁵¹ JEAN-MARIE AUBY – PIERRE BON: *Droit administratif des biens*. Dalloz, Paris, 1991. 364–365. p.

⁵² DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007, 196. p.

⁵³ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 212. p.

⁵⁴ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 212. p.

⁵⁵ KÖRTVÉLYESI: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással, i.m. 213. p.

közérdekű szükségletet elégít-e ki, és pontosan miben áll az a szükséglet.⁵⁶) Ezt követően kerülhet sor

VI. a megfelelő értékgarancia vizsgálatára az Alkotmány (Alaptörvény) szövegezése szerint (azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás). Mint ahogy számos nemzeti jogban a bírósági eljárás szakaszai is különválnak a jogalap és az értékgarancia vizsgálatokor, illetve amint ez hazánkban is újra felvetődött.⁵⁷ A kisajátításról szóló törvény szerint a jogalap és a megfelelő értékgarancia kérdésében egyaránt a felülvizsgálatot végző bíróság dönt, azonban a jogalap kapcsán szorosabb határidőben, közbenső ítéletet kell hozni.⁵⁸

Az imént bemutatott elemek egyrészt a szükségességi–arányossági–alkalmassági teszt lépéseinek felelnek meg (I–III), másrészt egy speciális vizsgálatot jelentenek a célként tételezett érdek vonatkozásában (IV–V). Különösen az (V) elemnél lényeges – amint arra *Drinóczi Tímea* felhívja a figyelmet⁵⁹ –, hogy az alkotmányossági vizsgálatban alkalmazott fogalmak (jó, ha) függetlenek a törvényhozó által meghatározott fogalmaktól. Ellenkező esetben szinte korlátlan teret adunk annak a jelenségnek, amelyet *Sonnevend Pál* a tulajdonhoz való jog paradoxonának nevez, hogy egyrészt a törvényhozó hivatott meghatározni a tulajdonhoz való jog pontos tartalmát, majd az így meghatározott jogot védi az Alkotmány – akár a törvényhozóval szemben.⁶⁰ Vagyis miközben valóban adott esetben nehezzé válhat a törvényhozó tulajdont tételező aktusai közül szétválogatni, a meghatározás mely részei tételezik a tulajdonjogot, és mely részei okozhatnak sérelmet, jogsértő elvonást, egy, a törvényi fogalomhasználatától független alkotmányjogi meghatározása a tulajdonhoz való jognak megfelelő védelmet nyújthat minden esetben. Az alkotmányossági teszt érvényesítésekor – akkor is, sőt akkor inkább, ha ezt részben pl. a közérdek fogalmi vizsgálata jelenti – különös figyelmet kell szentelni annak, hogy az alkalmazott kritériumok ne függjenek a törvényhozó által tételezett fogalmaktól.

A vizsgálat további empirikus elemekkel bővíthető (főként, ha konkrét esetről van szó): a 2. és 3. lépésnél azzal, hogy a kisajátítást kérő meglévő vagyonával nem valósítható-e meg a közérdekként bemutatott cél, illetve a 4. és 5. esetén azzal, hogy az elérni kívánt előnyök (melyeknél a megvalósulási valószínűség adott esetben szintén vizsgálandó) mennyiben haladják meg az okozandó hátrányt (ez költségarány- és megtérülési mutató-számításokat jelent).

A tulajdonhoz való jog közérdekből történő alkotmányos korlátozásának garanciája az érdekek nevére nevezésében, világos megjelenítésében és az előnyök-hátrányok okszerű és konkrét feltárásában és nyilvános mérlegelésében található.⁶¹

Megjegyzendő, hogy még a tulajdon elvonásának megfelelő hatékonyságát alátámasztó érvek is más dimenzióba kerülnek, ha az érintett nem belföldi, hanem külföldi személy. A kisajátító országban honos személy ugyanis az elszenvedett veszteség mellett – még ha sok esetben áttételesen is, de – előbb vagy utóbb maga is élvezzi az ennek révén elért előnyöket (pl. a nemzetgazdaság fellendülése, szociális, jóléti juttatásokon keresztül). Nemzetközi szinten

⁵⁶ AUBY: i. m. 364. p.

⁵⁷ Lásd például LOMNICZI ZOLTÁN: Néhány gondolat a kisajátítási jogszabályok újraalkotása elé. Bírósági Határozatok 12/1992, Fórum, 951–953. p.

⁵⁸ 2007. évi CXXIII. törvény 32. § (1) d) pontja.

⁵⁹ DRINÓCZI TÍMEA: Az Alkotmány magántulajdonra vonatkozó rendelkezésének és 13. §-ának értelmezése. *Magyar Jog*, 2004/10. sz. 607. p.

⁶⁰ SONNEVEND PÁL: A tulajdonhoz való jog. In HALMAI-TÓTH: *Emberi jogok*, i.m. 641. p.

⁶¹ KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. i.m. 214. p.

azonban nem létezik ilyen globális újraelosztó rendszer,⁶² ennek ellenére egyesek a kártalanítás vezérelvének a *világméretű hatékonyság* elérését tekintik elsődleges célnak.⁶³

A kisajátítási kártalanítás

Az eddigi során rámutattunk arra, hogy noha a kisajátítás kapcsán az államnak rendkívül széles körű a döntési lehetősége, a közérdek igazolását a bíróságok alapvetően a törvényhozóra bízzák (bízták), bizonyos gazdasági, hatékonysági szempontok mentén azért kialakítható egy viszonylag egzakt mérce a megfelelő jogalap, a közérdek igazolásához.

Ez azonban önmagában még nem elegendő a kisajátítás jogszerűségéhez, ugyanis az ily módon – közérdekből – megszerzett tulajdonért az államnak – mind a belső, mind a nemzetközi jog általános kritériumai alapján – kártalanítást kell fizetni. A kártalanítás összegének meghatározásánál – amit az állam közpénzből, az (adófizető) polgárok pénzéből finanszíroz – ismét felmerül a *hatékonyság* kérdése.

A kisajátítás *hatékonysága* kapcsán az államnak egyrészt szem előtt kell tartania, hogy a kifizetett kompenzáció összege megfeleljen az elvont tulajdon értékének. A magyar Alkotmánybíróság is a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát a tulajdon értékének biztosításában, azaz az *értékgaranciában* ragadta meg.⁶⁴ Amennyiben túl alacsony a kártalanítási összeg, azaz a kompenzáció nem fedezi a tulajdoni sérelmet szenvedő vagyonában bekövetkező értékcsökkenést, és a beruházásból származó bevételeket, akkor az az érintett tulajdonának alkotmányellenes elvonását, vagyis alapjogi sérelmet eredményez, ha viszont – a kisajátított ingatlan értékéhez képest – túlzottan magas összegű a kompenzáció, akkor felmerülhet az állami (önkormányzati) vagyonnal való hűtlen kezelés bűncselekményének gyanúja is.

A kártalanítás mértékének tehát két – alapvetően ellentétes – érdek keresztmetszetében kell megállapításra kerülni. A kisajátító állam érdeke, hogy „minél olcsóbban megússza a dolgot”, míg a tulajdonelvonást elszenvedő épp ennek ellenkezőjében, a minél magasabb összegű kártalanításban érdekelt. Ez a két érdekszféra rávetíthető a *fejlett* tőkeexportőr, beruházó államok és a *fejlődő* befogadó államok körére. A *fejlett* országok érdeke értelemszerűen az, hogy a felségterületükön lakó természetes vagy ott honos jogi személyek a lehető legmagasabb mértékű kártalanításban részesüljenek, amit a jól megragadható *teljes* kártalanítás fejez ki.⁶⁵ Ezzel szemben a *fejlődő* országok – különösen a '60-as évektől kezdve – egyre inkább egy sajátosan értelmezett, „méltányos” kártalanítás kritériumát igyekeztek érvényre juttatni.⁶⁶

A kettő közötti különbség kimutatására, igazolására számos közgazdasági elemzés, bonyolultnál bonyolultabb – legalább is a jogászok számára – matematikai képletek is megjelentek.⁶⁷

⁶² Lásd pl. FELIX: *International Factor Migration and World Economic Welfare*, in *Eco-NOMICS AND THE IDEA OF MANKIND* 97 (B. Hoselitz ed. 1965)

⁶³ HENRY T.C. HU: "Compensation in Expropriation: A Preliminary Economic Analysis", i.m. 62. p.

⁶⁴ A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat rámutatott arra, hogy „Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a – más alapjogoknál fel nem lelhető – sajátossága, hogy az alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának az ára a tulajdon értékének biztosítása.” (ABH 1993, 373, 380.)

⁶⁵ VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, i.m. 124. p.

⁶⁶ VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, i.m. 124. p.

⁶⁷ HENRY T.C. HU: "Compensation in Expropriation: A Preliminary Economic Analysis", i.m. 68–75. p

Egy vállalat piaci értékének meghatározásánál a fejlődő országok az ún. *nettó könyv szerinti értéket* (net book value – a beruházás értéke mínusz leírt veszteségek) kívánják alapul venni, ugyanakkor a fejlett országok az ún. *tisztességes aktuális piaci értéket* (fair market value), amely a vállalat piaci hírnevét, bevezettségét, „goodwill”-jét is magában foglalja.⁶⁸ A U.S. Foreign Claims Settlement Commission (FCSC) a felértékelés alapjaként figyelembe vette a *tisztességes piaci értéket*, a *könyv szerinti értéket*, az ún. „going concern” értéket (amely a jövőbeli nyereséget is figyelembe veszi) és a pótlás költségeit.⁶⁹ Weigel és Weston professzorok a vállalat értékét a jövőbeli pénzügyi bevételek megfelelő diszkontálásával állapítják meg (present discounted value).⁷⁰

Még ha ezeket a különböző értékelési metódusokat figyelmen kívül is hagyjuk, önmagában még a teljes kártalanítás sem jelenti azt, hogy a kisajátítást elszenvedőt ne érné valamilyen szintű hátrány. Szalai Ákos rámutat arra, hogy még két hasonló dolog sem tökéletes helyettesítője egymásnak: elég, ha csak annyi különbség van közöttük, hogy az egyiket különösebb utánajárás nélkül birtokolhatjuk, mivel adott helyen, adott időben elérhető, a másikat viszont keresni kell, vagy hogy az egyiket ismerjük (mert használtuk), a másik viszont új a számunkra.⁷¹ A tulajdonos számára azonban az adott vagyontárgy nem csak annyit ér, mint amennyit a piacon azért kapni lehet, ellenkező esetben már rég megvált volna tőle, és nem lenne szükség kisajátításra.⁷²

Ugyanakkor a tulajdon elvonása az állam részéről akkor a leghatékonyabb, ha az államnak *de facto* nem kerül semmibe. Ennek látszólag a legegyszerűbb módszere, hogy az állam nem vonja el a tulajdont, csupán a használatát korlátozza. Ennek alapja pedig épp a tulajdon társadalmi kötöttsége, amely lehetővé teszi a tulajdon közérdekből történő korlátozását, kártalanítás nélkül. Ugyanakkor a nemzetközi gyakorlat kialakította a tulajdontól való ún. *lopakodó megfosztás* kategóriáját (*creeping expropriation*), ami alapján *de facto* kisajátításnak minősül az olyan állami intézkedésnek, amely ugyan nem közvetlenül a tulajdonjogot vonja el, azonban a tulajdonost vállalata tényleges irányításától (használatától és élvezetétől) megfosztja.⁷³ Ilyen, *de facto* kisajátításnak minősített a Hágában üléső iráni-amerikai választottbíróság (Iran-US Claims Tribunal) az iráni monarchia megdöntése után a múlt század 80'-as éveiben számos állami intézkedést, amely – a megváltozott, Egyesült Államok-ellenes hangulatban – jelentősen érintette az amerikai vállalatok iráni érdekeltségeit.⁷⁴

⁶⁸ VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, i.m. 126. p.

⁶⁹ [1972] FCSC ANN. REP. 96-97; see 22 U.S.C. § 1643b (1976). HENRY T.C. HU: "Compensation in Expropriation: A Preliminary Economic Analysis", i.m. 66. p.

⁷⁰ WEIGEL & WESTON: *Valuation upon the Deprivation of Foreign Enterprise: A Policy-Oriented Approach to the Problem of Compensation Under International Law*, in *1 Tim VALUATION OF NATIONALIZED PROPERTY IN INTERNATIONAL LAW*, 86, 93 (*Chorzow Factory*; Parker, J.) & 97-98 (use of stock prices) (R. Lillich ed. 1972), at 3, 20-23.

⁷¹ SZALAI ÁKOS: Karcolat az alkotmányos tulajdonvédelem gazdasági elemzéséről. *Századvég* 46, 168. p.

⁷² SZALAI ÁKOS: Karcolat az alkotmányos tulajdonvédelem gazdasági elemzéséről. i.m. 169. p.

⁷³ BERGER: *A Policy Analysis of the Taking Problem*, 49 N.Y.U. L. R'v. 165 (1974); WESTON: "Constructive Takings" under International Law: A Modest Foray into the Problem of "Creeping Expropriation," 16 VA. J. IWT'L L. 103 (1975).

⁷⁴ A konkrét esetben egy közös iráni-amerikai lakásépítési projekt céljára alapított amerikai tulajdonban lévő vállalat élére rendelt ki az iráni állam kormány-megbízottat, amely törvényes felhatalmazásának keretei között eljárva a menedzsmentből az amerikai tulajdonosokat kiszorította, és maga vette kézbe a vállalat irányítását. A bíróság szerint a nemzetközi jog elismeri a tulajdonosi jogállásnak a használat korlátozásában megjelenő megváltoztatását: azt, hogy a tulajdonjog elvonásának (expropriation) kell tekinteni olyan állami intézkedést is, amikor a tulajdonjog formálisan ugyan megmarad, azonban az intézkedés olymértékben érinti, korlátozza a tulajdonjogot, hogy az már *a tulajdonjog elvonásával tekintendő egyenértékűnek* („... it is recognized in international law that measures taken by a State can interfere with property rights to such an extent that these rights are rendered so useless that they must be deemed to have been expropriated, even though the State does

A magyar Alkotmánybíróság is rámutatott arra, hogy a tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a „klasszikus kisajátítás” fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi üggyel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlantulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás „közérdekűségének” tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a „köz” javára) - mint pl. a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetében. A (korábbi) Alkotmány 13. § (2) bekezdése, amely a kisajátítást csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. Ez a szabály a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. *A tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti azonban az Alkotmány alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet.* A közérdekből szükséges korlátozás esetében is szólhat valamely más alkotmányosan figyelembe veendő szempont mellett, hogy a tulajdonos veszteségét mégis ki kell egyenlíteni, vagy legalábbis mérsékelni. Ilyen szempont lehet például a korlátozás súlya vagy az, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti a teherviselésre, összehasonlítható más tulajdonosokat azonban nem. Ezekben az esetekben a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogséreleme közötti arányosság követeli meg a kiegyenlítést.⁷⁵

Az Egyesült Államokban ezt *regulatory taking*-nek (elvétel szabályozás által) nevezik, amikor az állam (kormányzat) a tulajdont konkrétan ugyan nem veszi el, de a szabályozással annyira megterheli, hogy az hatásában felér azzal, mintha kisajátította volna. Ilyenkor az amerikai gyakorlat szerint is éppúgy kötelező a kártalanítás, mint a tényleges elvételnél. A Legfelsőbb Bíróság két esetben állapít meg egyértelműen *regulatory takinget*. Az első a – bármennyire is kismértékű – tartós fizikai behatás, például vezetékek, egyéb tárgyak ingatlanon történő elhelyezésének türésére kötelezés. A második az az eset, ha a szabályozás teljesen megakadályozza a tulajdon gazdaságilag értelmes használatát. Az egyéb esetekre a bíróságnak bevallottan nem sikerült világos kritériumokat felállítania. A *Penn Central-ügyben*⁷⁶ a bíróság mégis adott valamiféle iránymutatást: a szabályozás megítélésénél tekintetbe kell venni annak a kérelmezőre gyakorolt gazdasági hatását, és különösen, hogy a szabályozás milyen mértékben érint ésszerű anyagi ráfordítással összefüggő várakozásokat, valamint a beavatkozás jellegét.

A magyar Alkotmánybíróság mindezidáig nem sok határozatában jutott arra a következtetésre, hogy a rendszerváltozás után hozott valamely jogszabály kisajátítást valósított volna meg.⁷⁷ Az egyik ilyen eset a Csepeli Nemzeti Szabadkikötő ügyében hozott 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a tulajdon teljes elvonás

not purport to have expropriated them and the legal title to the property formally remains with the original owner.” – az iráni-amerikai választott bíróság, *Starett Housing Corporation v. Islamic Republic of Iran*, 1983.) VÖRÖS IMRE: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.*, i.m. 117–118. p.

⁷⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381.

⁷⁶ *Penn Central Transp. Co. versus New York City*, 438 U. S. 104 (1978).

⁷⁷ SONNEVEND: *A tulajdonhoz való jog.* i.m. 665. p.

hiányában is megállapította a kisajátítást. A határozat kapcsán vizsgált jogszabály a Csepeli Nemzeti Szabadkikötőt országos közforgalmú szabadkikötővé nyilvánította, melynek hasznosítását az állam végzi, az állam többségi részesedésével e célra létrehozott gazdálkodó szervezet, költségvetési vagy önkormányzati intézmény útján, illetve koncesszióba adással. Ez annyiban vetett fel alkotmányossági aggályt, hogy a Csepeli Nemzeti Szabadkikötő teljes területe nem volt állami tulajdonban, így az indítványozó érintett területen található tulajdoni illetősége is állami hasznosítás alá került.⁷⁸ Az érintett tulajdonosnál tehát ténylegesen csak a *nudum jus* maradt, a használatot és a hasznokat az állam magához vonta, ráadásul a jogszabály még elidegenítési tilalmat is elrendelt. Az Alkotmánybíróság a jogkorlátozás elemeit áttekintve arra a következtetésre jutott, hogy az „aránytalan” volt, és ezért az Alkotmány 13. § (2) bekezdésének sérelmét állapította meg.⁷⁹

A magyar Alkotmánybíróság szerint tehát a jogkorlátozás mértékétől függ, hogy kisajátításról vagy egyéb – a kisajátítás körébe nem tartozó, így nem is kompenzáció-köteles – tulajdonkorlátozásról van-e szó, ez azonban megintcsak nem ad lehetőséget pontos kritériumok megfogalmazására.⁸⁰ Indokoltnak tűnik tehát ebben az esetben is a közgazdasági definíciók fényében értelmezni a tulajdon fogalmát, miszerint a tulajdon elválaszthatatlan nemcsak a tulajdonjog folyamatos meglététől, hanem attól is, hogy az állam elvonja-e az ebből várt jövedelmet, jólétnövelő elemeket.⁸¹

⁷⁸ ABH 1997, 311, 317–318.

⁷⁹ ABH 1997, uo., SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 666. p.

⁸⁰ SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 666. p.

⁸¹ SZALAI ÁKOS: Kárcolat az alkotmányos tulajdonvédelem gazdasági elemzéséről. i.m. 165. p.