

***A tulajdonhoz való jog
alkotmányos védelme***

PhD értekezés

Dr. Téglási András

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

2011

Konzulens

Dr. Tóth Károly, egyetemi docens

Tartalomjegyzék

A szerző előszava	4
Bevezetés	9
I. Elméleti alapvetések.....	12
1. Alapfogalmak dogmatikai tisztázása	12
1.1. Tulajdon – tulajdonjog – tulajdonhoz való jog.....	12
1.2. Az alkotmányos védelem problematikája	17
1.3. A tulajdonhoz való jog helye az alapjogok rendszerében.....	23
1.3.1. A tulajdonhoz való jog mint emberi jog.....	24
1.3.2. A tulajdonhoz való jog alapjogi jellege	30
1.4. Az alkotmányjog által védett tulajdon specifikumai.....	39
1.5. A tulajdonhoz való jog fogalma és tartalma.....	43
1.5.1. A tulajdonosi jogállás garanciája – a tulajdonszerzéshez való jog.....	43
1.5.2. Védelem a polgári jogi tulajdonjog elvonásával (kisajátítás) és korlátozásával szemben	53
2. A tulajdonhoz való jog az Alkotmány kontextusában	56
2.1. A tulajdon az Alkotmány szakaszaiban	56
2.2. A tulajdonhoz való jog és a piacgazdaság	57
2.3. A tulajdonhoz való jog és a vállalkozás joga.....	58
2.4. A tulajdonhoz való jog és a gazdasági verseny szabadsága	58
2.5. A tulajdonhoz való jog és a szerződési szabadság.....	59
2.6. A tulajdonhoz való jog és a kisajátítás.....	59
2.7. A tulajdonhoz való jog és az öröklés joga	60
2.8. A tulajdonhoz való jog és a jogképesség.....	61
2.9. A tulajdonhoz való jog és az egyesülési jog.....	61
2.10. A tulajdonhoz való jog és a gyülekezési jog.....	62
2.11. A tulajdonhoz való jog és a szociális biztonsághoz való jog.....	63
2.12. A tulajdonhoz való jog és a munkához való jog.....	64
2.13. A tulajdonhoz való jog és a sztrájkjog.....	65
2.14. A tulajdonhoz való jog és a közteherviselési kötelezettség	66
2.15. A tulajdonhoz való jog és a kulturális jogok	68
2.16. A tulajdonhoz való jog és az egészséges környezethez való jog.....	69
II. A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása és fejlődése – nemzetközi kitekintés.....	71
1. Az első emberi jogi deklarációk és külföldi alkotmányok.....	71
2. A magántulajdon védelme a nemzetközi jogban	73
2.1. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata.....	73
2.2. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a strasbourgi bíróság gyakorlata.....	74
3. Az Európai Unió és az Alapjogi Charta.....	79
III. A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének kezdetei Magyarországon	86
1. A tulajdoni rendszerváltás időszaka (1989–90).....	86
1.1. A szocialista tulajdoni rend lebontása és az új magántulajdoni rend kialakítása	88
1.2. Kárpótlás, privatizáció, reprivatizáció	89
1.2.1. Kárpótlás, privatizáció, reprivatizáció Magyarországon.....	89
1.2.2. Egy közeli példa – Románia.....	96
1.2.3. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának álláspontja.....	99

1.3. Az önkormányzatok vagyonhoz jut(tat)ása.....	101
1.3.1. Az önkormányzatok tulajdonának rendezése a rendszerváltozást követően	101
1.3.2. A „kétségtelen jogcím” követelménye.....	104
1.3.3. Az önkormányzatok „tulajdoni igénye” – a 36/1998. (IX. 16.) AB határozat	106
2. Tulajdonformák a rendszerváltást követő alkotmányos berendezkedésben	109
2.1. A köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságának megjelenése az Alkotmányban.....	109
2.2. A kizárólagos állami tulajdon és a nemzeti vagyon.....	116
2.3. Az önkormányzatok tulajdona	121
2.4. A termőföld és a szövetkezeti tulajdon alkotmányjogi aspektusai	129
2.4.1. A termőföld sajátos tulajdonviszonyának kérdése	129
2.4.2. A szövetkezeti tulajdon	137
IV. Az Alkotmány által védett tulajdon az Alkotmánybíróság gyakorlatában. 144	144
1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata 1993-ig.....	144
2. A cezúra – a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.....	146
3. Az alkotmányjogi tulajdonvédelem körének kiterjesztése.....	149
3.1. A tulajdon egyéni és szociális funkciója.....	149
3.2. A tulajdon funkciója a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában	155
3.3. A társadalombiztosítási igények tulajdoni védelme	162
3.4. Egyéb közjogi jogosultságok tulajdonvédelme.....	173
3.5. Összefoglalás	177
4. A tulajdonhoz való jog korlátozása illetve elvonása.....	178
4.1. Nemzetközi modellek	178
4.2. A tulajdonhoz való jog és a kisajátítás, avagy az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésének egymáshoz való viszonya.....	180
4.3. A kisajátítás.....	182
4.3.1. A kisajátítás törvényi szintű szabályai	182
4.3.2. A bírói kontroll szerepe a kisajátításban	186
4.3.3. Kisajátítás az Alkotmánybíróság szemszögéből.....	189
4.3.4. Kisajátítás az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában	192
4.4. A tulajdonhoz való jog korlátozása.....	194
4.4.1. Állaggarancia – értékgarancia	194
4.4.2. A szükségesség-arányossági teszt mint a tulajdonhoz való jog korlátozásának mércéje	197
4.4.3. A közérdek problematikája a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán	202
V. Összefoglalás – az értekezés összegzése	222
VI. Tézisek.....	231
VII. De lege ferenda javaslatok	234
Irodalomjegyzék	235
Felhasznált szakirodalom.....	235
Internetes hivatkozások.....	251

A szerző előszava

„Az ember bármit is kutat, azt mindig saját elhatározásából tegye, mert akkor biztosan nem hibáztathat mást azért, ha a téma végül nem válik a kedvencévé.” Ezt az örök igazságot konzulensemtől, **Tóth Károly**tól hallottam, mikor először megkérdeztem tőle: mit javasol doktori értekezésem témájaként. Úgy gondolom, professzoromnak ez a mondása (is) teljes mértékben beigazolódott, ami nem jelenti azt, hogy már így rögtön az elején – egy doktori értekezés során egyébként elvárható – jogos önkritikát gyakorolnék az értekezés témájára tekintettel.

A disszertáció tárgyának kiválasztásakor kettős szempont vezérelt: próbáltam aktuális, a tudomány és a hétköznapi ember számára is fontos, aktuális és érdekes témát választani, ugyanakkor törekedtem arra, hogy a kérdés ne legyen „lerágott csont”, amiről már annyi tanulmány és monográfia született, hogy igazából senkit sem érdekelne egy e tárgykörben készült, újabb összefoglaló munka. Hogy ez a célkitűzésem sikerre jutott-e, azt majd az olvasók fogják ténylegesen eldönteni, ám annyit biztos állíthatunk, hogy a „tulajdon” mindenki számára mond valamit – igaz mást jelent egy hétköznapi ember és mást egy alkotmánybíró számára. Előbbi számára a tulajdon védelme ott kezdődik, hogy legyen joga az embernek áramot vezetni a kerítésébe a saját tulajdonával szemben jogosulatlan behatások megakadályozása érdekében, míg utóbbit talán a tulajdon közjogi és magánjogi elhatárolásának dogmatikai alapjai érdekelhetik inkább. Én alapvetően minden álláspontot igyekeztem figyelembe venni, természetesen eltérő súllyal.

A szakirodalom feldolgozása során nem volt egyszerű dolgom. **Tanka Endre** professzoromtól hallottam mindig, hogy „*mikor a tudományos kutató belekezd egy téma feldolgozásába, még nem tudja, hol fog kilyukadni a végén.*” Bevallom, ez a tétel dolgozatom megírása során számtalanszor beigazolódott, ami tudományos kutatásaim eddigi eredményein is megfigyelhető. Kezdetben ugyanis inkább a tulajdon védelmének történeti előzményeire koncentráltam, később azonban – a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata mellett – már szélesebb körű kitekintést tettem a nemzetközi és európa-jogi tulajdonvédelemre is.

A dolgozat a magyar Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jog kapcsán kialakított gyakorlatát kívánja ismertetni, elemezni. A magyar Alkotmánybíróság – a többi, nyugat-európai alkotmánybírósághoz, így a

német „Bundesverfassungsgericht”-hez képest is – még viszonylag fiatal intézménynek számít, és az elmúlt két évtizedes működése során értelemszerűen nem volt (nem is lehetett) annyi ügye, mint akár a német Alkotmánybíróságnak vagy a strasbourgi emberi jogi bíróságnak. A tulajdonhoz való jog szempontjából megállapítható, hogy a magyar Alkotmánybíróság elé kerülő – viszonylag csekélyebb számú – döntésekből kirajzolódó gyakorlat még két évtized után sem olyan kristálytisza, mint a másik két bíróság esetében. Ennek kiküszöbölésére a magyar Alkotmánybíróság a saját gyakorlatának kidolgozásához több megoldást is a másik két testület dogmatikájából igyekezett átvenni. Ebből több olyan jogelv, általános tétel átvétele is következik a német és a strasbourgi gyakorlatból, melyeket a dolgozat során törekszem minél szélesebb körben ismertetni.

A dolgozat alapvetően a tulajdon alkotmányos védelmének magyarországi gyakorlatára koncentrál, ám a magyar Alkotmánybíróság határozatai mellett az annak irányt mutató német Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) és az amerikai Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (U.S. Supreme Court) legjelentősebb döntéseire is kitérek a megfelelő helyen anélkül, hogy ezen bírói fórumok gyakorlatának részletes ismertetésére sor kerülne, ezek ugyanis külön értekezések tárgyát képezik.¹ Hasonló elvet követtem a Strasbourgan székelő Emberi Jogok Európai Bírósága (European Court of Human Rights) és a luxembourgi Európai Bíróság (European Court of Justice) gyakorlatával összefüggésben, annyi eltéréssel, hogy a nemzetközi kitekintés során ezeknek a fórumoknak a gyakorlatára – hacsak nagyon vázlatosan is – külön részt szentelek. Ennek oka, hogy míg a német vagy az amerikai döntések csupán orientáló jellegűek a magyar alkotmánybírósági gyakorlatra, addig ez utóbbi két fórum határozatai viszont – az ezeket létrehozó nemzetközi egyezményekből következően – jogilag is kötelezőek Magyarország számára.

Az alkalmazott módszerek tekintetében a leíró és dogmatikai elemző módszerek mellett tehát kiemelt hangsúlyt fektettem az összehasonlító módszerre is.

¹ A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének német és amerikai gyakorlatát – a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatával is összehasonlítva – részletesen vizsgálja például KINGA HILLER: *Eigentumsgarantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts unter vergleichender Berücksichtigung der Rechtsprechung des Supreme Court der USA und des deutschen Bundesverfassungsgerichts* [Diss. FU Berlin] (www.diss.fu-berlin.de/2004/142/indexe.html 2007-06-22). A strasbourgi bíróság kapcsolódó esetjogának ismertetését a német gyakorlattal összehasonlítva lásd például HÖRÖMPÖLI-TÓTH LEVENTE: A tulajdonjog garanciái európai és nemzeti szinten: kiegészítés vagy konkurencia? Avagy a tulajdon védelme az Emberi Jogok Európai Egyezményében, illetve a német jogrendszerben. *Jogi Fórum*, 2002. január 25., 23. p. (www.jogiforum.hu/publikaciok/53 2007-06-21)

Disszertációm *célja*, hogy átfogó képet adjak a tulajdonhoz való alkotmányos jog magyar alkotmánybírói gyakorlatáról, ezeket dogmatikai és kritikai elemző módszerek segítségével komplex módon értékeljem, rámutassak azok ellentmondásaira, hiányosságaira, és ezekkel kapcsolatban a jövőre nézve javaslatokat fogalmazzak meg. Tekintettel arra, hogy maga az Alkotmány szövege is meglehetősen szűk szavú a tulajdonhoz való jog szabályozása kapcsán, ezért ahol indokoltnak látom, az Alkotmány szövegével kapcsolatos *de lege ferenda*-javaslatokat is megfogalmazok.

A kutatás során a viszonylag csekély számú magyar szakirodalom teljes körű feldolgozására törekedtem. A primer források (alkotmánybírói határozatok) elemzése mellett igyekeztem a témában született legjelentősebb külföldi tanulmányokat az értekezésbe beépíteni. A szakirodalom hivatkozásánál nyomtatott és internetes forrásokat egyaránt felhasználtam. Internetes forrásnak azt tekintettem, amely kizárólag az interneten jelenik meg, nyomtatott formája nincsen. A jogszabályok, nemzetközi egyezmények, valamint a külföldi országok alkotmányai az internet mellett általában más, nyomtatott forrásból is elérhetőek. Ezekben az esetekben nem az internetes, hanem a papíralapú forrást hivatkoztam meg. Ennek oka egyrészt, hogy egyes tudományos folyóiratok is a szerzőknek szóló útmutatójukban kifejezetten ezt az elvet követik,² másrészt az interneten ma már a keresőprogramok segítségével úgymint mindent meg lehet találni percek alatt, ami a nyomtatott forrásokra viszont egyáltalán nem igaz. A hivatkozások megjelölésénél emellett fontos célnak tartom az adott szakirodalom későbbiek során történő visszakereshetőségét. Ez egy internetes honlap esetében bizonytalan, hiszen ami ma még megtalálható a világhálón, az honlap már egyáltalán nem biztos, hogy – ugyanolyan formában, vagy egyáltalán – fent lesz még az adott website-on.

A disszertáció során feltárt és megállapított tudományos eredményeket a dolgozat végén összegeztem.

Az értekezésem munkahelyi vitáján³ elhangzott észrevételek, kritikák alapján a dolgozatban a következő jelentősebb változtatásokat eszközöltem.

A dolgozat szerkezetét illetően többen jelezték, hogy az alapvető fogalmi tisztázásokra már rögtön az értekezés elején, az első fejezetben célszerű sort keríteni.

² Lásd pl. a Kül-Világ Nemzetközi Kapcsolatok Folyóiratának szerzők számára szóló tájékoztatóját, amely leszögezi, hogy internetes forrásnak csak azt tekintik, amely kizárólag az interneten jelenik meg, nyomtatott formája nincsen. <http://www.freeweb.hu/kul-vilag/kv-utmut.pdf> 2010-11-27

³ A munkahelyi vita helyszíne és időpontja: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. szeptember 23-án 12.00 óra.

Ennek megfelelően az első fejezetet a tulajdon alkotmányos védelmére vonatkozó legfontosabb elméleti alapvetések teszik ki.

Ugyan a jogtörténészek részéről nem, ám több neves alkotmányjogásztól is éles kritikát kapott a tulajdon alkotmányos védelméről szóló dolgozatban az ókort és középkort tárgyaló rész létjogosultsága. Jólehet, változatlanul állítom, hogy alkotmányról nem csupán a polgári kor kezdetétől, az első írott alkotmányok megjelenésétől kezdve lehet beszélni, ám a jogirodalmi viták és a terjedelmi korlátok túllépésének elkerülése végett ezek a részek a dolgozathoz törlésre kerültek. Helyettük viszont – szintén a munkahelyi vitán elhangzó észrevételeknek megfelelően – kiegészítettem dolgozatomat egy szélesebb spektrumú nemzetközi kitekintéssel, ideértve az Európai Unió tulajdonvédelmi rendszerét, valamint megvizsgáltam, hogy a tulajdonhoz való jogot hogyan lehet elhelyezni az Alkotmány kontextusában, azaz hogyan viszonyul az Alkotmány 13. szakasza alaptörvényünk többi rendelkezéséhez.

A dolgozat kéziratának végleges lezárása 2010. november 30., ám az értekezés – néhány kivételtől eltekintve – a munkahelyi vita időpontjáig, vagyis 2010. szeptember 13-ig megjelenő jogszabályokat, alkotmánybírói határozatokat, tanulmányokat, tudományos értekezéseket veszi figyelembe. A munkahelyi vitát követő, de még a kézirat lezárását megelőző változásokra lábjegyzetben utalok, ám annak a törzsszövegben történő feldolgozását már – időbeli és terjedelmi korlátokra⁴ tekintettel – mellőztem.

Bízom benne, hogy értekezésem elnyeri tetszését azoknak, akik bizalmukkal segítették e dolgozat megszületését, és haszonnal fogja forgatni az alkotmányjog- és a polgári jogtudomány jeles képviselői mellett mindenki, aki a tulajdon alkotmányos védelmével összefüggő kérdésekről kutat, vagy csupán e téma iránt érdeklődik. A dolgozatban többszám első személyben szólok az olvasóhoz, melynek oka nem a „királyi többes” hangsúlyozása, csupán az, hogy az első, általam olvasott PhD-értekezés is így került megírásra, ami jelentős hatást gyakorolt rám etekintetben (is).

Előszavam végén, de nem utolsó sorban szeretném kinyilvánítani **köszönetemet** és **hálámat** mindazoknak, akik véleményükkel, észrevételükkel, munkájukkal vagy jótanácsukkal hozzájárultak e dolgozat létrejöttéhez.

⁴ Dolgozatom végleges változatának kialakításában és a történeti rész lerövidítésében komoly szerepet játszott a Szegedi Tudományegyetem Doktori Fokozatszerzési Szabályzata által kötelezően előírt 15 szerzői ív terjedelmi korlát. Jelen értekezés végleges kialakításában a doktori szabályzat által előírt formai követelmények is releváns tényezőként léptek fel.

A dolgozat megírásához nyújtott segítségéért mindenekelőtt köszönettel tartozom témavezetőmnek, **Tóth Károlynak**, aki konzulensként mindvégig a legmesszemenőbb mértékig támogatott.

Konzulensem mellett értékes tanácsaiért, hasznos észrevételeiért és fáradozásáért külön köszönet jár *Drinóczi Tímeának*, *Kukorelli Istvánnak* és *Trócsányi Lászlónak*. Emellett szeretném megköszönni mindazok segítségét, akik – akár a munkahelyi vitámon, akár azon kívül – értékes észrevételeikkel segítséget nyújtottak az értekezés tökéletesítéséhez. Így köszönetemet szeretném kifejezni *Csink Lóránt* kollégámnak és barátomnak mindenkori támogatásáért, valamint *Kapa Mátyás*, a KRE-ÁJK dékánjának idején, majd azt követően nyújtott segítségéért, továbbá *Imre Miklós*, a BCE-KIK dékánjának támogatásáért. Dolgozatom témaválasztásához és a téma feldolgozásához nyújtott segítségét köszönöm *Vörös Imre* akadémikusnak, egykori oktatómnak. Köszönöm továbbá *Drinóczi Tímea*, *Tanka Endre*, *Takács Albert*, *Kiss Barnabás*, *Temesi István*, *Tóth J. Zoltán* munkahelyi vitán elhangzó szóbeli, *Erdei Árpád*, *Nótári Tamás*, *Sári János*, *Kiss László*, *Kukorelli István*, *Csécsy György*, *Harmathy Attila*, *Tattay Levente*, *Balla Zoltán*, *Petrétei József*, *Török Gábor*, *Hajdú József* és *Fűrész Klára* írásban benyújtott észrevételeit, támogató véleményét. Köszönöm a dolgozatommal összefüggő személyes konzultáció lehetőségét *Ács Nándor*, *Fábián Ferenc*, *Lenkovics Barnabás*, *Máthé Gábor*, *Mezey Barna*, *Peres Zsuzsanna*, *Rácz Lajos*, *Schanda Balázs*, *Tamás András*, *Tóth Judit* és *Vörös Imre* professzoroknak. Végül, de nem utolsó sorban köszönettel tartozom valamennyi kollégámnak és egykori oktatómnak és barátomnak, akik kollegiális segítséget és támogatást nyújtottak dolgozatom elkészítéséhez, így különösen *Ács Katalin*, *Borbás Beatrix*, *Bónis Péter*, *Cserny Ákos*, *Domokos Andrea*, *György István*, *Mázi András*, *Kun Attila*, *Nyakas Levente*, *Méhes Tamás*, *Miskolczi-Bodnár Péter*, *Rixer Ádám*, *Schadl György*, *Szilvássy György Péter*, *Tamás Lajos*, *Tábit Renáta*, *Traser Julianna Sára* és *Zsohár András* kollégáimnak. Dolgozatom nem jöhetett volna létre, ha nincs mögöttem támogató Családom, akik mindvégig segítettek és támogattak az értekezésem elkészítésében. Ezért hálával tartozom Kedvesemnek, *Júliának* és szüleinek, Marikának és Tibornak, Kedves Édesanyámnak és Édesapámnak, Testvéremnek és kis családjának, *Volosinovszki Mihály* unokanagybátyámnak, és mindenekelőtt Drága Nagypapámnak és Nagymamámnak, aki már sajnos nem élhette meg e dolgozat megszületését, de remélem, az Égből büszkén tekint most le rám...

Budapest, 2010. november 30.

Gloria in excelsis Deo!

Bevezetés

A tulajdon kétségtelenül a társadalom legalapvetőbb intézménye, amely az egyes emberek életében és a gazdaságban is kiemelkedő szerepet játszik. Nem pusztán arról van szó, hogy a tulajdon az egyéni szabadság érvényesülésének egyik, ha nem a legfontosabb feltétele, hanem arról is, hogy az emberi társadalom eddigi történetét a tulajdonért és a tulajdon ellen vívott harcok történeteként is felfoghatjuk. 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. Ugyanakkor a tulajdon biztosítja az egyes emberek, illetve magának a közösségnek és az államnak az uralmát az anyagi javak és erőforrások felett, de ez határozza meg a javak elosztását is. A tulajdon formái, a tulajdonviszonyok szabályozása mindig is híven tükrözi egy adott korszak, társadalom viszonyait, és természetesen azok változásait, fejlődését is. Nem mindegy tehát, hogy egy adott társadalomban milyen szociális, politikai vagy társadalmi változások mennek végbe, és ehhez hogyan igazodik maga a tulajdoni rendszer. Ráadásul a tulajdon fogalma, jelentése mindig is a jogirodalmi viták középpontjában állt, és az egyes történelmi korszakok, illetve politikai áramlatok alapvetően befolyásolták.⁵

A tulajdon kizárólagos és másokat kirekesztő jellegéből adódóan *eo ipso* védelemre szorul. A már megszerzett javak védelme nélkül ugyanis az egyén önállósága, függetlensége is sérelmet szenvedhet. Ennek 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. Az évezredek jogfejlődés eredményeként alig egy-két évszázada alakult ki a tulajdonjog védelmének mai

⁵ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007, 175. p.

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.⁶

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.⁷ 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 rabszolga-státuszúak voltak, ezáltal életük és vagyonuk elvételét az állam (amely a szultán személyében testesült meg) tulajdonképpen bármikor elrendelhetette.⁸ Ezek a klasszikus polgári tulajdon megjelenésének olyan történelmi előképei voltak, amelyek során az állam – a kor felfogása szerint – jogszerűen avatkozhatott be az egyéni tulajdoni viszonyokba, és foszthatta meg az egyéneket a 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. Ily módon tehát a tulajdon alkotmányi szintű védelme egyben az államhatalom legfőbb korlátjaként jelenik meg.

⁶ LENKOVICS BARNABÁS: *Magyar polgári jog. Dologi jog.* Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2001, 202. p.

⁷ TAKÁCS IMRE: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI ISTVÁN (szerk.) *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 19. p.

⁸ A kormányzati önkény és a kincstár gyakoribb vagyonekobjása elleni védekezésésként a földmagántulajdon a mohamedán egyházi alapítványi birtokban, a „vakuf” birtokformában talált menedéket. Lásd TANKA ENDRE: *Föld és elsajátítás.* Agroinform Kiadó, Budapest, 1999, 108. p.

A polgári társadalom tehát elutasította az állam mindenhatóságát, az államhatalom minden irányú beavatkozását a társadalmi életbe. A civil társadalom csak a társadalmi rend fenntartása érdekében szükséges állami funkciókat igényli, és arra törekszik, hogy ezek a funkciók jogilag szabályozottak legyenek, míg a társadalom létezési formáinak széles körében elutasítja a közhatalom beavatkozását. A legfontosabb és egyben legvitatottabb ilyen szféra a gazdaság, amelyben az állam a magántulajdont védő szabályokkal biztosítja a gazdaság rendjét, egyben azonban az adókból finanszírozott közkiadásokkal és saját vállalkozásaival, tulajdonával maga is részese a gazdaságnak.⁹

Természetesen a későbbi idők, elsősorban a fasiszta illetve kommunista uralmak magántulajdont közvetlenül sértő, az egyéni tulajdonnal szemben a közösségi tulajdont előnyben részesítő eszméi még erőteljesebben támasztották alá a tulajdon állammal, illetve magával az állam által alkotott joggal szembeni alkotmányi védelmének szükségességét.

A tulajdon alkotmányos védelmének tárgyalása során szükséges a tulajdonnal összefüggő alapvető kategóriák (úgy mint a tulajdon, a tulajdonjog, a magán- és közjogi tulajdonfogalom) egymástól való elhatárolása, illetve egymáshoz való viszonyának meghatározása. A fogalmi-dogmatikai kiindulás egzakt, *per definitionem* történő meghatározása az értekezés későbbi részében megkönnyíti ezeknek a fogalmaknak az önmagukban, különösebb magyarázat nélküli használatát.

⁹ TAKÁCS IMRE: uo.

I. Elméleti alapvetések

1. Alapfogalmak dogmatikai tisztázása

1.1. Tulajdon – tulajdonjog – tulajdonhoz való jog

A fogalmi tisztázások körében elsőként három olyan alapvető fogalmat célszerű egymástól elhatárolni, melyeket sokszor – helytelenül – szinonimaként (is) használnak. Ezek a „tulajdon”, a „tulajdonjog” és a „tulajdonhoz való jog” kategóriái.

A „tulajdon” fogalma nem jogi, hanem közgazdasági fogalom. A tulajdon közgazdasági értelemben a természet elsajátításának folyamatát jelöli.¹⁰ Közgazdaságtani szempontból a tulajdon egyik központi kategóriája a szűkösség. Legyen bármennyire is gazdag vagy szegény egy ember, vagy akár egy egész nemzet, a szűkösség kiküszöbölhetetlen velejárója az életünknek: ha valamiből egy kicsit többet szeretnénk, akkor egy másik dologból kell kevesebbel megelégednünk.¹¹ Valamennyi társadalom társadalmi-gazdasági problémái egyazon töről fakadnak: a szűkösségből. A közgazdaságtan középponti problémája tehát az erőforrások allokációját és felhasználását meghatározó választások. A problémák megoldása azonban országonként különbözik. A szűkösség által felvetett problémáknak megfelelően az emberek közötti interakciók lebonyolítására különböző intézmények jönnek létre.¹² Kezdetben ezeket az intézményeket a szokások szabályozták, a modern állam kialakulásával azonban a törvények, az állami szabályozás vették át a szokások helyét. Amennyiben a meglévő intézményi struktúrák rosszul alkalmazkodnak a körülményekhez, akkor a hasznukat szem előtt tartó egyének spontán nyomást fejtenek ki a szabályok módosítására, az innováció érdekében. Az európai népesség XIV. századi megnövekedése a földek értékének növekedéséhez vezetett a munkaerő értékéhez képest. A föld tulajdonjogából fakadó hasznok a költségekhez viszonyítva

¹⁰ Marx és Engels a tulajdon kategóriájával a társadalmi-gazdasági alakulat többféle összefüggését ábrázolták. Életművükben a materiális tulajdonnak legalább négyfajta értelmezése szerepel. Ebből az egyik szerint: „tulajdon ... minden termelés a természet elsajátítása az egyén által egy meghatározott társadalmi formán belül és annak segítségével.” Eszerint a tulajdon lényege az elsajátítás, éspedig a társadalmi rendezettség, a beszabályozottság megvalósulása utáni állapot eredménye. Marx–Engels Művei. 13. k. Kossuth 1965., a tulajdonról és az elsajátításról részletesebben lásd TANKA ENDRE: *Elsajátítás és szövetkezeti tulajdon*, Szövetkezeti Kutató Intézet, Budapest, 1988., az elsajátításról lásd továbbá TANKA ENDRE: *Föld és elsajátítás*. Agroinform Kiadó, Budapest, 1999.

¹¹ Mindössze két olyan dolog van a világon, amire ez az állítás nem igaz: a tudás és a szeretet.

¹² SVETOZAR PEJOVICS: *A tulajdonjogok közgazdaságtana*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 11 – 13. p.

növekedtek, ezáltal egyre erősödő nyomás irányult a feudális tulajdonviszonyoknak a föld teljes jogú tulajdonával történő felváltására.

A közgazdasági értelemben a szűkös javakra vonatkozó döntési jogok összessége a *tulajdonjog*. Míg a közgazdaságtan a javak szűkösségére koncentrál, jogi értelemben a tulajdonjog fogalma a jogosultságokat jelenti.

A jog nem egyszerűen formája, kerete a tulajdonviszonyoknak, hanem egyben vissza is hat rá, méghozzá oly módon, hogy a jellegzetes jogi eszközöket beviszi a gazdálkodási formába.

Ha történetileg vizsgáljuk, megállapítható, hogy az állami kényszerrel biztosított jogi forma akkor kapcsolódott a tulajdonviszonyokhoz, amikor az egyenlőtlen elsajátítás lehetősége realizálódni kezdett, azaz amikor a gazdasági elkülönültség, a külön érdek és az áruviszonyok megjelentek. Az állam és a jog tehát azért jött létre, hogy megvédje a társadalmi elsajátítás egyenlőtlenségét fenntartó oldalát, a magántulajdon tulajdonformáját. A kapitalizmus időszakában már a termelőerők koncentráltasága és technikai színvonala is megköveteli az állam aktív beavatkozását és irányító szerepét a gazdálkodási formák alakításában.¹³ A jogilag szabályozott tulajdonviszonyok köre, valamint a jogilag szabályozott tulajdonviszonyok speciális csoportjaként kiemelt tulajdonjog intézménye a társadalmi fejlődés során állandóan változik. Emellett a tulajdonjog az adott társadalmi-gazdasági rendszer gazdálkodási formái szerint különböző módon alakítható ki, ezáltal adott esetben eltérő fogalmi tartalmú és szerkezetű, esetleg különböző jogágazati jellegű tulajdonfogalmak is létezhetnek párhuzamosan. A tulajdonjog fogalmi többsége – a tulajdonjog intézmények fejlődésmentével igazolható – történeti tény.¹⁴ A történeti fejlődés menetében röviden ezekre is utaltunk.

A jogilag szabályozott tulajdonviszonyok tehát nem egyszerűen a materiális tulajdon és a jog mechanikus mennyiségi összegeként foghatók fel, hanem egy sajátos, minőségében új anyagi tartalmú ideológiai viszonyként, amely viszonylagos önállósággal tükrözi vissza a közgazdasági tulajdonviszonyokat. Vagyis nemcsak a gazdaság tágabb, mint a jog, hanem fordítva: a jog is tágabb, mint a gazdaság,¹⁵ és mivel a jog különleges, a gazdasággal közvetlenül össze nem függő feladatokkal és sajátos eszközrendszerrel rendelkezik, a konkrét valóságában egységes egészet

¹³ SÁRKÖZY: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. i.m. 80. p.

¹⁴ SÁRKÖZY: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. i.m. 85. p.

¹⁵ Uo.

képező, jogilag tükrözött tulajdonviszonyok gazdasági és jogi szemléletmódja is relatíve eltér egymástól.¹⁶ Ebből adódóan a tulajdonjognak a jogilag szabályozott tulajdonviszonyok csoportján belüli szűkebb körű sajátos megjelenése folytán a közgazdasági és a jogi tulajdonfogalom között számos különbség mutatkozik.¹⁷ A jog számára a tulajdon kapcsán nem annak tárgya az érdekes, hanem hogy hogyan lehet megvédeni a tulajdont, és működtetni a tulajdoni igények különböző formáit. Ezzel szemben a közgazdaságtan (de akár a szociológiát is ide sorolhatjuk) elsősorban arra koncentrálna, hogy mi a tulajdon tárgya (a vagyon, vagyontömeg) és az hogyan jön létre. Ezek ugyanis szociológiailag és közgazdaságilag kezelhető problémák, jogilag azonban már kevésbé. A jogban ugyanis – mint láthattuk – határvonalat kell húznunk a tulajdonviszonyok jogi szabályozása és a tulajdonjog, mint jogintézmény között, hiszen a jog a jogilag rendezett tulajdonviszonyok közül választ ki egy vagy több központi relációt, és ezt szabályozza tulajdonjogként.¹⁸ A jog tehát elsősorban nem a tulajdon tárgyára koncentrálna, hanem megpróbálja megteremteni azt az immanens közeget, amelyben védhetővé válik a tulajdon, illetve kialakítani a tulajdon tárgya feletti rendelkezés lehetőségeit, korlátait.

A vagyoni viszonyainkat alapvetően és elsődlegesen a *tulajdonjog* szabályozza, és a javakon bármiféle további jogszerzésnek a tulajdonjog a feltétele. Ez a további jogszerzés vagy a tulajdonjogban benne rejlő rendelkezési jog gyakorlása révén megy végbe, vagy a tulajdonjog megsértésén alapul. A tulajdonjog jogi meghatározásának egyik alapköve a kizárólagosság: akaratom szerint bármit tehetek a dolgommal, és mindenki mást kizárhatok ebből a jogból. A tulajdonjog fogalmát már sokan és sokféleképpen meghatározták. Általánosságban a tulajdonjog egy dolgon fennálló kizárólagos jog, amely több jogosultságot ölel fel, elsősorban a használat, a gyümölcsöztetés, a birtoklás és a rendelkezés jogát. Ezek a jogosultságok alapvetően meghatározzák, hogy a tulajdonos mit kezdhet a vagyonával, illetve azt, hogy az emberek mit kezdhetnek a különféle szűkös javakkal, azokat hogyan hasznosíthatják. Irving Fisher a tulajdonjogot úgy határozta meg, hogy az *„a vagyon élvezetének szabadságát s az ezen élvezetekkel együtt járó költségek vállalását jelenti ... a tulajdonjogok nem fizikai dolgok vagy események, hanem absztrakt társadalmi*

¹⁶ MAX WEBER: *Gazdaság és társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1967, 98. és 123. p.

¹⁷ Erről részletesebben lásd SÁRKÖZY: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. i.m. 83. p.

¹⁸ SÁRKÖZY: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. i.m. 83. és 85. p.

viszonyok. A tulajdonjog nem egy bizonyos dolog, nem tárgy.”¹⁹ A tulajdonjog tehát az emberek közötti viszonyokat szabályozza, amely a javak szűkösségéből fakadnak, és az e javakhoz való hozzájutást szabályozzák. A tulajdonjog azokat a viselkedési normákat rögzíti, amelyeket a gazdasági javak használatában minden embernek tiszteletben kell tartani a többiekkel folytatott interakció során, és ha ezeket nem tartják tiszteletben, akkor büntetéssel kell számolniuk. A tulajdonjog a polgári jogi jogalanyok közül név szerint megjelölt jogalanyt megillető olyan jog, aminek alapján a tulajdonos egy meghatározott dolgot birtokolhat, használhat és a dologgal rendelkezhet, s e jogok gyakorlásának megzavarásától mindenki más tartózkodni köteles. A polgári jog rendszere szempontjából a tulajdonjog a polgári jognak az a része, amely a tulajdonjogi jogviszony alanyaira, tárgyaira és a tartalmára, mint az alanyokat a dolgokkal kapcsolatosan megillető, jog által biztosított cselekvési lehetőségekre vonatkozó szabályokat tartalmazza. A tulajdoni jogviszony abszolút szerkezetű jogviszony. Ez annyit jelent, hogy alanyként a jogviszonyban mindössze egy személy, a tulajdonosként elismert jogalany szerepel név szerint, s az ő tevékenységi lehetőségeiről szól a jogi szabályozás. Mégsem a tulajdonos és a dolog közti viszonyról van itt alapvetően szó, hanem a tulajdonos és minden más személy közti kapcsolatról, amely kapcsolat tartalma abban merül ki, hogy a tulajdonoson kívüli személyek kötelesek tartózkodni a tulajdonos dologgal kapcsolatos cselekvési lehetőségeinek korlátozásától, megzavarásától. Ebben az értelemben tehát a tulajdoni jogviszony negatív tartalmú, a kötelezettek nem cselekvésre, hanem éppen a cselekvéstől való tartózkodásra kötelesek. A tulajdonjog tehát abszolút szerkezetű és negatív tartalmú jogviszony. A jogviszony közvetlen tárgya azokat az emberi magatartásokat jelenti, amelyekre a jogviszony irányul. A tulajdoni viszonyok körében e magatartások a tulajdonos alanyi joga alapján kifejezhető magatartását, és a többi jogalany zavarásától tartózkodó magatartását jelentik. A tulajdonjog közvetett tárgya a dolog. Jogi értelemben dolognak tekintünk minden birtokba vehető tárgyat, és ami dolognak minősül, az tulajdonjog tárgya is lehet. Valójában a tulajdonjog és a dolog fogalma olyan szorosan összekapcsolódott, hogy az előbbi tétel megfordítva is megállhat, vagyis dolognak tekinthetjük mindazt, amire tulajdonjog keletkezhet.²⁰ A tulajdonjog tehát kiterjed a birtoklás, használat (hasznok szedése) és a rendelkezés

¹⁹ IRVING FISHER: *Elementary Principles of Economics*. New York, Macmillan, 1923., 27. p.

²⁰ A Ptk. némileg kiterjesztően szabályozza a dolog fogalmát, amikor kimondja, hogy a tulajdonjog szabályait megfelelően alkalmazni kell a pénzre és az értékpapírokra, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre is.

jogára. Ugyanakkor bizonyos körben a tulajdonost kötelezettségek is terhelik, amelyek szintén a tulajdonjog tartalmát adják.

A polgári jogi *tulajdonjog* fogalmától viszont el kell különítenünk a *tulajdonhoz való jogot*, amely viszont alkotmányjogi kategória. A polgári jogi tulajdonjog ugyanis nem azonosítható az alkotmányjogi értelemben felfogott tulajdonhoz való joggal, ez utóbbi ugyanis a polgári jogi tulajdonjognál részben tágabb, részben szűkebb kategória. A tulajdonhoz való jog tartalma nemcsak a polgári jogi tulajdonjogot foglalja magában (azt is), hanem mindez kiegészül(het) egyéb (szociális) elemekkel is. *Az alkotmányjog* ugyanis nem önmagában a dolgot vagy a vagyoni értékű jogot védi (mint teszi azt például a polgári jog), hanem a *tulajdonosi jogállást garantálja*, ami – a jogképesség oldaláról nézve – elsődlegesen a tulajdonossá válás lehetőségét foglalja magában. Mindez annyit takar, hogy az állam a jogszabályi rendelkezések révén nem foszthat meg senkit az absztrakt és elvi tulajdonszerzés képességétől, vagyis a tulajdonossá válás lehetőségét legalább elvi szinten garantálnia kell.²¹ Más elemek tekintetében viszont az alkotmányjogi tulajdonhoz való jog szűkebb körű, mint a polgári jogi tulajdonjog, ugyanis a tulajdonhoz való jog például az adók ellen nem véd.²²

A tulajdonjog és a tulajdonhoz való jog elhatárolása tehát azért is fontos, mert a törvényhozó a tulajdonjognak a polgári jogi, büntetőjogi vagy egyéb jogágazati fogalmát tölti ki konkrét tartalommal. A törvényhozó azonban ezeket a fogalmakat is csak olyan konkrét tartalommal töltheti meg, amely az Alkotmány keretei között marad. Ennek megítélése, vagyis, hogy ez a kitöltés csak az Alkotmány – elsősorban a 10. § (2) bekezdés, a 13. § (1) bekezdés valamint a 70/A. § – keretei között történjen, azaz tulajdonképpen az alkotmányjogi tulajdonfogalom és a tulajdonhoz való jog tartalmának meghatározása – méghozzá *erga omnes* hatállyal – már nem a jogalkotó, hanem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Éppen ezért a tulajdonhoz való jog konkrét tartalma semmiképp sem tekinthető lezártnak, azt az Alkotmánybíróság folyamatosan, esetről esetre terjesztheti ki. (Részletesebben lásd IV. fejezet 3. rész)

²¹ Vö. Vörös Imre alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásával (3.1. pont)

²² Hogy konkrétan milyen tartalmi kiterjesztést tett az Alkotmánybíróság, erre majd a későbbiekben térünk ki. Lásd IV. fejezet 3. rész.

1.2. Az alkotmányos védelem problematikája

Már a legelső pillanatban feltűnő lehet, hogy vajon van-e alkotmányos védelem azokban az államokban, amely államoknak nincs írott, normatív alkotmánya. Ez a kérdés természetesen nemcsak a jelen dolgozat tárgyát képező *tulajdon* alkotmányos védelmének témakörében kapcsán merül fel, hanem felmerül általában az alkotmány fogalmának, az alkotmány írott vagy íratlan voltának tisztázása kapcsán is.

Az „alkotmány” fogalma elsőként már az ókori görögöknél Arisztotelésznél is megjelenik, aki már az i.e. 4. században *Politika* című munkájában írt az állam alkotmányáról, úgy mint az állam államformájáról, kormányzati formájáról, az államhatalom működésének mechanizmusáról.²³ Azóta is, főleg a 17-18. sz. után, használták az alkotmány kifejezést olyan értelemben, hogy ez az állami berendezkedés valamilyen formáját jelenti, amint azt kifejti Charles de Secondat Montesquieu *A törvények szelleméről* (De l'esprit des lois) 1748-ban írott munkájában is.²⁴

A magyar nyelvben az alkot szóból származó „alkotmány” szó már a XVI. század közepétől ismert volt, míg a constitutio értelmében 1780 körül már országosan is használták.²⁵ Ennek a szóhasználatnak fele meg a francia „constitution”, az angol „constitution”, az olasz „constitutione”, a spanyol „constitucion” és a német „Verfassung”.

Az alkotmány azonban ennél régebbi, nem kötődik elnevezéshez, hiszen ha csak a koronázási hitleveleket vagy az esküszövegeket nézzük, valamennyi az alkotmány megtartásáról ad kötelezvényt és bizonytságot.²⁶ Magyarország és a hozzá kapcsolt részek függetlenségéről szóló 1791. évi X. cikk is kimondta, hogy „*Magyarország [...] független, azaz semmi más Országtól avagy néptől nem függő, hanem tulajdon Megállással és Alkotmánnyal bíró...*”. A Függetlenségi Törvény által megjelölt előzmények azonban további, régebbi törvényekre és szokásjogra vezethetők vissza egészen a vérszerződésig.

²³ ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1969, Második könyv, 10 – 12. p. Fordítási problémaként is kezelhető, hogy Arisztotelész valóban „alkotmányról” vagy „statútumról” írt-e művében. A fordítás ennek megfelelően eltérő lehet, de amennyiben az „alkotmány” szót használjuk, úgy természetesen mindezt azzal a fenntartással tesszük, hogy ez alatt a kifejezés alatt Arisztotelész idejében még nem a mai, modern értelemben felfogott írott alkotmányt értették.

²⁴ MONTESQUIEU, CHARLES-LOUIS DE SECONDAT: *A törvények szelleméről*. (De l'Esprit des Lois) Osiris – Attraktor, Budapest, 2000, Ford.: Csécsey Imre, 41. p.

²⁵ BÁRCZI GÉZA: *Magyar szófejtő szótár*. Budapest, 1991, 6. p.

²⁶ ZÉTÉNYI ZSOLT (szerk.) *A történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya*. Magyarországért Kulturális Egyesület, Budapest, 2009, 18. p.

Az államjog majd később alkotmányjog-tudomány az alkotmány fogalmáról kétféle értelemben beszél.²⁷ Szűkebb értelemben alkotmányon egyetlen, írott formában megjelenő alaptörvényt, tágabb értelemben az állami szervek létrehozását, működését és egymáshoz való viszonyát rendező, írásba foglalt vagy az állami szervek gyakorlatából eredő szabályokat érti. Állandó viták tárgyát képezi azonban, hogy ez utóbbi, az ún. íratlan alkotmány mennyiben tekinthető egyáltalán alkotmánynak. Több országban hosszú ideig egyáltalán nem létezett, sőt, egyes országokban még ma sem létezik kartális Alkotmány, mint például Nagy-Britanniában, vagy az 1919. évi Tanácsköztársaság idejét kivéve 1949-ig Magyarországon. Felmerül, hogy ezeknek az országoknak akkor nincs alkotmánya? A válasz Nagy-Britanniában, Magyarországon és máshol is általában az, hogy ha egy országnak nincs is kartális vagy "írott" alkotmánya, van történeti vagy "íratlan" alkotmánya, ahol több, a történelmi fejlődés, változás különböző időpontjaiban és állomásai során elfogadott, még hatályos, az államhatalom gyakorlására és az állampolgárok alapvető jogaira, kötelességeire vonatkozó írott (jogszabályba foglalt) és szokásjogi szabályok sorozata alkotja a – természetesen "rugalmas" – alkotmányt. Az íratlan történeti (vagy történelmi²⁸) alkotmány egy része tehát nem törvényhozási úton keletkezett és formálódott ún. alkotmányozási szokás jelleget mutat. A régebbi, de nem feltétlenül elavult nézetek az alkotmányt isteni rendtől, szellemtől, népszellemtől, a nép lelki adottságaiból eredeztetik. *E. Burke* szerint az alkotmány sajátos körülmények, alkalmak, lelki alkatok, hajlamok, egy nép erkölcsi, polgári és társadalmi szokásai alkotják: *Hegel* mélyértelmű tétele szerint: „*Mert az alkotmány nem pusztán csinált valami: évszázadok munkája, az ésszerűnek eszméje és tudata, amennyire egy népben kifejlődött. [...] A nép kell hogy alkotmányát a maga jogának és állapotának érezze, különben [...] nincs jelentősége és nincs értéke.*”²⁹

A magyar alkotmányjog-tudományban is különböző meghatározásokat találhatunk az alkotmány fogalmával kapcsolatban. *Bibó István* szerint: „*Az igazi, lényeges alkotmányszabályok, alaptörvények azok, melyek az alapvető elvek megvalósításának, konkretizálásának, a jogszabályok alkotásának módját és eljárásait, a közügyekben való tanácskozást, a közfunkciók betöltését, a kormányzás hatáskörét és korlátait, a*

²⁷ Lásd például KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar Alkotmányjog I.*, JATE Kiadó, Szeged, 1990, 243–245. p., TAKÁCS IMRE: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI ISTVÁN (szerk.) *Alkotmánytan I.*, i.m. 19–21. p.

²⁸ A történeti és a történelmi alkotmány elhatárolásáról lásd ZÉTÉNYI ZSOLT (szerk.) *A történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya.* i.m. 23–24. p.

²⁹ HEGEL: *A jogfilozófia alapvonalai.* Budapest, 1983, 299. p.

*közösségi rend társadalomgazdasági alapintézményeit megszabják, s ezáltal közvetítik az alapvető rendező elvek igazoló hatását az egész szóban lévő közösségi rend, hatalmi szervezet, jogrend számára.”*³⁰

Kovács István az alkotmányt így definiálja: „Az alkotmány az államjog kódexe, azaz egy adott ország államjogának legfontosabb szabályait rendszerezett formában összefoglaló törvény (esetleg több egymással összefüggő törvény), melyet a benne foglalt szabályok jelentősége, gyakorlati realizálásának biztosítékai (ún. alkotmányos garanciák) az ország közönséges törvényei fölé emelnek.”³¹ Megfigyelhető, hogy idézett szerzők az alkotmányt, mint legmagasabb szintű jogi normát határozzák meg.

Kukorelli István szerint a magyar történelemben az 1848-as márciusi alkotmányos forradalom hozta létre az első polgári értelemben vett alkotmányt, amely részét képezi a magyar alkotmány „három alapkövének”, úgymint – az említett – 1848-as törvények,³² az 1946. évi I. törvény és az 1989. évi XXXI. törvény.³³ Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentőségére Kukorelli István 2010-ben megvédett akadémiai doktori értekezésében külön rámutat,³⁴ ugyanis a „király nélküli királyság”, sőt a 946 éves monarchiát lezáró és a köztársaságot kihirdető „kisalkotmány” preambulumban³⁵ a magyar alkotmánytörténet során először rögzítette – még hozzá a természetjogi felfogás hatása alatt – az emberi jogok tiszteletben tartásának elvét. Ezek között szerepelt – az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogaként – a tulajdonhoz való jog is.

Petrétei József az alkotmányt különböző megközelítésekből vizsgálja. Ennek alapján alkotmány *általános értelemben* „valamely tartós emberi közösségi alakzatnak

³⁰ BIBÓ ISTVÁN: *Válogatott tanulmányok*. IV. köt. Budapest, 1990, 304. p.

³¹ *Állam és jogtudományi enciklopédia*. I. köt. Budapest, 1980, 7. p.

³² Ezek a törvények az értekezés témájának szempontjából is relevánsnak tekinthetők, hiszen a magyar diéta 1848. április 8-i határozatával mondta ki hazánkban az úrbéri viszonyok eltörlését, a földesúrnak a jobbágytelkeken fennálló tulajdona megszűnését. A jobbágyok által használt úrbéres birtokok pedig – miután a tőlük járó szolgáltatások megszűntek – külön deklaráció nélkül a jobbágyok tulajdonába kerültek át. Ez a lépés hazánkat az európai modernizáció élvonalába emelte: a Habsburg-birodalomban – nem számítva Lombardiát, ahol már a XVII. század óta nem volt jobbágyrendszer – elsőként Magyarország lépett a jobbágyfelszabadítás útjára, hozzávéve még azt is, hogy a pozsonyi diéta törvényei Horvát-Szlavóniára is kiterjedtek. Lásd még erről TANKA ENDRE: *Föld és elsajátítás*. i.m. 145. p.

³³ KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006, 12–13. p.

³⁴ KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. i.m. 32–38. p.

³⁵ Kukorelli István a törvény preambuluma kapcsán megjegyzi, hogy az kevés megvalósult köztársasági hagyományhoz kapcsolódhatott, a történeti magyar alkotmányban ugyanis a köztársasági eszme nem tudott gyökeret verni. KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. i.m. 32. p.

az állapotát, felépítettségét és rendezettségét, illetőleg szabályozottságát jelenti.”³⁶ Emellett az alkotmány empirikus (faktikus) értelemben magának a konkrét államnak a létezését jelenti, azaz az állami hatalom által kialakított rendezett és szabályozott társadalmi-politikai egységet. Az alkotmányt szokás még politikai–szociológiai értelemben használni: ilyen felfogásban az alkotmány az adott államban fennálló tényleges hatalmi viszonyok rendszere.³⁷ Jogi értelemben pedig Petrétei József szerint alkotmánynak tekinthető minden olyan jogi norma, ami az államilag szervezett társadalom jogi alaprendjét konstituálja.³⁸ *Petrétei József* leszögezi, hogy „az alkotmány intézménye a nyugat-európai politikai gondolkodás terméke, és hosszú társadalmi és történeti folyamat eredménye, mely folyamatnak a záró aktusa az első modern alkotmányok megjelenése, kezdete viszont az európai politikai–jogi gondolkodás korábbi szakaszaiba nyúlik vissza. Petrétei József hangsúlyozza, hogy a középkorból és az újkorból ismert ún. uralmi szerződések, az uralkodó hatalmát korlátozó „alkotmánylevelek” – amelyekben a király vagy a tartományúr jogkörét az alárendeltek jogaival szemben írásban állapították meg (úgy mint pl. az 1215. évi Magna Charta Libertatum, az 1222. évi magyar és az 1356. évi német aranybulla) – az ő felfogásában nem tekinthetők a modern értelemben felfogott alkotmánynak, ő ugyanis az alkotmány (és az alkotmányosság) meglétét az írott, normatív, kikényszeríthető alkotmány meglétéhez köti.

Ez a felfogás már csak atekintetben is helytálló, hogy alkotmánybíráskodás, mint az alkotmányvédelem egyik legfőbb intézménye,³⁹ nem is működhet olyan államokban, ahol nem létezik írott alkotmány. Az alkotmánybíráskodás ugyanis az a tevékenység, amely magát az alkotmány szövegét veszi alapul, és ahhoz hasonlítja, azzal veti össze a törvények és alacsonyabb szintű jogszabályok szövegét. Az alkotmánybíráskodás megjelenése jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy az

³⁶ PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2009, 47. p.

³⁷ PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. i.m. 48–49. p.

³⁸ Uo.

³⁹ Az alkotmány védelmére rendelt szervek közül az alkotmánybíráskodás létrehozása az alkotmány megtartásának hathatós jogi-szervezeti garanciájaként jelent meg Európában, elsőként 1919-ben Ausztriában a kelsen-i modell alapján, Legfelsőbb Alkotmánybíróság néven, elsősorban a tartományi törvények alkotmányossági vizsgálata céljából. Később az 1920. évi alkotmány bővítette feladatait. Az osztrák minta nyomán Csehszlovákiában 1920-ban és Spanyolországban történt kísérlet az alkotmánybíráskodás intézményesítésére, kevés eredménnyel. Az alkotmánybíráskodás igazi története Európában a második világháború után kezdődött: az 1947. évi olasz, 1949. évi NSZK, 1958. évi francia – Alkotmánytanács elnevezéssel –, majd újabban többek között az 1978. évi spanyol, az 1982-ben módosított 1976. évi portugál alkotmánnyal. CHRONOWSKI NÓRA: Az alkotmánybíráskodás. In *Jura*, A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja, 7. évf. 2. szám, 6. p.

Alkotmány szabályai napjainkra "alkotmányos illemszabályokból" egyre inkább valódi, megsértésük esetére jogilag szankcionált jogi szabályokká váljanak.

Mindez nem zárja ki azt, hogy *olyan államokban is beszélhessünk alkotmányos tulajdonvédelemről, amely államokban nincs írott alkotmány*. Igazolhatóan látjuk tehát azt az álláspontot, mely szerint *a tulajdon alkotmányos védelmének kezdete nem köthető szigorúan és feltétlenül az írott alkotmányok megjelenéséhez*. Ennek alátámasztására említhetjük meg a magyar közjogi hagyományokat. A magyar közjogi hagyományokhoz tartozik, hogy – különösen a XX. század első harmadában – az alkotmánynak sajátos, speciális értelmet tulajdonítottak. *Molnár Kálmán*, a XX. század elejének egyik legismertebb közjogásza által adott fogalom-meghatározása szerint „*Alkotmány alatt azt a szervezetet érjük, amelyben az állam hatalmi élete lejátsszódik. Így tekintve minden államnak van alkotmánya...*”⁴⁰ Az alkotmány tágabb értelemben vett fogalmát a „constitutio” szó legáltalánosabb felfogásából alakították ki. Ezt a kifejezést John Locke is használja a „kormányzat intézményei”-nek, a „világ Isten által létrehozott berendezkedésének”, illetve az egész „társadalmi berendezkedés” jelölésére is.⁴¹

E felfogás lényege tehát, hogy az alkotmány fogalma alatt nem csupán egy szigorúan vett jogi dokumentumot értettek, hanem alkotmányosnak tekintették az olyan államot is, amelynek volt szervezete, vagyis amely állam létrejött. Ennek megfelelően az alkotmány fogalmát nem feltétlenül kell minden esetben csak egy szigorú értelemben vett *jogszabályként* figyelembe venni,⁴² hanem el kell fogadnunk azt a – ma már általánosan elfogadott – különbségtételt, hogy egy országnak lehet kartális-írott vagy történeti-íratlan alkotmánya.⁴³

Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy vajon ezekben a korokban, az egyes tulajdonformák védelmének összevetése során is beszélhetünk-e a tulajdon *alkotmányos* védelméről. Érdemes fontolóra venni, hogy mennyiben van értelme a XXI. század elejéről visszatekinteni évszázadokra, és a XXI. század követelményeit számon kérni a korábbi évszázadokon. Ha ugyanis ezt tesszük, akkor szinte bizonyosan „zsákutcába jutunk”, mert az egyes korok tulajdonvédelmének rendszerén

⁴⁰ MOLNÁR KÁLMÁN: *Magyar Közjog*. Pécs, 1929, 244. p.

⁴¹ A tágabb és szűkebb értelemben vett alkotmány problematikájáról részletesebben lásd KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar Alkotmányjog I.*, i.m. 243–245. p.; John Locke és Anglia hatását az alkotmánygondolat kialakítására bővebben lásd KOVÁCS ISTVÁN: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1962, 42–43. p.

⁴² Vö. Petrétei József alkotmányra adott meghatározásaival, PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. i.m. 48 – 49. p.

⁴³ RÁCZ ATTILA: *Alkotmányjogi alapok*, BKÁE Jegyzet, Budapest, 1998, 12–13. p.

nem feltétlenül csupán azt kell számon kérni, ami mindössze kétszáz éve létezik: az írott alkotmányt. A több mint 200 év óta bekövetkezett fejlődés eredményeként ugyanis ma már az államoknak általában van alkotmánykódexe, kartális vagy "írott" alkotmánya. Az első ilyen modern értelemben vett alkotmányok az USA 1787. évi szövetségi alkotmánya (amely mind a mai napig hatályban van), Európában pedig (bár néhány hónappal korábban Lengyelországban is kiadtak alkotmányt) az 1791. évi francia alkotmány jelentette. Ezeknek az alkotmányoknak a hatása döntő jelentőségű, hiszen ezután a polgári átalakulás menetében szinte általános "illemszabállyá" vált az alkotmány, az alkotmánykódex (kivételesen esetleg több alkotmánytörvényből álló "alkotmány") megalkotása. Ma pedig jóformán már minden ország rendelkezik ilyen kartális vagy "írott" alkotmánnyal.

Emellett azonban *minden kornak megvolt a maga összefüggő, egységes (köz)jogi rendszere*, ideértve a későbbi szocializmus időszakát is. A szocialista viszonyokat is a saját korszakának és körülményeinek figyelembe vételével kell megvizsgálni, ti. a szocialista országokban is léteztek írott alkotmányok. A szocialista alkotmányok azonban minden lényeges ponton tagadták a polgári alkotmányozás klasszikus alapelveit, ezért az ezekben megjelenő, tulajdonra vonatkozó szabályok inkább tekinthetők „tulajdonfosztásnak”, mint a tulajdon alkotmányos védelmének.

Az értekezés elején tehát le kell szögeznünk, hogy az alkotmányos védelem eltérő felfogásai közül jelen dolgozat a történeti összefüggéseket csak a legszűkebb aspektusból, a modern, polgári demokratikus alkotmányoktól kezdve tárgyalja. A *jelen* értekezés tárgyát képező „tulajdon alkotmányos védelme” alatt a tulajdonnak kizárólag a modern, demokratikus alapértékkel (népszuverenitás, demokratizmus, pluralizmus, alapjogok védelme, hatalommegosztás) rendelkező alkotmányok általi védelmét értjük. Nyilvánvalóan sem az ókorban, sem a középkorban nem létezett olyan történeti – főleg nem kartális – alkotmány, amely ezekkel az értékekkel rendelkezett volna. Emellett ezekben a korszakokban nem volt a polgári értelemben felfogott magántulajdon sem (a „király adta”, és nem mindenki rendelkezhetett vele). Mindez persze nem zárja ki a tulajdon alkotmányos védelmének a korábbi időkben történő vizsgálatát.⁴⁴

⁴⁴ Lásd erről például TÉGLÁSI ANDRÁS: A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása. *Jogtudományi Közlemény* 2008./7–8. szám. 361–374. p.; továbbá TÉGLÁSI ANDRÁS: A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. Történeti áttekintés. *De iurisprudencia et iure publico. Jog- és politikatudományi folyóirat*. II. évfolyam. 2008/4. szám. 63 p. (www.dieip.hu/2008_4_05.pdf)

Jelen értekezés azonban nem jogtörténeti, hanem hatályos alkotmányjogi kérdéseket, összefüggéseket kíván vizsgálni, ezért a részletesebb történeti kitekintéstől és a tulajdon alkotmányos védelmének átfogó történelmi elemzésétől eltekintünk.

1.3. A tulajdonhoz való jog helye az alapjogok rendszerében

A tulajdonhoz való jog alkotmányos garanciájának kinyilvánítása mai formájában a közjogi rendszerváltással került be az Alkotmányunkba, azonban nem az alapjogokról szóló XII. fejezetében kapott helyet, hanem az I. fejezetben, az Általános rendelkezések között. Ennek okai elsősorban a korábbi szocialista hagyományokra vezethetők vissza, bár hozzá kell tenni, hogy egyes jogirodalmi álláspontok szerint egy adott társadalmi berendezkedés gazdasági alapjainak meghatározása már általában túllép az állampolgári jogok keretein, ezért – noha az alkotmányok is nem ritkán az állampolgári jogok keretében, azokhoz kapcsolódóan szabályozzák, – a tulajdonviszonyokra vonatkozó rendelkezések egy részének inkább a bevezető rendelkezések között kell helyet foglalnia.⁴⁵ A magunk részéről azonban a tulajdonhoz való jog mai alkotmánybeli elhelyezkedését – elsősorban – inkább a keletkezés körülményeire vezetnénk vissza, ugyanis köztudott, hogy a szocialista ideológia szerint az uralkodó tulajdonforma és a társadalmi tulajdon meghatározó jelentőségű volt az államszervezet vonatkozásában,⁴⁶ így a tulajdonnal kapcsolatos szabályok – a szocialista alkotmánymodellnek megfelelően – az Alkotmány élére, a társadalmi és gazdasági rendet meghatározó általános rendelkezések közé kerültek. A rendszerváltás során végrehajtott alkotmánymódosító törvények pedig úgy módosították a tulajdonnal kapcsolatos rendelkezéseket, hogy alkotmánybeli sorrendjüket gyakorlatilag érintetlenül hagyták. Megítélésünk szerint egyébként nem a tulajdoni rendelkezéseket kellett volna az Alkotmány – szintén szocialista hagyományok alapján a jogokat és kötelezéseket egységben tárgyaló⁴⁷ – XII. fejezetébe áthelyezni, hanem – a legtöbb mai modern demokratikus alkotmány mintájára – az alapvető jogokat lett volna (lenne) célszerű rögtön az Alkotmányunk

⁴⁵ SÁRI – SOMODY: *Alapjogok*. i.m. 229. p.

⁴⁶ Vékás Lajos mutat rá arra, hogy a „társadalminak nevezett tulajdon nem társadalmi tulajdon”. VÉKÁS LAJOS: *A tulajdonviszonyok és az Alkotmány*. In *Alkotmány és alkotmányosság* (szerk.: Kovács István) Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989, 85. p.

⁴⁷ Lásd például mind a mai napig a kínai alkotmány jogokat és kötelezettségeket együtt szabályozó II. fejezetét.

élén deklarálni.⁴⁸ Az Alkotmánybíróság mindemellett nem tulajdonított különösebb jelentőséget annak, hogy a tulajdonhoz való jog nem az alapjogi fejezetben kapott helyet, és minden különösebb indokolás nélkül alapjogként részesíti védelemben.⁴⁹

1.3.1. A tulajdonhoz való jog mint emberi jog

A tulajdonhoz való jog emberi jogi megalapozásához – vagy éppenséggel annak elvetéséhez – a három fő világnézet-típusból érdemes kiindulnunk, mert az eredmény ettől függően más és más.

A konzervatív gondolkodási típusban a természetes jogok igazolása az isteni transzcendencia síkján történik. Aquinói Szent Tamás *Summa theologiae* című munkájában például az isteni törvényből vezette le a tulajdon védelméhez fűződő jogokat, és azt az álláspontot fejtette ki, hogy „minden gazdag vagyonára minden szegény javára haszonélvezeti jogot kell biztosítani.” A tulajdon rendies előjogokhoz, feudális státusokhoz és hierarchiákhoz kötődő felfogása évszázadokon át nem ellentétben állt, hanem megerősítést kapott ettől a végső, a keresztény valláserkölciségben megtestesülő igazolásmódtól. Mannheim Károly a tulajdon konzervatív felfogását jellemezve méltán hangsúlyozta annak személyhez, igazi, kitüntetett tulajdonosokhoz való kötöttségét.⁵⁰ Tulajdonos és tulajdon ilyen összefonódottsága, amely lényegében nemesi előjogok – legyen az az eredeti szerzés erősebb jogcíme, az ősiség törvénye vagy a vadászati jogról való lemondás tilalma – fenntartását jelenti és korlátozza az árutulajdon szabad mozgását, nem lesz tartható a kapitalizmus viszonyai között. Az elszemélytelenedő polgári cseregazdasághoz (és társadalomhoz) való konzervatív igazodás (rallíment) több hullámban, kényszerűen, csak a francia forradalom nyomán következik be, előbb a konkordátummal, majd a

⁴⁸ Az Alkotmány szerkezetének esetleges módosítására nézve az 1989. évi XXXI. törvény indokolása csupán annyit mond, hogy: „8. Az alkotmánymódosítás előkészítése során is felmerült a tudomány legújabb eredményeire alapozva az a javaslat, hogy az emberi jogok alapvető értéként kezelését az Alkotmány szerkezetének megváltoztatásával is ki kell fejezni. Ez azonban a mostani módosítás kereteit meghaladta volna. A Javaslat ugyanakkor már az általános rendelkezések körében rögzíti: a Magyar Köztársaság elismeri és védi az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogait, s ezeket az állam elsődrendű kötelességeként deklarálja.”

⁴⁹ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 16/1991. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1991, 54.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 80. Az Alkotmánybíróság egyébként hasonlóan járt el például a házasságkötés szabadsága [22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 123.] vagy a környezethez való jog [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 134.] kapcsán is. A 29/1995. (V. 25.) AB határozat az egészséges környezethez való alapjog (!) és a (bányászati érdekeket védő) tulajdonjog egymáshoz való viszonya kapcsán kimondta, hogy adott esetben azok kölcsönösen korlátozhatják egymást.

⁵⁰ MANNHEIM KÁROLY: *A konzervativizmus*. Ford.: Kiss Endre. Cserépfalvi, 1994, 70–72. p.

munka és a tőke létének a XIII. Leo által 1891-ben kiadott *Rerum novarum* kezdetű enciklikájában történő elismerésével,⁵¹ még később pedig a világnézeti pluralizmus tényhelyzetének az elismerésén keresztül. A tulajdon felfogásában a polgárság szükségletei és a kapitalista termelési mód követelményei szerint alakulnak ki a liberál-konzervatív felfogás közös minimumai, melyek azonban relatíve ellentétüktől – a *közjóra* való törekvés követelményének konzervatív elfogadása, illetőleg ex ante jellegének liberális tagadása, továbbá a *szolidaritás* keresztényi elvének felfogása – függetlenül valójában egységtörekvésként jelennek meg.

A felvilágosodás és nyomában a polgári liberális gondolkodás szakított a transzcendens igazolással, és a természeti jogot világi alapra helyezte. Ennek következményeként e gondolkodásmód középpontjába került a magántulajdon védelme, ami által a tulajdon szabadságának emberi joga váltja fel a transzcendens világképet. A magántulajdon inentől kezdve már az emberi jogok részévé vált, a polgári természetjog a feudalizmus kötött tulajdoni formáival és hierarchikus rendiségével szemben fellépve a jogi és politikai egyenlőség alapjogával kezdte igazolni az ember természetének való megfelelést.

Ha tehát a tulajdonhoz való jogot emberi jogilag szeretnénk megalapozni, akkor elegendő csak visszautalnunk az imént ismertetett elméletekre, és ezek alapján a felvilágosodás derekán létrejött – és a történeti részben már ismertetett – emberi jogi dokumentumokra, mint például a francia Ember és Polgár Jogainak Deklarációja. A francia forradalom ugyanis eltörölte a múlt feudális intézményeit, és helyébe a tulajdon természetjogi értékeit ültette. Az ebből eredeztethető liberális polgári gondolkodás pedig a szabad mozgásban és forgalomban látta az individuum boldogulásának legbiztosabb útját, és ezáltal a tulajdont tartotta az autonómia megalapozásául és biztosításául szolgáló intézménynek.

A francia Deklaráció mellett még a későbbiek folyamán ide sorolhatjuk szinte a nemzeti alkotmányok egész sorát és egyéb, nemzetközi jogi dokumentumokat is, melyek evidenciaként kezelik, hogy a tulajdonhoz való jog – mint szent és sérthetetlen

⁵¹ A pápa ebben az enciklikában a szocialista alaptan teljes cáfolatát adja, vizsgálva a magántulajdon jogosultságát is. Kimutatja, hogy Marx és Aquinói Szent Tamás a munkáról ugyanazt vallják, ugyanis mindkettőjük számára a munka az egyedüli érték. Az enciklika szerint a gazdagok csak kezelői vagyonuknak, azok élvezete azonban már csak azért sem illeti meg kizárólagosan őket, mivel minden gazdagság egyetlen forrása a dolgozók munkája. [KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar Alkotmányjog I.*, i.m. 74. p.; LÁBADY TAMÁS: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002, 41. p.]

jog – minden embernek természetes és elidegeníthetetlen joga (általában az étellel és a szabadsággal együtt).

Amennyiben tehát jogi támpontot keresünk annak alátámasztására, hogy a tulajdonhoz való jog emberi jog, abban az esetben az imént említett jogi dokumentumokból érdemes kiindulni. Egyből hozzátennék azonban, hogy a tulajdonhoz való jogot emberi jogilag megalapozó túlságosan gazdag szakirodalmat nem igazán találhatunk. Ebben a körben talán a legjelentősebb forrás John Locke értekezése,⁵² amely pozitívan próbálja megválaszolni ezt a kérdést, és a tulajdonjogot gyakorlatilag emberi jogi dimenzióban fogja fel. John Locke szerződéselmélete abban a tekintetben egyedülálló, hogy a társadalmi szerződést nem elsősorban a természetes állapot (Hobbes-nál ez a „bellum omnium contra omnes”) hiányosságainak kiküszöbölése érdekében alkotta meg, hanem döntően az ember tulajdonának védelme érdekében. Locke-nál a természetes állapot a szabadság és az egyenlőség állapota, melyet a természetes erkölcsi törvény irányított, és a társulási és meghatalmazási szerződés szabad akaratból kötött.

A tulajdon Locke-nál nem korlátozódik a dolog tulajdonjogára. Nála a „property” fogalmán azt a tulajdont kell érteni, amelyet az emberek saját személyükön, valamint a javaikon bírnak.⁵³ „A tulajdon közös neve az életnek, szabadságnak és vagyonnak” – írja Locke.⁵⁴ A tökéletes szabadság természeti állapotát pedig szinte ugyanazokkal a szavakkal írja le, amelyekkel Hobbes a tulajdont határozta meg: autonóm rendelkezés magunkkal és javainkkal. Sőt, a legelső és eredeti tulajdon az ember saját magán való tulajdona. „Teste munkája és keze műve” már akkor is valóban csak az övé volt, amikor a föld, ahogy Isten mindenkinek adta, még közös.⁵⁵

Locke-nál tehát a tulajdonnak két összetevője van: a természeti tárgyhoz az ember a saját munkáját is hozzáteszi, és mivel az ember munkája és szellemi terméke, mint képességek a saját tulajdonát képezik, az annak eredményeképpen létrehozott tárgyak

⁵² Lásd JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.

⁵³ Az eredeti, korábban idézett forrás mellett lásd erről részletesen: SÓLYOM LÁSZLÓ: *A személyiségi jogok elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993, 95. p.

⁵⁴ A tulajdont és a szabadságot Locke mellett még számos szerző is szinonimaként kezelte, lévén, hogy a tulajdon felszabadítása és a polgár, az ember felszabadítása a polgári forradalmak idején gyakorlatilag elválaszthatatlan egységben fogalmazódott meg. *Diderot* szerint „Az emberi természet és a tulajdon egyazon cél felé tör: hogy felszabadítsa az embert, és a szabadság vezet el az egyes embert és a társadalmat az elképzelhető legnagyobb boldogsághoz.” DENIS DIDEROT: Egy filozófus irattárcájából kiszökött töredékek (Ford. Ludassy M.) In LUDASSY MÁRIA (szerk.) *A francia felvilágosodás morálfilozófiája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1975, 284. sköv. old.; LENKOVICS BARNABÁS: *A fenntartható tulajdoni alapokról*. i.m. 8–9. p.

⁵⁵ SÓLYOM LÁSZLÓ: *A személyiségi jogok elmélete*. i.m. 96. p.

is – két feltétellel – a saját tulajdonává válnak. Az egyik feltétel, hogy az erőforrások korlátja ne legyen nagyon erős, tehát rendelkezésre álljanak a szabad jószágok a természetben. A másik feltétel szerint tekintettel kell lenni arra, hogy a saját munkával megszerzett javaknak, természetben található jószágoknak, amiket az ember a saját szükségletei kielégítésére fordíthat, van-e valamilyen természetes korlátja. A saját munka Locke szerint arra szolgál, hogy az ember örömét és gazdagságát szolgálja, ám semmiképp nem jelenthet pazarlást. Tehát van egy pazarlási korlát is.

Mivel abban az időben – Locke szerint – eredeti szerzésre mindenkinek lehetősége van, azért ennek az a korlátja, hogy nem lehet pazarlóan élni. Azaz Locke tulajdonképpen a tulajdonszerzéssel kapcsolatos visszaélés problémáját is felveti, ám rá is jön arra, hogy amennyiben az első korlát megszűnik, azaz már nincsenek eredeti foglalásra alkalmas javak, akkor rögtön új probléma merül fel: szükség van az állami beavatkozásra, a törvényhozóra, hiszen ekkor már nem pusztán a saját munkával való szerzés jelenik meg. Azért kell a politikai hatalom a szerződés eredményeként, hogy ezeket a konfliktusokat megoldja. Locke-nál a tulajdon és a szabadság, mint egymás garanciái jelennek meg ebben az összefüggés-rendszerben. Az államok ugyanis Locke szerint felosztották egymás között a területeket, és az államoknak a saját területükön kell szabályozni ezt a kérdést. A saját munkánál ugyanis nincsen pazarlási korlát. Kérdés azonban az, hogy hol tűnik el a saját munkán alapuló eredeti szerzés lehetősége. Locke szerint abban a pillanatban tűnik el az eredeti szerzés lehetősége, amint létrejön a pénz, a kincsképződés. A pénz és a kincs ugyanis olyan eszközök, melyek alkalmasak a felhalmozásra. Ebből kiindulva viszont a tulajdon el is veszíti azt az erkölcsi igazolását, amely azon az alapon tekintette a tulajdont emberi jognak, hogy az embernek a saját munkájával, képességeivel létrehozott javakhoz és jószágokhoz úgy mond „antropológiailag” is joga van. A „saját munka” innentől kezdve már nemcsak az ember saját szükségleteinek a kielégítését szolgál(hat)ja, hiszen egy egyszerű árutermelő azért dolgozik (termel), hogy utána azt eladja és azon más árut vegyen.

Amennyiben tehát a tulajdonhoz való jogot természetes és elidegeníthetetlen emberi jogként próbáljuk felfogni, a természetjogi, liberális felfogásból kiindulva ezt könnyen alá is tudjuk támasztani. Ebből kiindulva pedig eljuthatunk odáig, hogy a közhatalom elvileg nem, csak más magántulajdonosok érdekeivel való összeütközés feloldása érdekében korlátozhatja a tulajdont, vagyis csak abban az esetben, amikor a "neminem laedit qui suo iure utitur" (senkinek sem árt, aki a saját jogával él)

autonómiáját kell összhangba hozni a "neminem laedere" (senkinek se ártsunk) követelményével. Ehhez a tulajdonosoknak is szükségük van konfliktusfeloldó és szabályozó államra, a közterheket is viselniük kell (adózás), mert a nincsteléneknek nincs miből fedezniük ezeket. A közjavak és a közterhek köre azonban csak alárendelt lehet a magánjavak és ezek szabadpiaci közvetítésű rendjéhez képest, a vállalkozások emberi, in concreto individuális természetéhez képest.⁵⁶

A tulajdonhoz való jog azonban ma már nem képzelhető el olyan természetes szabadságként, ahogy azt a tulajdon természetjogi-liberális koncepciója meghatározta. A Locke által említett eredeti tulajdonfogalás lehetősége ma fogalmilag elképzelhetetlen, nincsenek ugyanis olyan uratlan dolgok, amelyen a saját értékteremtő munkájával valaki tulajdont szerezhetne. A mai megváltozott társadalmi viszonyok között már sokkal inkább tartható a tulajdon szociális, jóléti fogalma, amely a tulajdon szociális kötöttsége alapján ugyanúgy magában foglalja és védi a tulajdonos ezen jogosultságait, ám azon az alapon, hogy a tulajdont eredetileg a törvényalkotó hozta létre, és rendelte hozzá az egyes emberekhez. Eszerint a felfogás szerint tehát tulajdonról csak akkor és annyiban beszélhetünk, amennyiben az állam által alkotott jogszabályok az egyes javakat meghatározott tartalommal az egyénekhez rendelik.⁵⁷ Ilyen szabályok nélkül csupán a tulajdonhoz hasonló szociológiai jelenségek képzelhetőek el, amelyek azonban az alkotmányjog számára önmagukban kezelhetetlenek.⁵⁸ Ezzel ellentétes álláspontot fogalmaz meg *Drinóczi Tímea*, aki szerint ez a felfogás ellenkezik a személyiség szabad kibontakoztatásához és az önrendelkezéshez való joggal is.⁵⁹

A szocialista világnézettípus modern formájában a liberalizmussal szemben, de annak a szabadság és az egyenlőség viszonyára vonatkozó centrális problémáját átvéve jön létre (legfejlettebb formájában tagadhatatlanul a marxi nézetekkel). A politikai és jogi egyenlőség követelményét elfogadva, de azt kritikailag meghaladva a gazdasági és szociális egyenlőséget teszi meg gondolkodása aranyalapjává. A formális – politikai és jogi – egyenlőségen túli materiális egyenlőség követelményét teszi egy

⁵⁶ SZIGETI PÉTER: *Az emberi jogok természetének megalapozása: egységesség – világnézettípusok és politikum.* <http://eszmelet.freeweb.hu/40/szigeti40.html> 2009-06-23

⁵⁷ Ezzel szemben például a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a vallásszabadság is minden további jogalkotói aktus nélkül gyakorolható.

⁵⁸ SONNEVEND PÁL: A tulajdonhoz való jog. In *Emberi jogok.* Szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 640. p.

⁵⁹ Drinóczi Tímea szerint ugyanis a pénznemen (ami szintén dolog, tehát fennáll rajta a tulajdonjog) nem csak azért vehet valaki magának tollat, festményt vagy házat, mert az állam megengedte. (Drinóczi Tímeával folytatott személyes konzultáció alapján.)

legitim berendezkedés mércéjévé, ami az életlehetőségek szociális egyenlősége alapzatán ad helyt az egyéni képességek és sokféleségek versengésének. Az osztályszintű ellentmondást, és nem az emberek közötti individuális különbségeket akarja kizárni a társadalmi érintkezési viszonyokból. A szocializmus számára végső soron csak a munkával szerzett javak és értékek igazolhatók ("Aki nem dolgozik, ne is egyék!"). A szocialista elgondolásban a tulajdon szociális rendeltetésű intézmény, amely az emberi szükségletek minél szélesebb körének minél nagyobb embercsoport számára való kielégítésére szolgál. A tulajdon egyéni és kollektív munka eredménye egyaránt lehet, ezért nemcsak a magántulajdont illeti meg a tulajdon védelme, hanem a köztulajdont is, melynek generális magánkisajátítása elvileg éppúgy tiltott, mint az egyéni teljesítményen, munkán nyugvó személyes (magán-) tulajdoné. Tekintettel arra, hogy az emberi jogok egyéni jogok, a szocialista (marxista) megközelítés a magántulajdont egyrészt azért nem helyezi az emberi jog státusába, mert inkább a tulajdon népességeltartó képessége érdekli, és nem az, hogy az egyes magántulajdonosnak mennyi hasznot hajt. Másrészt pedig a magántulajdon emberi jogi státuszba emelése eleve kizárja a szocialista berendezkedést, és annak alapjául (előfeltételül) szolgáló közösségi tulajdont (pontosabban a közösségi tulajdon dominanciáját). Itt ezért nincs és nem is lehet homogenizálódás, akkor sem, ha bizonyos jogi ideológiák eltakarják (vagy éppen csak kifejtetlenül hagyják) a termelési eszközöknek a közösség egészéhez való viszonyát.

A tulajdonhoz való jog mint gazdasági jog – kialakulását, sőt funkcióját tekintve is – első generációs emberi jog. Igaz, hogy a tulajdonhoz való jognak a gazdasági, szociális és kulturális jogoknál is komoly szerepe van, de inkább az első generációs jogokhoz tartozik, mert az első generációs jogoknál jelenik meg az a követelmény, ami a tulajdonhoz való jog garantálásánál is, hogy ti. az állam ne tegyen semmit, és garantálja az alapjognak a védelmét. Kialakulását tekintve is a tulajdonhoz való jog és a többi első generációs személyi szabadságjoggal egyidejűleg, a polgári átalakulás során – azon belül is elsőként a francia forradalommal – jelenik meg. A francia forradalom eszmevilága és a liberális polgári gondolkodás, amely a szabad mozgásban és forgalomban látta az individuum boldogulásának legbiztosabb útját, a tulajdont tartotta az autonómia megalapozásául és biztosításául szolgáló intézménynek. A tulajdon szabadságát a többi személyi szabadságjoggal együtt alapvetően a francia forradalom szelleme hozta létre, amely eltörölte a múlt feudális intézményeit, és

helyébe ültette a tulajdon, a szerződési jog, a család és az örökség természetjogi értékeit.

Deborah Rook például abból az evidenciából kiindulva közelíti meg a tulajdonhoz való jog és a többi emberi jog (élethez való jog, kínzás tilalma, magánélethez való jog) egymáshoz való különbségét, hogy míg élete, testi integritása és magánélete minden embernek van, addig tulajdona már nincs minden embernek. Ráadásul maga az Emberi Jogok Európai Egyezménye sem garantálja a tulajdonszerzéshez való jogot, csupán a már meglévő tulajdon védelmét.⁶⁰ Ettől függetlenül ez az érv nem ássa alá a tulajdonhoz való jog emberi jogi jellegét, hiszen a tulajdonossá válás lehetősége minden ember számára – állampolgárságtól függetlenül⁶¹ – adott.

1.3.2. A tulajdonhoz való jog alapjogi jellege

A tulajdonhoz való jog alapjogi jellege mind a mai napig nem magától értetődő – még nemzetközi összehasonlításban sem. Az Egyesült Államokban sem „fundamental right” címszó alatt tárgyalják a tulajdont, Európában pedig például (már) Olaszországban sem tekintik a tulajdonhoz való jogot alapvető jognak, hanem csupán alkotmányos jognak.⁶² A kérdés mindenesetre nemzetközi szinten is vita tárgyát képezi.⁶³

A magyar irodalomban *Lábady Tamás* utalt arra, hogy az alkotmánymódosító hatalom nem feltétlenül tekintette alapjognak a tulajdont,⁶⁴ és *Sajó András* is felvetette már, hogy vajon a tulajdonhoz való jogot a többi alapjoggal egyenrangúnak kell-e tekinteni.⁶⁵

Feltétlenül érdemesnek tartjuk tehát a tulajdonhoz való jog alapjogi jellegének mélyrehatóbb vizsgálatát.

⁶⁰ DEBORAH ROOK: *Property Law and Human Rights*. i.m. 5.p.

⁶¹ A tulajdonhoz való jog emberi jogi jellege akkor is megáll, hogyha egyes tulajdontárgyak – mint például a termőföld – vonatkozásában a külföldiek tulajdonszerzése korlátozott vagy kizárt. Ez ugyanis nem jelenti azt, hogy a külföldi állampolgárnak ne lenne tulajdonhoz való joga, hiszen az adott tulajdoni tárgyon (termőföldön) kívüli más dolgokra a tulajdonhoz való jogát a magyar Alkotmány elismeri (hiszen például a külföldinek is van joga a tollához).

⁶² Az olasz Alkotmánybíróság korábban szintén alapvető jognak tekintette a tulajdonhoz való jogot, ám az 1971. február 17-én kiadott 22. számú határozatában található szövegrész már úgy fogalmaz, hogy „...más értékek, melyeket az Alkotmány elsődlegesen és alapvető jogként véd – a tulajdonhoz való jogot kivéve – ...” („... altri beni, la cui protezione assurge – a differenza di quella della proprietà – a diritto presidiato come primario e fondamentale della Costituzione”).

⁶³ Lásd ehhez T.R.G. VAN BANNING: *The Human Right to Property*. Intersentia, Antwerpen–Oxford–New York, 2002.

⁶⁴ LÁBADY TAMÁS: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. i.m. 145–167. p.

⁶⁵ SAJÓ ANDRÁS: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. *Magyar Jog*, 1996, 4. sz., 205–209. p.

Mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy alkotmányjogi értelemben mikor beszélhetünk alapjogról, alapvető jogról. *Ádám Antal* megfogalmazását követve az emberi és az állampolgári jogokat együttesen nevezzük alapjogoknak vagy alapvető jogoknak, vagyis az alapjogok és az alapvető jogok szinonimaként alkalmazandók.⁶⁶

Mások, *Chronowski Nóra, Drinóczi Tímea, Petrétei József, Tilk Péter és Zeller Judit*, az alapvető jogok fogalmát úgy határozzák meg, hogy „*az alapvető jogok azok a jogok, amelyek az Alkotmányon alapulnak, vagyis amelyeket az alaptörvény maga, vagy az állam által elismert nemzetközi szerződés tartalmaz, illetve amelyeket az Alkotmánybíróság ezekből a forrásokból levezet. Az alapvető jogok az állam és az egyén alapvető – legfontosabb és leginkább meghatározó – viszonyait szabályozzák.*”⁶⁷ Az Alkotmány az alapvető jogokon belül különbséget tesz az általános, minden embert – állampolgári státusától függetlenül – megillető emberi jogok, illetőleg az állampolgári jogok között. Az állampolgári jogok a jogoknak azt a szűkebb körét jelentik, amelyek kizárólag – vagy majdnem kizárólag – csak magyar állampolgárságú személyeket illetnek meg.⁶⁸

Hasonlóan határozza meg az alapjogok fogalmát *Sári János és Somody Bernadette*, akik szerint „*az alapjogok hagyományosan az állam és az egyén alapvető legfontosabb viszonyait szabályozzák, részben az állam hatalma elé állítanak korlátokat az egyén szabadságának, autonómiájának védelme érdekében, részben bizonyos állami szolgáltatások iránti igényeket alapoznak meg. E jogok »alapvető« jellegéből következik, hogy érvényesülésüket különleges garanciák övezik. Az alapjogok tényleges biztosításáról csak akkor beszélhetünk, ha érvényesülésüket megfelelő jogvédelmi rendszer – így bíróság, alkotmánybíróság – garantálja.*”⁶⁹

Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila az emberi jogok fogalmának meghatározásánál hangsúlyozzák, hogy azok szűkebbek, mint az embert megillető jogok összessége. Felfogásuk szerint „*az emberi jogok alatt azt értjük, hogy léteznek olyan jogosultságok, amelyek az embereket emberi mivoltuknál fogva illetik meg, amelyeket nem az állam teremt, de köteles elismerni és tiszteletben tartani, és amely jogok minden embert egyenlően illetnek meg. az emberi jogok tehát olyan erkölcsi és*

⁶⁶ ÁDÁM ANTAL: Az Alkotmánybíróság szerepe az emberi jogok védelmében. *Acta Humana* 1994. Nr. 15–16., 57. p.

⁶⁷ CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok.* (szerk.: Drinóczi Tímea). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2006, 18.p.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ SÁRI – SOMODY: Alapjogok. i.m. 33. p.

*egyben alanyi jogok, amelyek azon alapulnak, hogy a jogosult emberi lény, akit emberhez méltó bánásmód illet meg. Ebből az következik, hogy az emberi jogok elsődleges szerepe, hogy védelmet biztosítsanak az egyének számára az állami beavatkozásokkal szemben, emellett azt a célt szolgálják, hogy az emberek szabadon vehessenek részt a társadalmi életben és a különböző politikai folyamatokban.*⁷⁰ Alapvető jogoknak (fundamental rights) vagy más néven alapjogoknak (Grundrechte) az egyes államok alkotmányaiban és a különböző nemzetközi emberi jogi dokumentumokban felsorolt, és ezáltal a tételes jog részévé tett emberi jogokat tekintik.

*Rácz Attila az alapvető jogok fogalma kapcsán így ír: „Alapvető jogoknak az állam belső jogában azok a jogok számítanak, amelyek az adott korban és az adott országban a legfontosabbnak tekinthetők az állampolgárok egyéni és csoportérdekeinek érvényesülése szempontjából. Az egyéni, a csoport és a közérdek egyeztetése alapján ezekről a jogokról az állam alkotmánya általában kifejezetten rendelkezik. Az állampolgárok jogait szűkebb vagy tágabb körben az alkotmány erejénél fogva az állampolgárok alapvető jogainak ismeri el. Ezzel kötelezettséget vállal arra, hogy külön súlyt helyez e jogok érvényesülésére és biztosítására. Ebben van a jelentősége annak, ha az állampolgárok egyes jogait az alkotmány alapvető vagy alkotmányos jogként is deklarálja.”*⁷¹

Az imént ismertetett alapjogi meghatározásokból azt a következtetés vonhatjuk le, hogy az alapjogokat mindig az állam és az egyén relációjában kell értelmezni. Viszont azt is megállapíthatjuk, hogy nincs olyan kritériumrendszer, aminek alapján pontosan meg lehetne határozni, hogy mit tekinthetünk alapjognak és mit nem. Ha ugyanis lennének ilyen objektív kritériumok az alapjogokra nézve, akkor nehezen lenne magyarázható, hogy miért vannak eltérések az egyes államok alkotmányaiban rögzített alapvető jogok között.⁷² Ha léteznének olyan kritériumok, amelyek alapján objektíve meg lehetne állapítani egy jogról, hogy az alapvető jog-e vagy sem, akkor nem lennének eltérések az egyes államok alkotmányainak alapjogi katalógusaiban.

⁷⁰ HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (Szerk.): *Emberi jogok*. i.m. 28. p.

⁷¹ RÁCZ ATTILA: *Alapvető jogok és kötelességek*. i.m. 13. p.

⁷² Lásd például a spanyol alkotmányt, amely kifejezetten szól a lakhatáshoz való jogról, amelyről más alkotmányok általában nem szólnak. (A spanyol alkotmány 47. cikke szerint „Minden spanyolnak joga van arra, hogy megfelelő lakással rendelkezzen.”) A portugál alkotmány pedig a sportoláshoz való jogot nevesíti külön az alkotmányában, amelyet más alkotmányok általában szintén nem tartalmaznak (A portugál alkotmány 79. cikkének 1. bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van a testneveléshez és a sporthoz.”)

Drinóczi Tímea az alapjogok igazolásával és az alapjogi katalógus bővülésével kapcsolatban rögzíti, hogy vannak bizonyos *alapjogképző kritériumok*, amelyek mentén az államoknak fel kell ismerniük annak szükségességét, hogy az adott jogot alapjogként tételezzék.⁷³ E kritériumok közé sorolja azt, hogy az alapjogok *fundamentálisak*, vagyis az adott alapjogi megfogalmazásban az adott időszakban, adott közösség meghatározott kapcsolataiban a leglényegesebb, az emberi lét és méltóság szempontjából a legfontosabb értékek és érdekek fejeződjenek ki.⁷⁴ Emellett alapjogképző kritérium még az alapjogok általános elismertsége, azaz *univerzalitása*, valamint, hogy e jogoknak rendelkezniük kell azzal a körülírható *legáldefinícióval*, amely által pontosan meg lehet határozni a tartalmukat, és ehhez képest az állam köteleességét (beavatkozását vagy tartózkodását).⁷⁵

Ami az alapjogok fundamentalitását jelenti, megjegyezzük, hogy az egyes alapjogi definíciók általában tartalmazzák is az alapjogok fontosságára való utalást. Ezzel kapcsolatban a probléma az, hogy vajon ki dönti el és milyen szempontok alapján, hogy az adott időszakban melyik jog lényegesebb (esetleg a leglényegesebb) a többinél, vagyis mi alapján tudjuk meghatározni, hogy a jogok közül melyek tekinthetők alapvető fontosságúnak. Ezt elsősorban úgyis az adott állam alkotmánya alapján tudjuk megállapítani, idevéve azonban a nemzetközi dokumentumokat (illetve hogy azokat mikor, hány állam és mely államok írták alá), illetve az ezekhez esetlegesen kapcsolódó nemzetközi jogvédő mechanizmusokat.

Végső soron tehát olyan kritériumrendszert nehéz elfogadni, amelyet minden állam alkotmánya elfogad. Ezért az alapjogok esetében nehéz jobbat találni attól a – kétségtelenül empirikus, gyakorlati – meghatározástól, mely szerint *azt tekintjük alapjognak, ami az államok általában elfogadják és az alkotmányukban ilyenként megjelenítenek*.

Saját álláspontunk szerint tehát formáljogilag azt tekintjük alapjognak, amit az államok többsége – a többi, alapjognak nem minősülő jogosultsághoz képest – fontosabbnak, jelentősebbnek, alapvetőnek fogad el, és a saját alkotmányában ilyenként nevesít. Tartalmilag pedig az alapjog – ahogy az az alapjogok definícióiban általában fellelhető – az egyén (természetes vagy jogi személy) alkotmányjogi-alapjogi jogállását konstituálja és garantálja az államnak az egyén cselekvési

⁷³ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 105. p.

⁷⁴ Drinóczi idézi KISS GYÖRGY: *Az alapjogok kollíziója a munkajogban* c. művét (Kézirat, 2004, 86 – 87. p.) uo.

⁷⁵ DRINÓCZI: uo.

szabadságába való behatolásával szemben.⁷⁶ Amikor tehát a tulajdonhoz való jogról *mint alapjogról* beszélünk, akkor arra a védelmi viszonyra gondolunk, amely a természetes és jogi személyeket, mint jogosultakat megvédi az állam jogalkotása révén történő alkotmányellenes beavatkozásától.⁷⁷ Ez a klasszikus alapjogok által konstituált jogviszony az államot alapvetően tartózkodásra, valamint ehhez kapcsolódóan a jog gyakorlása feltételeinek megteremtésére, biztosítására vonatkozó, pozitív tevése kötelező közjogi igényt fogalmaz meg az egyén javára.⁷⁸ A tartózkodási kötelezettség *a tulajdonhoz való jogból fakadó jogi helyzet zavartalan fennállását és élvezetét garantálja, továbbá azt, hogy az államnak alapvetően és főszabályként – kivételes esetektől eltekintve – tartózkodnia kell az alapjog alanyának a tulajdonosi pozíciójába való behatolástól.*⁷⁹ Pozitív kötelezettségként pedig a tulajdonhoz való jog az államra azt a kötelezettséget is rója, hogy *biztosítania kell a tulajdonhoz jutás elvi lehetőségét, a már megszerzett tulajdon védelmét, illetve a tulajdonjog korlátozása elleni garanciát.*⁸⁰

Emellett az alapjogi definíciókat még kiegészítjük azzal a fontos tényezővel, hogy az alapjog *differentia specificája* a többi, alapjognak nem minősülő joghoz képest, hogy *az alapjogok érvényesülésének, intézményes megvalósulásának a többi – alapjognak nem minősülő – joghoz képest más jogok terhére is elsőbbséget kell biztosítani.*⁸¹

További kérdés persze, hogy hogyan valósul meg az alapjogok érvényesülése, illetve érvényesíthetősége, mit jelent az állammal szembeni érvényesíthetőség. Ennek megválaszolásához *Drinóczi Tímea* a státustan, valamint a német és a magyar alkotmányi szabályozás elemzéséből indul ki.⁸² A külföldi szakirodalomban ugyanis egyre gyakrabban megkülönböztetik az alkotmányjogi alanyi jogot a magánjogi alanyi jogtól. A különbség oka *Drinóczi* szerint az alapjog speciális funkciója, vagyis az

⁷⁶ VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete.* In *Jogi Tájékoztató Füzetek elhangzott szakmai előadásokról.* (34. szám) Budapest, 1996. Szerkeszti és kiadja a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata, 1. p.

⁷⁷ VÖRÖS IMRE: *A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései.* Magyar Gazdasági Kamara. Budapest, 1993, 36–37. p.

⁷⁸ Uo. Ehelyütt Vörös Imre megjegyzi, hogy a szociális biztonsághoz való jog ettől jelentős eltérést mutat.

⁷⁹ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok.* i.m. 186. p.

⁸⁰ Vörös Imre alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye. ABH 1993, 373, 394.

⁸¹ Az alapjogok és az alapjognak nem minősülő jogok elhatárolásának ezt a szempontját hangsúlyozza *Takács Albert* a szociális jogok és szociális alapjogok közötti distinkció megtételénél. Lásd TAKÁCS ALBERT: *A szociális jogok.* In *Emberi jogok.* Szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila. i.m. 795. p.

⁸² DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok.* i.m. 107–121. p

egyén állammal szembeni védelme.⁸³ Annak megválaszolásához, hogy mit jelent az egyén és az állam számára az alapjogi (közjogi) alanyi jog, meg kell vizsgálni Jellinek és Alexy által kidolgozott státustan-elméleteket.⁸⁴ Ezek figyelembe vételével *Drinóczi Tímea* az alapjogok érvényesíthetőségének két alapvető formáját határozza meg nemzeti szinten.⁸⁵ Az első forma esetében az egyénnek arra van közjogi alanyi joga, hogy alkotmánybírósághoz forduljon a nem megfelelő ágazati jogszabály vélt vagy valós alkotmányellenessége miatt. A másik forma alapján pedig az egyénnek arra van alanyi joga, hogy a jogalkotó alkossa meg a megfelelő jogszabályt, ezzel biztosítva az ágazati alanyi jogot, vagyis a bírósághoz fordulás lehetőségét.⁸⁶ Amennyiben a jogalkotó ezt a jogalkotási kötelezettségét elmulasztja, úgy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg.⁸⁷

Ahogy már *Chronowski Nóra*, *Drinóczi Tímea*, *Petrétei József*, *Tilk Péter* és *Zeller Judit* alapjogi fogalom-meghatározásából is kitűnt,⁸⁸ az alapvető jogok között általában különbséget tesznek emberi és állampolgári jogok között.⁸⁹ Mint már

⁸³ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 107. p

⁸⁴ GEORG JELLINEK: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 2nd e. J. C. B. Mohr, Tübingen 1905. Magyarul lásd pl. HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*. i.m. 92 – 94. p., ÁDÁM ANTAL: *Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól*. Jogtudományi Közlöny 1993, 11. sz., 413 – 414. p. ROBERT ALEXY: *The Theory of Constitutional Rights*. Oxford University Press, 2002. A két elmélet kifejtését lásd DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 108 – 111. p

⁸⁵ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 110 – 111. p

⁸⁶ Az alapjogok nemzeti érvényesíthetősége mellett nem szabad megfeledkezni a nemzetközi érvényesíthetőségről sem, amelynek szintén két formája létezik: az anyagi és az eljárási érvényesíthetőség. Lásd részletesebben DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 113. p.

⁸⁷ Már a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat leszögezte, hogy az Alkotmánybíróság akkor is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha az alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [ABH 1992, 227, 231.]

⁸⁸ Hangsúlyozzuk, hogy idézett szerzők *csak a magyar Alkotmány tekintetében* teszik meg ezt a terminológiai elhatárolást, de az emberi jogokat – nem alkotmányjogi szempontból – nemzetközi szintű terminológiaként fogják fel. Lásd CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. i.m. 18. p.

⁸⁹ A 21/1996. (V. 17.) AB határozat kimondja, hogy: „Az Alkotmány szerint az emberi jogok »mindenkit« megilletnek, az állampolgári jogok értelemszerűen a magyar állampolgárokat [...]” A szocialista jogelmélet még tagadta ezt az elhatárolást. Szabó Imre szerint például az emberi jogok eszméje természetjogi eredetű, a természetjog azonban mint idejétmúlt metafizika elvetendő, amiből adódóan a jogban emberi jogokról sem beszélhetünk, hanem csak pozitívjogi (értsd: írott dokumentumba foglalt) megfelelőjükről, az állampolgári jogokról. Szabó szerint az emberi jog nem jogi fogalom. (SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok*. i.m. 24. p.) Ettől az elmélettől már némi elszakadásként értékelhető, hogy egyes szerzők már a nyolcvanas évek végétől az állampolgári jogokat és az emberi jogokat szinonimaként használták, de a nyílt szembefordulást nem tették meg (ill. nem vállalták), azaz a kettő közötti aktuális (nem történeti) különbséget nem feszegették. Lásd pl. KULCSÁR KÁLMÁN: *Emberi jogok: deklarációk és valóság*. In KATONÁNÉ SOLTÉSZ MÁRTA (szerk.): *Emberi jogok hazánkban*. Budapest, ELTE JTI, 1988, 7–20. p.; PÉTERI ZOLTÁN: *Az emberi jogok a történelemben*. In KATONÁNÉ SOLTÉSZ MÁRTA (szerk.): *Emberi jogok hazánkban*. Budapest, ELTE JTI, 1988, 21–49. p.; KÁLMÁN KULCSÁR: *Constitutionalism and human rights in the transformation of the Hungarian political system*. In MÁRTA KATONA SOLTÉSZ (szerk.) *Human Rights in Today's Hungary*. Budapest, Mezon 1990, 9–

többször rámutattunk, a tulajdon szabadságát a polgári kortól kezdve lényegében emberi jogként, minden embert megillető alapvető szabadságként deklarálták, amely az emberek természetes, örök és elidegeníthetetlen jogai. Az emberi jogoknak tehát – ahogy azt a természetjogi iskola követői (lásd például John Locke munkásságát) is hangoztatták – éppen az a legfontosabb jellemzője, hogy az embereket emberi mivoltuknál fogva illetik meg, vagyis ezeket nem az államtól kapták, így az állam nem is veheti el tőlük, köteles viszont az embereknek e jogát elismerni, tiszteletben tartani, adott esetben még a saját maga által foganatosított aktusokkal, állami beavatkozásokkal szemben is. Mindezek alapján az uralkodó jogirodalmi álláspont⁹⁰ a kialakulásuk és funkciójuk alapján történő elhatárolás szerint a tulajdonhoz való jogot az első generációs jogokhoz, azaz a klasszikus szabadságjogok körébe tartóznak tekintik. Ezzel az állásponttal egyetértünk, még akkor is, ha a tulajdonhoz való jog alapjogok közötti rendszertani helye a szakirodalomban nem egységes,⁹¹ és tisztában vagyunk azzal, hogy a tulajdonhoz való jog több második generációs jog (így például a vállalkozás szabadsága vagy a szociális biztonsághoz való jog) anyajoga, és egyben anyagi garanciát is nyújt azok érvényesüléséhez.⁹² Szinte közhelyszerű tény, hogy a tulajdon a piacgazdaságnak egyik, ha nem a legmeghatározóbb alappillére, hiszen a piacgazdaság nehezen lenne elképzelhető a tulajdon, azon belül is a magántulajdon garantálása nélkül. Hangsúlyozni kell továbbá azt is, hogy a tulajdonhoz való jog

31. p.; ZOLTÁN PÉTERI: Major turning points in the history of human rights in Hungary. In MÁRTA KATONA SOLTÉSZ (szerk.) *Human Rights in Today's Hungary*. Budapest, Mezon 1990, 32–46. p.; SZAMEL LAJOS: Die aktuellen Probleme der Freiheitsrechte in Ungarn. In ÁDÁM ANTAL – HEINRICH SCHOLLER (szerk.) *Die Verfassung als Katalysator zwischen Gesellschaft und Staat*. München, Südosteuropa-Gesellschaft 1990, 27. p. Jakab András ennek rémisztő ellenpéldájaként emlegeti napjainkból Lamm Vanda és Peschka Vilmos tanulmányát [LAMM VANDA – PESCHKA VILMOS (főszerk.) *Jogi lexikon*. Budapest, KJK, 1999, 37. p.], amelyben az “Állampolgári jogok” címszó alatt az emberi jogok és az állampolgári jogok szinonimitásáról olvashatunk, majd pedig az “emberi jogok mint természetjog” és “állampolgári jogok mint állam által biztosított jogok” szerepelnek. Majd azt írják, hogy az emberi jogok állampolgári jogként való felfogása *elsősorban* a szocialista jogra volt jellemző. Arról azonban már hallgat a lexikon-cikk, hogy milyen irányzatokra volt ez még jellemző (JAKAB ANDRÁS: *A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka*.)

⁹⁰ Vö. SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 639–668. p.

⁹¹ A tulajdonhoz való jogot a gazdasági, szociális és kulturális jogok között tárgyalja Sári János és Somody Bernadett (lásd SÁRI – SOMODY: *Alapjogok*. i.m. 227–250. p.). A tulajdonhoz való jogot mindenkit megillető első generációs gazdasági jogként fogja fel Drinóczi Tímea is (DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m.185. p.), míg Balogh Zsolt a szociális jogok körében szól a tulajdonhoz való jogról (BALOGH ZSOLT: *Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelmében*. Jogtudományi Közlöny, 2005. 9. sz. 365. p.)

⁹² A tulajdonhoz való jogot a gazdasági jogok körébe sorolja Tóth Károly „Az alapvető jogok szabályozása az új alkotmányokban” című tanulmányában, [In KOVÁCS ISTVÁN – TÓTH KÁROLY (szerk.) *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990, 85. p.], és ezt az álláspontot képviseli Csink Lóránt is, hozzátéve azonban, hogy jellegét, szerkezetét tekintve a tulajdonhoz való jog akár első generációs jog is lehetne (CSINK LÓRÁNT – RIXER ÁDÁM: *Alkotmányjog és közigazgatási jog*. Novissima Kiadó, Budapest, 2006. 50. p.)

kiemelt szerepe a gazdasági, szociális és kulturális jogok megjelenését követően új formában jelenik meg.⁹³

Ebben az állam és a polgár közötti – elsősorban az egyén cselekvési szabadságának az állammal szembeni védelmét feltételező, vertikális – jogviszonyban az államnak az a feladata, hogy egyes jogszabályi rendelkezésekkel konkretizálja a tulajdonhoz való jog tartalmát, azaz jogi garanciákkal lássa el. Egy alapjog érvényesüléséhez ugyanis elengedhetetlen, hogy a jogalkotó azt garanciákkal „bástyázza körül”. Jogi garanciák alatt elsősorban olyan jogszabályokat értünk, amelyek egyrészt meghatározzák az adott alapjogot, annak tartalmi, lényegi sajátosságait, másrészt pedig büntetéssel, szankcióval fenyegetik azt, aki megsérti az adott jogot, akadályozza a szabadságjogok érvényesülését. A jogi garanciák elsősorban az első generációs, ún. szabadságjogokra jellemzőek, így a tulajdonhoz való jogot is ebbe a kategóriába soroljuk. A tulajdonhoz való jog első generációs jellegét támasztja alá, hogy itt is, mint a klasszikus első generációs szabadságjogok vonatkozásában – a liberális felfogás szerint – az államoknak egyfajta negatív (tartózkodási) kötelezettsége van az egyének irányában.⁹⁴ A tulajdonhoz való jog – mint még a későbbiek során láthatjuk – éppen azért jelent meg az egyes államok alkotmányaiban (majd később a nemzetközi egyezményekben is), hogy az állammal szemben védelmezze az egyén tulajdonát. Drinóczi Tímea megfogalmazása szerint: *a tulajdonhoz való jog védőjogként olyan negatív parancsként határozható meg, amely tartalmilag tartózkodási kötelezettséget fogalmaz meg (szűkebb értelemben felfogott status negativus)*.⁹⁵ Ennek megvalósulása érdekében aztán természetesen az államoknak pozitív intézkedéseket is kell tenniük a tulajdon garanciáinak tényleges biztosítása érdekében. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata alapján valamely állam pozitív kötelezettsége annyiban áll fenn, hogy a magánszemélyek közötti jogviszonyokban is köteles szavatolni az Egyezményben garantált jogok – így a tulajdonhoz való jog – tényleges és hatékony védelmét. Így az állam köteles megtenni a szükséges hatósági intézkedéseket, ha valamely természetes vagy jogi személy tulajdonjogának élvezetébe egy harmadik személy jogtalanul beavatkozik.⁹⁶

⁹³ SÁRI – SOMODY: *Alapjogok*. i.m. 227. p.

⁹⁴ HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. i.m. 81. p.

⁹⁵ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 186. p.

⁹⁶ X és Y v. Hollandia-ügyben a Bíróság rámutatott arra, hogy az egyének alapjogainak hatékony védelme megkövetelheti, hogy az államok intézkedéseket tegyenek az Egyezmény garanciáinak tényleges biztosítása érdekében (X és Y. v. Hollandia, a Bíróság 1985. március 26-i ítélete).

A tulajdonhoz való jog alapjogi jellegének ott van igazán gyakorlati jelentősége, amikor annak korlátozásához érkezünk. Mint említettük, a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatilag – más, Alkotmányban biztosított joggal együtt – mindenféle különösebb indokolás nélkül a tulajdonhoz való jogot alapjogi rangra emelte.⁹⁷ A tulajdonhoz való jog korlátozására a későbbiekben még részletesen kitérünk, itt azonban a korlátozás előkérdéseként szükségesnek tartunk némi fogalmi alapvetést tenni a tulajdonhoz való jog kategorizálása szempontjából.

Chronowski Nóra, Drinóczi Tímea, Petrétei József, Tilk Péter és Zeller Judit a jogok érvényesíthetősége és korlátozhatósága szempontjából három kategóriát állítanak fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult differenciálás szerint. Hozzáteszik, hogy bár maga a testület sem teljesen következetes e téren, mégis megállapítható, hogy három kategóriával operál, megkülönböztetve az *alanyi alapvető jogot*, az *alkotmányos alapvető jogot* és az *alkotmányos jogot*.⁹⁸

Alanyi alapvető jog esetében a gyakorláshoz objektív feltételek általában nem teljesítendők, a jog széles körű, teljes cselekvési lehetőséget biztosít, bíróság előtt közvetlenül érvényesíthető, csak a 8. § (2) bekezdés szerint korlátozható és az általános teszt vonatkozik rá. E körbe sorolják például a véleménynyilvánítás szabadságát, a személyi szabadságot, a lelkiismereti szabadságot vagy a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot.⁹⁹

Az *alkotmányos alapvető jog* több objektív feltétel teljesítése esetén biztosít cselekvési lehetőséget, bíróság előtt közvetlenül nem érvényesíthető, de alanyi jog fakasztó hatása van, korlátozására általában a 8. § (2) bekezdése szerint kerül sor, de jogon kívüli szempontok is figyelembe vehetők (állam gazdasági teherbírása), és alkalmazható a közérdekűségi teszt. E körbe sorolható a munka vagy a foglalkozás gyakorlását, az ellátáshoz vagy a pihenéshez való jogot.¹⁰⁰

Az *alkotmányos jog* Alkotmány által elismert, védett, de nem alapvető, még kevésbé alanyi jog, csupán összefügg az alapvető jogokkal, azokkal gyakran

⁹⁷ Lásd 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 16/1991. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1991, 54.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 80. Az Alkotmánybíróság és az irodalom is a 7/1991. (II. 28.) AB határozattól (ABH 1991, 22–26.) számítja a tulajdonhoz való jog alapjogi jellegének elismerését. Lásd 1/2003. (I. 14.) AB, (ABK 2003. január, 737–739) és LÁBADY TAMÁS: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *Tíz éves az Alkotmánybíróság*. Szerk.: BITSKEY BOTOND. Alkotmánybíróság, 2000, 157. p.; SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 625. p.

⁹⁸ CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. i.m. 29–30. p.

⁹⁹ Uo.

¹⁰⁰ Uo.

feltételezési viszonyban áll, korlátozására a járulékos teszt alkalmazható. Ilyen alkotmányos jog például a szerződési szabadság.¹⁰¹

E kategorizálás szempontjából a tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a leginkább a második kategóriához sorolható, hiszen alanyi jog fakasztó hatása van, korlátozására általában a 8. § (2) bekezdése szerint kerül sor, de alkalmazható rá a közérdekűségi teszt. Ez utóbbi kitételrel, azaz a közérdekűségi teszttel kapcsolatban azonban meglehetősen komoly aggályaink vannak, és – súlyára, funkciójára és tradícióira is tekintettel – a tulajdonhoz való jogot inkább az első kategóriába, vagyis az *alanyi alapvető jogok* körébe tartanánk célszerűnek besorolni, már csak a bíróság előtti közvetlen érvényesíthetőség miatt (lásd kisajátítás). Ebben az esetben viszont a tulajdonhoz való jog csak a 8. § (2) bekezdés szerint lehetne korlátozható, vagyis e jognak csak a nem-lényeges tartalma lehetne korlátozható, és az is csak az Alkotmánybíróság által kidolgozott szükségesség-arányossági teszt alapján.¹⁰² A *közérdekre való hivatkozást* tehát a tulajdonhoz való jog kapcsán aggályosnak tartjuk. Sári János és Somody Bernadette is utalnak rá, hogy a szükségességi-arányossági teszt alapján az alapjogok korlátozásához nem elégséges a közérdekre való általános hivatkozás. Az ugyanis ezzel ellentétes, vagyis az alapjogok korlátozását a közérdekre tekintettel megengedő felfogás relativizálná az alapjogok egész rendszerét.¹⁰³

1.4. Az alkotmányjog által védett tulajdon specifikumai

A tulajdonjogi szabályozás nem szűkül le a klasszikus polgári jogi szabályozás kereteire, hiszen ezen kívül megjelenik még a büntetőjog, a családi jog, közigazgatási jog, a munkajog vagy a szociális jog területén is. Az a tény, hogy a tulajdon intézménye és annak szabályozása szinte az egész jogrendszeren „keresztülfekszik”, abból következik, hogy ez a jogintézmény mind a piacgazdaságnak, mind a parlamentáris demokráciának egyik alappillére, ezáltal a magánjognak és a közjognak is alapintézménye.¹⁰⁴ Fontos tehát kiemelni, hogy a magánjogi tulajdonjog a tulajdonviszonyok megjelenésének csupán az egyik – bár kétségkívül a legtipikusabb

¹⁰¹ Uo.

¹⁰² A szükségességi-arányossági tesztről lásd 30/1992. (V. 26.) AB határozat, újabban 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

¹⁰³ SÁRI – SOMODY: *Alapjogok*. i.m. 50. p.

¹⁰⁴ VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az alkotmányban*, Acta Humana 1995. 18–19. szám, 157. p.

– megjelenési formája. Ezáltal viszont, illetve ennek a jogágazati differenciáltságnak köszönhetően a jog több változatban is ki tudja fejezni ugyanazt a társadalmi folyamatot: a különböző jogágak a maguk speciális módszerei szerint szabályozzák a gazdasági jelenségeket. Azok a tulajdonviszonyok, amelyeket a jog szabályoz, differenciáltan mennek át a jog területére. Ebből következően viszont meg kell különböztetnünk a tulajdonviszonyok egész gazdálkodási formán végighúzó jogi szabályozását, illetve a tulajdoni intézményét. Ha mindezt figyelmen kívül hagyjuk, és minden, a jog által szabályozott viszonyt tulajdonjognak tekintünk, akkor ez szükségképpen a tulajdonjog intézményének feladásához vezet.

Mint már korábban leszögeztük, a tulajdon, a tulajdonjog¹⁰⁵ és a tulajdonhoz való jog nem azonos kategóriák, hanem egymástól különböző intézmények.

A magyar alkotmányjog a némethez hasonlóan abból a felfogásból indul ki, hogy a tulajdont maga a jog konstituálja, és nem a „jog számára előzetesen” adott valamely állapotot ismer el, mint a többi klasszikus szabadságjog, mert a „természetben” tulajdon nem létezik, hanem az a jog szülötte. Ez mutatkozik meg az Alkotmánybíróságnak abban a kijelentésében, mely szerint „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.”¹⁰⁶ Emiatt az Alkotmánybíróság szembekerül azzal a problémával, hogy mi a különbség a *tulajdon tartalmának meghatározása* és annak alkotmányellenes *korlátozása*, illetve *elvonása* között.

Sonnevend Pál szerint¹⁰⁷ az Alkotmány szempontjából a tulajdont a vonatkozó jogszabályok együttesen határozzák meg: „[a]z alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.”¹⁰⁸ A polgári jogi tulajdonos Ptk. szerinti tulajdonára vonatkozó magán- és közjogi korlátok tehát nem kívülről jövően és utólag korlátozzák az Alkotmány értelmében vett tulajdont, hanem ezek a korlátok ugyanúgy részét képezik az Alkotmány értelmében vett tulajdonosi pozíciónak, mint a polgári jog tulajdonra vonatkozó szabályai. *Sonnevend* álláspontja tehát, hogy az Alkotmány által védett jogosítványok körét a jogosult jogi helyzetére vonatkozó valamennyi jogszabály együttesen alkotja.

¹⁰⁵ Ezt a nézetet képviseli Sárközy Tamás is, aki szintén leszögezi, hogy a tulajdon jogi szabályozásának és a tulajdonjognak azonosítása nem helyes. SÁRKÖZY TAMÁS: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1973, 79. p.

¹⁰⁶ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

¹⁰⁷ SONNEVEND PÁL – SALÁT ORSOLYA: A tulajdonhoz való jog. In *Az Alkotmány Kommentárja*. i.m. 463. p.

¹⁰⁸ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.

Példaként említi a polgári jog szerinti ingatlan-tulajdont, amely kapcsán nemcsak a tulajdonos Ptk. szerinti tulajdonjogát, hanem valamennyi, az adott ingatlanra vonatkozó jogszabályból adódó kötelezettséget és korlátozást is figyelembe kell venni (ideértve akár egy törvényen alapuló szolgalmat vagy építési jogi előírást.)

Sonnevend Pál és *Salát Orsolya* ezt az álláspontot még azzal támasztják alá, hogy az eddigi gyakorlat és a tulajdonvédelmi dogmatika alapján elképzelhetetlen olyan eset, hogy törvény által tulajdonnak minősített jogosítványtól az Alkotmánybíróság megtagadná a 13. § védelmét, az egyszerű jogszabályok által kifejezetten tulajdonnak minősített jogokon kívül pedig csak akkor lehet szó tulajdoni védelemről, ha az adott jogosítványt a jog elismeri és tartalma kellően meghatározható.¹⁰⁹

A tulajdon tartalmának meghatározása így *Sonnevend* szerint¹¹⁰ a törvényhozó feladatává válik, amivel kapcsolatban viszont sajátos paradoxon is felmerül. A jogalkotónak ugyanis úgy kell(ene) egy jogot meghatározni, hogy ugyanakkor az védelmet nyújtson az egyén (legyen az természetes vagy jogi személy) számára az indokolatlan állami beavatkozásoktól, ami azt eredményezi, hogy az Alkotmány által védett tulajdonhoz való jog csak a jogalkalmazó, és nem a törvényhozó döntéseivel szemben nyújt védelmet. Ez a paradox helyzet *Sonnevend* szerint úgy oldható fel, hogy a jogalkotó a tulajdonhoz való jog szabályozása során – alkotmányos keretek között – köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, melyeket alkotmányos értelemben vett tulajdonként korábban ő saját maga alakított ki.¹¹¹ Ez a magyarázat abból indul ki, hogy az Alkotmány tulajdonként mindig csak a jog által meghatározott és egy konkrét időpontban fennálló jogosítványt védhet, hiszen bármiféle jogszabály-módosítás, amely a tulajdont érinti, az addig fennálló normatív tartalom korlátozásának vagy kiterjesztésének tekinthető. Ettől kezdve pedig az Alkotmány ezt az új tartalommal meghatározott jogosultságot fogja védeni tovább.

Ezzel ellentétes álláspontot fogalmaz *Drinóczi Tímea*, aki szerint ha az Alkotmány által védett tulajdonnak csak azt tekintenénk, amit jogszabály egy adott pillanatban annak minősít, akkor az Alkotmánybíróság nem bővíthette volna a tulajdon fogalmát a közjogi alapú jogosítványokkal.¹¹²

¹⁰⁹ SONNEVEND PÁL – SALÁT ORSOLYA: A tulajdonhoz való jog. *Századvég-szöveggyűjtemény*, 2007.év 4. szám (46. szám), 119. p. (<http://www.szazadvég.hu/kiado/szveg/46sonnevend.pdf> 2008-11-25)

¹¹⁰ SONNEVEND: *A tulajdonhoz való jog*. i.m. 641. p.

¹¹¹ SONNEVEND: *A tulajdonhoz való jog*. i.m. 644. p.

¹¹² A szerző személyes közlése alapján.

Véleményünk szerint a két álláspont közötti különbség abban rejlik, hogy nem történt meg világosan – az Alkotmánybíróság gyakorlatában sem – az Alkotmány által védett tulajdonhoz való jog, mint alkotmányjogi jogintézmény és a polgári jogi tulajdonjog elválasztása.

Csatlakozunk Sonnevend Pál álláspontjához annyiban, hogy a polgári jogi értelemben vett tulajdonjog (és nem a „tulajdon”) tartalom-meghatározása a törvényhozás feladata. Természetesen az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján lehetőség van arra, hogy törvény maga megállapítsa a tulajdonhoz való jog tartalmát is, azonban csakis a lényeges tartalom tiszteletben tartása mellett. A törvényhozó tehát a tulajdonhoz való jogot csak olyan konkrét tartalommal töltheti meg, amely az Alkotmány keretei között marad, vagyis ami nem ellenkezik az alkotmányjog által védett – és már általunk az 1.4. részben ismertetett – tulajdonhoz való jog tartalmával. Ennek megítélése, vagyis hogy ez a tartalom-kitöltés csak az Alkotmány – elsősorban a 10. § (2) bekezdés, a 13. § (1) bekezdés valamint a 70/A. § – keretei között történjen, nem a jogalkotó, hanem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

Ennek a helyzetnek az egyértelmű rendezéséhez hozzájárulhatna egy olyan megoldás is, ha az Alkotmány nemcsak deklaráció szintjén említene a tulajdonhoz való jogot, hanem azt – mondjuk a német alaptörvényhez hasonlóan – részletesebben is szabályozná. A deklaráció-szintű szabályozásnál részletesebb szabályozás emellett megakadályozhatná azt is, hogy az Alkotmánybíróság olyan elvekre hivatkozva állapítson meg alkotmányellenességet, amelyeket az Alkotmány nem ismer, és ez által mintegy alkotmányozói hatalmat vindikáljon magának.¹¹³ Az Alkotmány részletesebb szabályozása mellett szintén egyszerűsítene a helyzetet, ha a tulajdonhoz való jogra vonatkozó szabályokat is – a legtöbb alapjoghoz hasonlóan – csak kétharmados törvénnyel lehetne megállapítani, és akkor nem keverednének össze a polgári jog, az alkotmányjog vagy épp a büntetőjog által védett tulajdoni fogalmak.

A tulajdon védelmének jogi eszközrendszere ugyanis nemcsak az alkotmányjog keretein belül érvényesül, noha ez az alkotmányos védelem a kiindulópontja a tulajdonvédelem minden jogágra kiterjedő teljes jogi eszköztárának. Ezeknek az egyéb – a polgári jog, a büntetőjog vagy adott esetben az államigazgatási jog, a

¹¹³ Tipikus példa erre az Alkotmánybíróság 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, a 23/1990. (XI. 30.) AB határozat vagy az 1/1994. (I. 2.) AB határozat. Az alapjogok szabályozásának részletezettségéről, annak indoklásáról lásd PAP GÁBOR: A személyes szabadságjogok szabályozása az új Alkotmányban. In ÁDÁM ANTAL (szerk.) *Alapjogok és alkotmányozás. Az emberi jogok szabályozása az új Alkotmányban. Tanulmányok.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1996, 59–64. p.

szabálysértési vagy a környezetvédelmi jog területére is kiterjedő – jogi eszközöknek a funkciója és a szankciója is más és más, hiszen míg a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyában a tulajdonba való jogellenes beavatkozás esetére a polgári jog (lásd pl. a Ptk. tulajdonjog védelméről szóló rendelkezéseit¹¹⁴) vagy a büntetőjog (pl. a lopás¹¹⁵ ellen) nyújt többnyire bírósági úton érvényesíthető jogvédelmet, addig az alkotmányjog eszközrendszere elsősorban a tulajdonba való állami beavatkozásnak a jogszabályokban kifejeződő formáival szemben és elsődlegesen az Alkotmánybíróságon keresztül biztosítja a tulajdonhoz való jog védelmét.

Ahhoz, hogy konkrétan meg tudjuk határozni, hogy az egyes jogágazatok védelmi köre mire terjed ki, meg kell határozni annak tárgyát. A polgári jogi tulajdonjog tárgya minden birtokba vehető dolog, pénz, értékpapír, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erők.¹¹⁶ Ezzel szemben a büntetőjogban például a lopást csak ingó dolgokra lehet elkövetni, de a büntetőjog természetesen más büntetőjogi tényállás keretében szankcionálja az ingatlan „ellopását” is (mondjuk okirat-hamisítás címén). Ennek analógiájára az alkotmányjog esetében is definiálnunk kell, hogy a tulajdonhoz való jog, mint *par excellence* alkotmányjogi kategória mit takar, hogy még véletlenül se keverjük össze az egyes jogágazati tulajdonfogalmakkal. Az alkotmányjognak tehát – ahogy a minden jogágnak – autonóm módon, a többi jogágtól függetlenül kell meghatároznia a saját fogalomrendszerét.¹¹⁷

1.5. A tulajdonhoz való jog fogalma és tartalma

1.5.1. A tulajdonosi jogállás garanciája – a tulajdonszerzéshez való jog

A tulajdonhoz való alkotmányos alapjog, mint közjogi igény tartalmát képező tulajdonosi jogállás garantálásának egyik legfőbb részjogosultsága a tulajdonszerzéshez való jog. Ezt egy olyan – a jogképeség egyik aspektusának védelme iránti – közjogi-alkotmányjogi igényként is felfoghatjuk, mely feltétlen és

¹¹⁴ Lásd a Polgári törvénykönyvnek „A tulajdonjog tartalma és védelme” című X. fejezetét, különösen a „Tulajdonjog védelméről” szóló 115. és 116. §§-okat.

¹¹⁵ Btk. 316. § (1) bekezdés.

¹¹⁶ Ptk. 94. § (1) – (2) bekezdés.

¹¹⁷ Megjegyzendő, hogy a magyar Alkotmánybírósággal ellentétben az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának gyakorlatában például nem jelenik meg önálló alkotmányjogi tulajdonfogalom, amely egyrészt a *public use* követelmény *contra legem* értelmezésének, másrészt a gazdasági ügyekben való visszafogottságnak a következménye. A tulajdon autonóm alkotmányjogi jelentésének meghatározására tehát a U.S. Supreme Court nem tart igényt, legfeljebb arról dönt, hogy az adott esetben kártalanítást-e kell fizetni a beavatkozás alkotmányosságához. Az állaggarancia hiánya is azt támasztja alá, hogy a kontinentális értelemben vett tulajdonhoz való alkotmányos jogról az USA-ban nem beszélhetünk.

abszolút. Mindez annyit jelent, hogy semmilyen alkotmányos alapjog vagy érték érvényre juttatása nem indokolhatja a tulajdonszerzési képességnek a tulajdonhoz való jog alanyára vonatkoztatott korlátozását.¹¹⁸ Ez alól legfeljebb akkor tehetnénk kivételt, ha maga az Alkotmány állítaná fel az egyén vagy jogi személy tulajdonszerzésének korlátozásánál a magyar állampolgárság vagy az illetőség kívánalmát. Ebben az esetben az idegenek tulajdonában nem álló dolgokat nevezhetnénk nemzeti javaknak. Javasoljuk tehát *de lege ferenda* az Alkotmány szövegébe betenni, hogy „Törvény állapítja meg a nemzeti javak azon körét, amelyek nem magyar állampolgárok tulajdonában nem állhatnak.”¹¹⁹

Ettől eltekintve a jogképességnek ezt az oldalát tehát a személyek alapján nem, csak a megszerezni kívánt tulajdoni tárgyban rejlő sajátosságok alapján lehet korlátozni. Fontos társadalmi és közérdek fűződhet ugyanis ahhoz, hogy bizonyos javak ne lehessenek magántulajdonban. Ezen belül három kategóriát indokolt felállítani.

Az első kategória azokat a dolgokat öleli fel, amelyek kizárólag állami tulajdonban lehetnek. Az állam kizárólagos tulajdonának körét törvény állapítja meg, a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon.

A második kategória olyan dolgokat jelöl meg, amelyeknek meghatározott jogi személy tulajdonosa lehet, de természetes személy nem. Ide sorolható például néhány védett állatfaj vagy növényfaj egyede. Hatályos alkotmányunk ugyanis összhangban áll a tulajdonra vonatkozó nemzetközi okmányokkal, így az Emberi Jogok Európai Nyilatkozatának 17. cikkével és az Emberi Jogok Európai Egyezményének első kiegészítő jegyzőkönyvével, ám az élő és teremtett környezet és az állatok védelméről szóló egyezmények előírásait nem vette figyelembe. Ezért szükségesnek tartanánk *de lege ferenda* az Alkotmányban rögzíteni, hogy „Törvény állapítja meg a tulajdon azon tárgyainak körét, amelyek az élő és teremtett környezet, valamint a vadon élő fajok védelméről szóló nemzetközi egyezmények és magyar jogszabályok szerint magánszemély tulajdonában nem állhatnak.”¹²⁰

¹¹⁸ VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete.* i.m. 14. p.

¹¹⁹ Lásd erről részletesebben PAP GÁBOR: A személyes szabadságjogok szabályozása az új Alkotmányban. In ÁDÁM ANTAL (szerk.) *Alapjogok és alkotmányozás. Az emberi jogok szabályozása az új Alkotmányban. Tanulmányok.* i.m. 102–104. p.

¹²⁰ Lásd PAP GÁBOR: *uo.*

Végül pedig meghatározhatóak egyes dolgok polgári jogi forgalomképességére vonatkozó korlátozások is (pl. lőfegyver, kábítószer vagy akár egy lehallgató berendezés).

A tulajdonszerzési képesség – az említett kivételtől eltekintve – személyre vonatkozóan megengedett korlátozására tehát nincs lehetőség. Ennek ellenére a történelem során bőven találhattunk erre példákat. Ebbe a körbe sorolhatók például a középkorban a nemesek kiváltságai (ezeket részleteiben a történeti részben tárgyaltuk), de a szocialista jogban is találhatunk ilyen rendelkezéseket. Etekintetben nem is kell túlságosan messzire mennünk, hiszen a Magyar Népköztársaságban a '70-es évek elejétől kezdve egy magyar állampolgárnak csak egyetlen lakás- és üdülőtulajdon megszerzését tették lehetővé.¹²¹ Vagyis az akkori szabályozás a lakás- és üdülőtulajdon kapcsán tagadta az állampolgár tulajdonosi jogállását a jogképességnek a tulajdonszerzésre vonatkoztatott aspektusa tekintetében. Ezeket a jogszabályokat 1989-ben hatályon kívül helyezték, egy másik, a sokszorosítógépekről szóló, 1984-ből származó kormányrendeletet¹²² azonban – hasonló alapon, vagyis, hogy a tulajdonhoz való alapjog sérelmére hivatkozva – az Alkotmánybíróságnak kellett megsemmisítenie. Ez a jogszabály ugyanis megtiltotta a magánszemélyek számára, hogy nagyteljesítményű másológépet vásárolhassanak és használhassanak, azt kizárólag jogi személyek részére tette lehetővé.¹²³

Az Alkotmánybíróság a kezdeti határozataiban elfogadni látszott a tulajdonszerzéshez való jogot, mint az alkotmányjogi tulajdon egyik lényeges tartalmi elemét. Ezt támasztja alá többek között a miniszterelnök által előterjesztett indítványára a kárpótlás–privatizáció–reprivatizáció kérdéskörében meghozott – a korábbiakban már ismertetett – és az Alkotmány 70/A. §-át értelmező határozata, melyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a tulajdonhoz való jognak az állam részéről való biztosítása felöleli a tulajdonszerzéshez való jogot is.¹²⁴

¹²¹ Lásd a 31/1971 (X.5.) és a 32/1971. (X. 5.) számú kormányrendeleteket.

¹²² A sokszorosítógépekről szóló 49/1984. (XI. 21.) MT rendelet 2. §-a értelmében sokszorosítógép gyártására, forgalomba hozatalára, beszerzésére, használatára, javítására, selejtezésére jogi személy, nyomdaipari árutermelést főtevékenységként végző állami vállalat által üzemben tartott sokszorosítógép használatára a vállalat mellett működő vállalati gazdasági munkaközösség, fénymásológép használatára a szervezeteti szakcsoport, fénymásológép beszerzésére és használatára gazdasági munkaközösség, kis teljesítményű fénymásológép használatára más magánszemély is jogosult.

¹²³ 19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991, 401–403.

¹²⁴ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 77.

Ezzel szemben viszont az Alkotmánybíróság a kézilőfegyverekről és lőszerokről, a gáz- és riasztófegyverekről, valamint a légfegyverekről és a lőterekről szóló 115/1991. (IX. 10.) kormányrendelet, továbbá az annak végrehajtására kiadott 14/1991. (X. 31.) BM rendelet, valamint a kézilőfegyverek, lőszer, gáz- és riasztófegyverek megszerzésének és tartásának egészségi alkalmassági feltételeiről és vizsgálatáról rendelkező 22/1991. (XI. 15.) NM rendelet alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványokat és e jogszabályok megsemmisítésre irányuló kérelmeket azon az alapon utasította el, hogy – ugyan az Alkotmány felsorolja az alapvető emberi jogokat – az alapvető jogok között sem megnevezetten, sem fogalmilag nem szerepel a kézilőfegyverekhez, lőszerhez, riasztó és légfegyverekhez való jog. E fegyverféleségek megszerzésének, tartásának módozatai, birtoklásuk feltételei nincsenek az Alkotmányban szabályozva, vagyis – noha a határozat a tulajdonszerzési joggal külön és érdemben nem foglalkozik – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem következik az, hogy bárkinek is alapvető joga lenne a lőfegyverek megszerzésére,¹²⁵ vagyis a tulajdonszerzéshez való jog nem abszolútizálható.

Az Alkotmánybíróság ezt követően letért erről a helyes elméleti irányvonalról, és a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat már az értékgaranciát helyezte középpontba. Eszerint a tulajdonvédelmi elmélet szerint a tulajdonosi jogállás már nem garantálja a tulajdonossá válás – 19/1991. (IV. 23.) AB határozatban megfogalmazott – elvi szintű lehetőségét.

Ezt az álláspontot látszik erősíteni a termőföldről szóló – akkor már elfogadott, de még ki nem hirdetett – törvény előzetes normakontroll keretében hozott 35/1994. (VI. 24.) AB határozat is,¹²⁶ melyben az Alkotmánybíróság eltért a korábbi – már említett – határozataitól. A termőföldről szóló törvény főbb vizsgált rendelkezései kimondták azt, hogy belföldi magánszemély a termőföld tulajdonjogát csak olyan mértékben szerezheti meg, hogy a tulajdonában legfeljebb 300 hektár nagyságú termőföld lehet, valamint belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet termőföld tulajdonjogát – a Magyar Állam, az önkormányzat, az erdőbirtokossági és legelőbirtokossági társulat, valamint a közalapítvány kivételével – nem szerezheti meg.

¹²⁵ 14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 338., 339.

¹²⁶ ABH 1994, 197., 201.

Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában – korábbi határozataira utalva – megállapította, hogy az Alkotmány gazdaságpolitikai szempontból semleges, az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le.¹²⁷ Az Alkotmánynak ezt a gazdaságpolitikailag semleges álláspontját a német gyakorlat kezdeti álláspontjából vette át a magyar Alkotmánybíróság, bár ma már az uralkodó vélemény inkább az, hogy az Alkotmány nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett.¹²⁸ Önmagában ugyanis annak kimondása, hogy az alkotmány gazdaságilag semleges, azt jelentené, hogy az Alkotmánybíróságnak az adott kérdésben hallgatnia kellene, ugyanis semmilyen alkotmány előtti vagy fölötti, vagy más úton az alkotmányba beleértendő norma nem vonatkozik az adott kérdésre. A gyakorlat azonban nem ezt mutatja: a gazdasági semlegesség tétele ugyanis nem determinálja valamely döntés kimenetelét, hanem egy szempont a sok közül, amelyet a bíróság tekintetbe vesz. Ez lényegében csak hosszabb megfogalmazása annak, hogy az alkotmány gazdaságilag nem vagy nem abszolút semleges. A gazdaság nem valami elszigetelt, önmagában vett létező, amelyről az alkotmányos kérdéseket egyértelműen le lehet választani. Mivel a különböző bíróságok eltérő alapjogi és hatalommegosztási rendszerben szembesülnek alkotmány és gazdaság viszonyával, a döntéseik is különbözők lesznek.¹²⁹

Az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, vagyis, hogy a föld véges jószág, hiszen mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető; nélkülözhetetlensége, megújulóképessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését. Az Alkotmánybíróság már korábban is kimondta, hogy sajátosságai folytán a földtulajdonnak más tulajdoni tárgyaktól eltérő jogi kezelése adott vonatkozásban indokolt.¹³⁰ Mivel a termőföld véges jószág, a rá

¹²⁷ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 249.

¹²⁸ 33/1993. (V.28.) AB határozat, ABH 1993, 153, 158.; 915/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 619, 621. A semlegességre való utalást lásd még: 963/B/1993. AB határozat, ABH, 1996, 437, 440., 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 339. Az Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességére vonatkozóan részletesebben lásd DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 75–80. p.

¹²⁹ Az általános vélemény szerint jelentős eltérés van az új, kelet-európai alkotmánybíróságok és nyugati társaik, elsősorban az amerikai Legfelsőbb Bíróság között a gazdasági jogalkotásba való bírói beavatkozás mértéke tekintetében. SALÁT ORSOLYA: *Fórum a gazdasági alkotmányosságról*, In *Fundamentum* 2005/4., 84–90. p.

¹³⁰ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat ABH 1993, 381.

vonatkozó tulajdon szociális kötöttségei szükségképpen kapcsolódnak az állaghoz, a területi kiterjedtséghez és az értékhez. A termőföld piaca és megfelelő ára a hosszú időszakon keresztül mesterségesen visszatartott ingatlanforgalom miatt akkor még nem alakulhatott ki. Mindezek a tárgyi adottságok, körülmények és összefüggések miatt a termőföldpiac kialakulása és az ezt elősegítő birtokszerkezet létrehozása – mint a törvény javaslatának indoklásában is jelzett alkotmányos cél – tekintetében alkotmányellenesség nem állapítható meg.¹³¹ A „vevők” oldalán alapjog-korlátozás nem állapítható meg, mert a *tulajdonszerzés képessége* és a szerződési szabadság *nem minősül alapjognak*. Eme alapjognak nem minősülő jogok korlátozása akkor lenne alkotmányellenes, ha a korlátozásnak tárgyilagos mérlegelés alapján nem lenne ésszerű indoka. A tulajdont szerezni kívánók tulajdonhoz való alapjogát a termőföld birtokmaximálása nem érinti, mert a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre. A tulajdonszerzés joga nem alapjog, a törvény a földszerzésre jogosult magánszemélyek között semmilyen különbséget nem tesz, ezért az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme nem állapítható meg.

A törvényben előírt átmeneti birtokmaximálást az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból nem kifogásolta. Mivel azonban a jelzett átmeneti birtokmaximálás csakis addig alkotmányos, amíg ésszerű indokai fennállnak, az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében elvi élel nyilvánította ki a korlátozás átmeneti jellegét, vagyis az ésszerű indokok fennállásához kötöttségét. A hasonló, tehát átmenetileg szükségesnek tartott korlátozások alkotmányosságát az Alkotmánybíróság eddig az arányosság ismervének segítségével döntötte el. Elidegenítési és terhelési tilalom esetén következetesen megkövetelte az arányossághoz, hogy a korlátozás időtartama kiszámítható legyen.¹³²

A külföldiek termőföldtulajdon-szerzési tilalmát illetően az eltérő földárakat, míg a jogi személyek tekintetében a – külföldiek javára történő – kijátszhatóságot tartotta a korlátozás ésszerű indokának. Mivel azonban ezekben az esetekben a szerzőképességet teljesen megvonja a törvény, kérdésként merült fel, hogy az ésszerűség kritériumának alkalmazása összhangban van-e azzal az alkotmánybírósági gyakorlattal, amely ilyenkor a korlátozást illetően pontos határidőt követel meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szinte teljes kizárás ésszerű indokoltsága

¹³¹ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.

¹³² 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 27.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 126., 129.

megszűnésének ideje előre nem határozható meg pontosan, így a tilalmat tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka miatt nem találta alkotmányellenesnek.¹³³

Ehelyütt érdemes felidézni *Sólyom László*nak a határozathoz fűzött párhuzamos indokolását, mely a nemzetközi gyakorlat mellett dogmatikai kérdéseket is feszeget. *Sólyom* szerint ugyanis a tulajdonszerzés alapjogi védelmének elismerése azért jár dogmatikai nehézségekkel, mert a tulajdonszerzés tilalma arra a dologra nézve, amelyik nem szerezhető meg, mindig teljes; ezért, ha a tulajdonjog elvonásának tekintjük, kisajátításként kellene értékelni. A tulajdonszerzéshez való jog elismerése esetén azzal is szembe kellene nézni, hogy más alapjogoknak is van-e védett „várománya”. *Sólyom* utal arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága állandó gyakorlata szerint az Európai Emberi Jogi Egyezmény csakis a már megszerzett tulajdont védi, s nem vonatkozik a tulajdon megszerzésére. A *Marckx*-esetben¹³⁴ a Bíróság kizárta az 1. Jegyzőkönyv 1. Cikke alkalmazását. Ez ugyanis kizárólag a meglévő tulajdon védelmét szavatolja, ezáltal az Egyezmény által garantált biztosítékok nem terjednek ki valamely vagyon megszerzésére, csupán azt garantálja mindenki számára, hogy „saját” tulajdonát békésen élvezze. Ebből következően a kiegészítő jegyzőkönyv szerinti tulajdonvédelem csakis a személy meglévő tulajdonára alkalmazandó, és nem biztosít jogot tulajdon megszerzéséhez akár törvényes öröklés, akár akarati aktus folytán. A Magas Szerződő Felek kifejezett akarata volt, hogy az Egyezmény csak a tulajdont védje, s ne terjedjen ki a tulajdonhoz való jogra, azaz az államnak nincs semmiféle kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse.

A strasbourgi bíróság a *Marckx*-ügy mellett viszont még az örökgyógy halálakor, a hagyaték megnyílásának pillanatában keletkező közös vagyont már a „tulajdon” fogalma alá sorolta.¹³⁵ Az *X kontra Svédország* ügyben az Uppsalai Egyetem hallgatója arra hivatkozva kérte az Egyezmény megsértésének megállapítását, hogy a felsőoktatási intézmény korlátozta a szellemi tulajdonjogának tényleges gyakorlását, mivel elutasította a tanulmányai folytatásához szükséges ösztöndíjkérelmét.¹³⁶ Az Emberi Jogok Európai Bizottsága az ügyben született döntésében kimondta, hogy az államoknak a tulajdon békés élvezetének biztosítására vonatkozó kötelezettsége nem

¹³³ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 203.

¹³⁴ *Marckx v. Belgium* eset, Judgement of 13 June 1979, Serie A no 31, para 50; GRÁD ANDRÁS: *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélekről*. HVG–Orac, 2000. 448. p.

¹³⁵ *Inze v. Ausztria*, a Bíróság 1987. október 28-i ítélete.

¹³⁶ *X v. Svédország*, a Bizottság 1974. december 19-i döntése.

foglalja magában valamely vagyoni előny juttatását, így például pénzügyi támogatás biztosítását. A strasbourgi bíróság hasonló érvek alapján utasította el egy belga panaszosnak az elmaradt ügyvédi díjazására alapított kérelmét.¹³⁷ A fenntartási díj megfizetésének elmulasztása miatt megszűnt szabadalmi oltalom újbóli érvénybe helyezésére irányuló panaszt a Bizottság azzal az indokkal utasította el, hogy a holland jog nem ismert erre vonatkozó jogosultságot. A Bizottság indoklása szerint a szabadalmi oltalom helyreállításával a strasbourgi szerv egy új jogot alapítana az ügy panaszosa számára, amely túlmutat a kiegészítő jegyzőkönyv garanciáin.¹³⁸

Ezzel a felfogással összhangban tartalmazza a *Szechenyi v. Magyarország*¹³⁹ (publikálatlan Bizottsági kamarai döntés) is, hogy a tulajdon visszaszerzéséhez az Egyezmény nem ad jogalapot, mert csakis a tényleges tulajdoni helyzetet védi. Természetesen védi az örökléssel már megszerzett tulajdont, így mindazokban az esetekben, amikor már (például ipso jure tulajdonátszállással, mint a törvényes öröklésnél nálunk) megszerzett öröklésről kell a törvény rendelkezése miatt ismét lemondani. Ekkor az ügydöntő szempont az állami beavatkozás indokoltsága lesz.

Sólyom László párhuzamos indokolásában utal arra is, hogy a német Alkotmánybíróság kifejezetten nyitva hagyta ezt a kérdést, és az ellenkező, azaz az eladói oldalról közelítette meg a problémát. A potenciális vevőt érintő szerzési tilalomnak ugyanis az eladó részéről a rendelkezési jog korlátozása felel meg. Ezért annak a törvényi feltételnek az alkotmányossága, hogy mező- és erdőgazdasági ingatlant csakis mező- és erdőgazdának lehet eladni, elbírátható a diszkrimináció-tilalom és a tulajdoni klauzula alapján.¹⁴⁰ Az amerikai Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában a substantive due process-gyakorlat újabb szakaszát megalapozó *Board of Regents v. Roth* ügy¹⁴¹ kifejezetten arra az álláspontra helyezkedett, hogy csak a már meglévő vagyoni érdekek részesülnek alkotmányos védelemben. „Ahhoz, hogy egy személynek valamely előnnyel kapcsolatban vagyoni érdeke legyen, egyértelműen több kell, mint a személynek arra irányuló elvont szükséglete vagy kívánsága. Többet kell felmutatnia, mint egyoldalú várakozást vagy reményt az előny megszerzésére. Ehelyett valamely jogilag megalapozott jogcímmel kell rendelkeznie.” Az amerikai ítéletek egyik állandóan visszatérő mondata, hogy az Alkotmány nem

¹³⁷ Van der Musselle v. Belgium, a Bíróság 1983. november 23-i ítélete.

¹³⁸ University of Illinois Foundation v. Hollandia, a Bizottság 1988. május 2-i döntése.

¹³⁹ 21344/93, Dec. 30. 6. 93. lásd GRÁD ANDRÁS: *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésvől.* i.m. 72. p.

¹⁴⁰ BVerfGE 21, 73, 77.

¹⁴¹ 408 U.S. 564, 1972.

létesít vagyoni érdekeket. Ehhez törvényi jogcím szükséges.¹⁴² A védelem szélessége állandó vita és periodikus hullámvás tárgyá. Régebben az „élet, szabadság, tulajdon” védelmét differenciálatlanul szemlélték, és általában az állami beavatkozás szabadságkorlátozó voltával foglalkoztak, most viszont először azt vizsgálják, hogy fennáll-e a fenti védett tárgyak valamelyikének sérelme.

Sólyom szerint a tulajdonszerzés bevonására az alapjogi védelem körébe határesetekben használható még a tulajdon fogalmának kiterjesztése is. Az Alkotmánybíróság kiterjesztette a 13. § (1) bekezdés védelmét a (dologi jellegű) vagyoni jogokra.¹⁴³ Ha a dologi jelleg kikötését, amely az alaphatározatban elég bizonytalan, fel is oldanánk, és elismernénk különféle várományok alkotmányi védelmét, a földtörvény főszabályára mindez nem illene. Hacsak nincs „alapjog a tulajdonszerzésre”, a földszerzésből kizártaknak a leghalványabb tulajdonjogilag értékelhető igényük nincs arra, hogy földet vehessenek. A semmiből azonban – hangsúlyozza Sólyom – nem lehet tulajdonjogi várományt csinálni. Csakis az öröklésnél lehetne abba belemenni, hogy a végrendeleti örökösnek van-e itt releváns várománya. A törvényes öröklésre a földtörvény nem vonatkozik (4. §). Ezért az egész kérdés könnyebben és egyszerűbben megragadható a végrendelezési jog korlátozásaként. Ekkor ugyanazok az érvek vonatkoznak rá, mint a rendelkezési jogra. Az indítvány is a végrendelező rendelkezési jogának korlátozását látszik sérelmezni. Azok védelmét, akiket bizonyíthatóan az földtörvény hatálybalépése előtt örökösnek neveztek, vita estén a bíróságok elláthatják.

Sólyom László szerint a földtörvény korlátozásainak alkotmányossága elbírálható anélkül, hogy a „tulajdonszerzéshez való jogot” fel kellene tételezni, ugyanis – bár a tulajdonjog védelme kétségtelenül felöleli a korlátozással érintett eladók vagy végrendelezők rendelkezési jogát – a szerzésben korlátozott fél alapjogi védelmének tisztázása a „tulajdonszerzéshez való jog” problémáján túlmutató szükségesség.¹⁴⁴

Összegezve tehát az Alkotmánybíróság e határozatában végül is *expressis verbis* elutasította a tulajdonszerzéshez való jog alapjogi jellegének megállapítását, mert

¹⁴² Sólyom itt megjegyzi, hogy a „szabadság” értelmezése is követi ezt a felfogást: akkor állapítható meg a szabadság sérelme, ha valamely már előzőleg is védett státuszt változtat meg hátrányosan. (Paul v. Davis, 424 U.S. 693, 1976.)

¹⁴³ Az Alkotmány és az alkotmányos jogrendszer megfelelő védelemben részesíti az Alkotmányban meg nem jelenő, egyéb nevesített jogokat is. A vagyoni jogok védelme az Alkotmánynak a tulajdonjogot oltalmazó rendelkezéseiből [9. § (1) bekezdés, 13. § (1) bekezdés] következik. 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104., 108.

¹⁴⁴ Lásd Sólyom László alkotmánybíró 35/1994. (VI. 24.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolását, ABH 1994, 197., 211–214.

álláspontja szerint az nem érinti a jogképességnek az Alkotmány 56. §-ában biztosított alapjogát sem. A magunk részéről ezt az általános megfogalmazást kicsit finomítanánk. Abból – a korábbiakban már ismertetett álláspontunkból – indulnánk ki, hogy a tulajdonosi jogállás, mint a jogképesség egyik aspektusának védelme iránti közjogi-alkotmányjogi igény feltétlen és abszolút. Emellett arra helyeznénk – még inkább – a hangsúlyt, hogy a tulajdonszerzési képességnek, mint a jogképesség egyik oldalának korlátozását a megszerezni kívánt tulajdon tárgyában rejlő sajátosságok indokoltta tehetik. Jelen esetben ezt az a tény támasztja alá, hogy a termőföld is a Magyar Köztársaság államterületének része, és mint államterület az állam hatalomgyakorlásának szükséges eleme, a területi felségjog érvényesítésének tere, más államokhoz való viszonyában létezésének alapja.¹⁴⁵

A földtörvény által előírt birtokmaximalizálás tehát nem személyekre nézve jelent korlátozást, következésképpen nem ütközik a jogegyenlőség elvébe sem. Mindemellett az Alkotmánybíróságnak ezt a döntését jogpolitikailag is indokoltnak tartjuk, hiszen a földbirtok-koncentrációt mint legitim jogpolitikai célt¹⁴⁶ valóban csak ezekkel a rendelkezésekkel lehet – megpróbálni – megakadályozni.

A tulajdonszerzési képességet egy másik aspektusban, a tulajdoni védelem megállapíthatóságának nézőpontjából vizsgálva – az önkormányzatok vagyonhoz juttatásával kapcsolatban, de általános érvénnyel – úgy állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az alapvető szempontot a „kétségtelen jogcím” fennállásában

¹⁴⁵ PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2009, 243. p. Hangsúlyoznánk, hogy természetesen nemcsak a termőföld, hanem a termőföldnek nem minősülő egyéb szárazföldi területek is az államterület részét képezik, amennyiben az állami határokon belül található, sőt, emellett – Petrétei József meghatározását követve – a szárazföldi területek mellett a magyar állam felségterületéhez tartoznak még az állam vízi területéhez tartozó belvizek, a légitér, valamint az ún. „úszó és repülő” államterület is. Lásd részletesebben PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. i.m. 243–248. p.

¹⁴⁶ Ezt az Amerikai Egyesület Államok Legfelsőbb Bírósága is kimondta már a *Hawaii Housing Authority v. Midkiff-ügyben*. Az ügy alapját az szolgáltatta, hogy Hawaii állam 1967-ben meghozott törvényében a földtulajdonosokat a törvényhozó arra kötelezte, hogy megfelelő ellenérték ellenében adják el földjeiket, ui. abban az időben Hawaii szigetén nagymértékű volt a földbirtok koncentrációja (az állam földterületének 47%-át mindössze 72 földtulajdonos tartotta kezében). Ez a nagyfokú koncentráció káros volt a piacgazdaságra, a földnek nem volt forgalma és piaca. A tulajdonjogban történt „drasztikus állami beavatkozást” több földtulajdonos is alkotmányellenesnek tartotta, és álláspontjukkal Hawaii állam Legfelsőbb Bírósága is egyetértett. A Szövetségi Supreme Court azonban a törvényt alkotmányosnak ítélte, álláspontja szerint ugyanis a törvény bizonyította a közérdeket, illetőleg az elvont tulajdon közcélú felhasználását azzal, hogy a rosszul funkcionáló – tehát nem szabad – a koncentrált földbirtokból adódó földpiacot felszabadítja. A Legfelsőbb Bíróság utalt arra is, hogy a tulajdonelvonás közérdekűsége – és ezáltal alkotmányosságát – a jogalkotó jobban meg tudja ítélni, mint a bíróság. Lásd *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U.S. 229 (1984).

találta meg. Ez pedig az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint csak abban az esetben állapítható meg, ha az igény tartalma kellő konkrétsággal megállapítható.¹⁴⁷

Mindemellett utalunk arra is, hogy a tulajdonszerzésnek az Alkotmány 13. §-ának alkalmazási köréből való kizárása nem jelenti azt, hogy a tágabb tulajdoni koncepcióban a polgári jogi értelemben vett tulajdonjog megszerzésére irányuló kötelmi vagy adott esetben dologi jogosultságok ne élveznének tulajdonvédelmet, ugyanis ezekben az esetekben már *létezik* a jog által elismert vagyoni értékű jog. Azaz tulajdonképpen a várományok védelmére ugyanúgy lehetőség van az Alkotmány 13. § alapján, mint a már létrejött igényekére annyiban, amennyiben az adott váromány meghatározott konkrét tartalommal, alanyi jogként a jogosulthoz tartozik.¹⁴⁸ Ezért is döntött úgy az Alkotmánybíróság egyes társadalombiztosítási jogosultságokra vonatkozó várományok tekintetében, hogy azok a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartoznak (mint például a megfogant gyermek szüleinek várományai a majdani társadalombiztosítási anyasági ellátásokra, részletesebben lásd IV. fejezet 3.3. rész).¹⁴⁹

1.5.2. Védelem a polgári jogi tulajdonjog elvonásával (kisajátítás) és korlátozásával szemben

Az eddigiekben rámutattunk arra, hogy a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog egyik legfontosabb tartalmi eleme a tulajdonosi jogállás garantálása, azaz, hogy a tulajdonhoz való jognak biztosítania kell azt, hogy az alapjog alanya egyáltalán tulajdonossá válhasson. A tulajdonosi jogállás ugyanis a jogképességnek a tulajdonszerzéssel összefüggő egyik vonatkozása, melynek korlátozása kizárt (eltekintve a tulajdoni tárgyban rejlő, és nem a személyre vonatkozó sajátosságokból – robbanószer, gépjármű – adódó korlátoktól). Mindemellett a tulajdonhoz való alapjognak még két fontos tartalmi összetevőjét határozhatjuk meg. E tekintetben követjük *Vörös Imre* alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményének didaktikáját. Ebben ugyanis hangsúlyozásra kerül, hogy a tulajdonhoz való jog alkotmányban történő védelmét a tulajdonosi jogállás garantálása mellett a megszerzett (polgári jogi) tulajdonjog *elvonása* elleni védelemnek is biztosítania kell. Továbbá pedig ennek az alapjognak garanciát kell nyújtania a tulajdonjog *korlátozása* ellen is azon keretek között, melyeket az Alkotmánybíróság

¹⁴⁷ 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238., 246.

¹⁴⁸ SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 657. p.

¹⁴⁹ Uo.

állandó gyakorlatában kialakított [a korlátozás alkotmányos, ha valamely másik alapjog, alkotmányos érték vagy cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, és az elérni kívánt célhoz képest arányos – először: 7/1991. (II. 28.) AB határozatban]. Mindezek tehát *együttesen* teszik ki a tulajdonhoz való jog alkotmányi szintű biztosításának tartalmát.

Mindez nem jelenti azt, hogy a tulajdon közjogi természetű elvonására – alkotmányos keretek között – ne kerülhetne sor. Erre maga az Alkotmány is lehetőséget biztosít akár a kisajátítás,¹⁵⁰ akár a közteherviselés (adózás)¹⁵¹ által, de az Alkotmányon kívül a Büntető törvénykönyv is lehetőséget biztosít a bűncselekmény útján szerzett vagyon elkobzására,¹⁵² hozzátéve egyből, hogy a bűncselekmény útján szerzett dolgon az elkövető („tolvaj”) polgári jogi értelemben soha nem is szerezhett tulajdont.

Vörös Imre megjegyzi, hogy a tulajdonnak ez a három közjogi természetű elvonása nincs összefüggésben az Alkotmány tulajdonhoz való jogot deklaráló 13. § (1) bekezdésével, attól természete és tartalma szerint is eltér.¹⁵³ Szerinte ugyanis a kisajátítás és a közteherviselési kötelezettség a közigazgatási jog területére tartozik, míg az elkobzás, mint törvény szerinti büntetőjogi szankció (intézkedés)¹⁵⁴ értelemszerűen a büntetőjog intézménye. Vagyis ezeknek a jogintézményeknek Vörös Imre szerint nincs összefüggésük a magánjogi tulajdonvédelemmel, ezáltal e három esettől eltekintve a polgári jogi tulajdonjog elvonására nincs is semmiféle alkotmányos lehetőség, hiszen az *ab ovo* sértené az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, amely a polgári jogi tulajdonjog elvonása ellen feltétlen és abszolút védelmet garantál.

Ezzel indokolja Vörös Imre azt is, hogy ma Magyarországon államosításra nincs alkotmányos lehetőség,¹⁵⁵ hiszen az Alkotmány 13. § (1) bekezdése ezt kizárja, más alkotmányos rendelkezés pedig nem teszi lehetővé, így az államosítás csak egy esetleges alkotmánymódosítás esetén lenne jogilag megvalósítható.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Alkotmány 13. § (2) bekezdés.

¹⁵¹ Alkotmány 70/I. §.

¹⁵² Btk. 77. §.

¹⁵³ Lásd VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az alkotmányban*. i.m. 167. p.

¹⁵⁴ Btk. 77. §.

¹⁵⁵ Ezzel szemben például a német Grundgesetz *expressis verbis* tartalmazza a „társadalmisítás”-t, mint tulajdonelvonási jogcímet, mellyel egyben egy esetleges államosítás alkotmányjogi jogalapját is megteremti.

¹⁵⁶ VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete*. i.m. 15–16. p.

Amíg tehát államosításra, mint normatív aktussal történő, univerzális tulajdonelvonásra a mai alkotmányos keretek között nincs lehetőség, addig a kisajátítást, mint a tulajdon egyedi aktussal megvalósuló közjogi természetű elvonását maga az Alkotmány 13. § (2) bekezdése teszi lehetővé. Az Alkotmánynak e szakasza szerint tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A kisajátítást részletesebben a későbbiek során tárgyaljuk.

Összességében a tulajdonhoz való jog fogalma és tartalma kapcsán tehát megállapíthatjuk, hogy annak alapvetően – legalább – három részjogosultságot kell magába foglalnia. Az egyik, ha nem a legfontosabb ilyen részjogosultság a tulajdonosi jogállás garantálása. Ezzel összefüggésben több *de lege ferenda* javaslatot is megfogalmaztunk, miszerint az Alkotmánynak utalnia kellene arra, hogy törvény állapítsa meg a nemzeti javaknak azt a körét, amelyek nem magyar állampolgárok tulajdonában nem állhatnak. Emellett szintén rögzíteni szükséges az Alkotmány szintjén, hogy csak törvény állapíthassa meg a tulajdon azon tárgyainak körét, amelyek az élő és teremtett környezet, valamint a vadon élő fajok védelméről szóló nemzetközi egyezmények és magyar jogszabályok szerint magánszemély tulajdonában nem állhatnak.

A tulajdonosi jogállás garantálása mellett az Alkotmánynak feltétlen és abszolút védelmet kell biztosítania a polgári jogi tulajdonjog elvonásával szemben. Emellett – a tulajdonhoz való jog harmadik tartalmi elemeként – a polgári jogi tulajdonjog korlátozásával szembeni védelem már feltételes és relatív. A későbbiekben erre még részletesebben is kitérünk. Itt, a dolgozat elején mindössze a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban próbáltunk némi elméleti és fogalmi alapvetést adni, hogy a dolgozat során világossá váljon az egyes, általunk használt fogalmak értelme. A tulajdonhoz való jog fogalmának részletesebb elemzésére majd a későbbiekben, a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának ismertetése során kerül sor, továbbá annak részletes kifejtésére is, hogy mit jelent az alapjogi tulajdonjog alanyi jogként, tárgyi jogként, mi az állam intézményvédelmi kötelessége, mi a tartalma, funkciója, korlátja, a korlátozás korlátja, és az érvényesíthetősége.

2. A tulajdonhoz való jog az Alkotmány kontextusában

A tulajdonhoz való jog vizsgálatát az Alkotmányban nem lehet kizárólag önmagában vizsgálni, hanem feltétlenül indokoltnak tartjuk megvizsgálni, hogy ez az alapjog az Alkotmány mely cikkeihez és hogyan kapcsolódik.

2.1. A tulajdon az Alkotmány szakaszaiban

A hatályos Alkotmány a tulajdont – a tulajdonhoz való jogról szóló 13. § (1) bekezdés és a kisajátításról szóló 13. § (2) bekezdése mellett – több paragrafusában is szövegszerűen említi:

- a 9. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül;
- a 10. § (1) bekezdés szerint a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon;
- a 10. § (2) bekezdés szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg;
- a 11. § szerint az állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak;
- a 12. § (1) bekezdés deklarálja, hogy az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát;
- a 12. § (2) bekezdés szerint az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.
- a 13. § (1) bekezdés szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Ezeknek a szakaszoknak egy részében ugyan szövegszerűen megjelenik a „tulajdon” szó, mégsem kapcsolódik szorosan a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének vizsgálati körébe. Ilyen rendelkezés például a köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságára és egyenlő védelmének követelményére utaló 9. § (1) bekezdése is. Ennek beiktatása a rendszerváltozás értelemszerű feltétele – és követelménye, amelynek beiktatására a rendszerváltozás során azért volt szükség, hogy ezzel

világossá váljon: az előző rendszerrel ellentétben már nem szükséges, hogy valamit köztulajdonnak vagy magántulajdonnak minősítsenek ahhoz, hogy a tulajdonhoz való jog alapján alkotmányos védelemben részesülhessen. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy ez a rendelkezés nem tekinthető a tulajdoni formák felsorolásának, mint amelyek valamelyikébe való besorolhatóság az alkotmányos védelem feltétele. Az Alkotmány nem tulajdonformák között különböztet, hanem ellenkezőleg: a tulajdon bármely formájára nézve diszkriminációtilalmat fogalmaz meg. A 9. § (1) bekezdése ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése jogegyenlőségi tételének, valamint a 9. § (2) bekezdésbe foglalt vállalkozási jog és a verseny szabadsága általános tételének a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatott kifejtése.¹⁵⁷

Erre a rendelkezésekre az értekezés során még részletesebben is kitérünk. Érdeemes azonban megvizsgálni az Alkotmány azon rendelkezéseit is, melyek nem utalnak *expressis verbis* a tulajdonra, mégis tartalmában, mélyebb összefüggéseiben vizsgálva kapcsolód(hat)nak a tulajdonhoz való joghoz.

2.2. A tulajdonhoz való jog és a piacgazdaság

A piacgazdaságra az Alkotmány – a preambulum mellett – a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának és egyenlő védelemben való részesülésének alkotmányi követelményével együtt utal.¹⁵⁸ A piacgazdaság alkotmányjogi értelemben két oldalról közelíthető meg. Míg a piacgazdaság dinamikáját a vállalkozáshoz való jog és a gazdasági verseny szabadsága, addig a piacgazdaság statikáját a tulajdonhoz való jog alkotja. Mindezt *Vörös Imre* fogalmazta meg először, aki szerint „e statika a teljes piacgazdasági építmény alapja, s alapkérdése a gazdasági alkotmányjognak is – ha a tulajdonjog (a gazdasági dinamika építőköve) hiányzik, úgy lehetetlen vállalkozni, versenyezni.”¹⁵⁹

¹⁵⁷ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 81.

¹⁵⁸ Alkotmány 9. § (1) bekezdés.

¹⁵⁹ VÖRÖS IMRE: *A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. Magyar Gazdasági Kamara. Budapest, 1993, 18. p.

2.3. A tulajdonhoz való jog és a vállalkozás joga

Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. A tulajdonhoz való jog mindkettővel szoros összefüggésben áll.

Takács Albert a tulajdon és a vállalkozás jogának egymáshoz való viszonyánál abból indul ki, hogy „a vállalkozás és a munka célja egyaránt a javakból való részesedés, javak megszerzése, de alapvetően mások a munkavállalók és a vállalkozó eszközei e cél elérésére: a vállalkozó anyagi forrásait is felhasználja azért, hogy részesedése nagyobb legyen, a munkavállaló az anyagi források felhasználásának lehetőségével nem rendelkezik.” Mivel „a vállalkozásnak az anyagi javak meghatározott körén eleve fennálló dologi tulajdon az alapja”, így „a vállalkozás jogára az a legnagyobb fenyegetés, ha az állam korlátozza [...]a vállalkozó tulajdonának hasznosulását.”¹⁶⁰

A tulajdonhoz való jog a vállalkozás jogával azért is függ meglehetősen szorosan össze, mert a tulajdonhoz való jog érvényesülése teszi lehetővé a tulajdonossá és a vállalkozóvá válás lehetőségét is. *Vörös Imre* ezt azzal támasztja alá, hogy „tulajdon nélkül vállalkozni legfeljebb egy pszichoanalitikus tudna, de a rendelő berendezésekor már ő is falakba ütközne.”¹⁶¹ A tulajdonhoz való jog korlátozása tehát gyakorlatilag a vállalkozóvá válást is korlátozza.

2.4. A tulajdonhoz való jog és a gazdasági verseny szabadsága

A tulajdonhoz való jog és a versenyszabadság közötti összefüggés a versenyzők számának alakulásában nyilvánul meg. A törvényhozáson keresztül ugyanis a tulajdonossá válás feltételeinek kimondása útján az állam meghatározhatja azt is, hogy ki lehet vállalkozó, és ezáltal azt is, hogy a verseny mennyire szabad.¹⁶²

Az államnak azonban a versenyszférában következetesen el kell határolnia közhatalmi és magántulajdonosi minőségét, illetve az állami-közigazgatási és a vállalkozói magánszférát.¹⁶³

¹⁶⁰ TAKÁCS ALBERT: A szociális jogok. In *Emberi jogok*. Szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila. i.m. 852. p.; SERÁK ISTVÁN: Gondolatok a sztrájkjog és a tulajdonhoz való jog alkotmányos összefüggéseiről a 2008-as vasúti sztrájk apropóján. In *Közjogi Szemle*, 2009. decemberi szám, 26. p.

¹⁶¹ VÖRÖS IMRE: *A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. i.m. 23. p.

¹⁶² VÖRÖS IMRE: *A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. i.m. 24. p.

¹⁶³ VÖRÖS IMRE: *A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. i.m. 26. p.; DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 156. p.

A vállalkozás joga és a verseny szabadsága sajátos feltételezési viszonyban áll a tulajdonhoz való joggal, a tulajdonhoz való jog, a piacgazdaság statikája elsődleges annak dinamikájához, vagyis a versenyszabadság és a vállalkozás jogához képest. Tulajdonhoz való jog ugyanis létezhet vállalkozás joga és a gazdasági verseny szabadsága nélkül, fordítva azonban ez nem elképzelhető. A tulajdonhoz való jog tehát prioritást élvez a többihez képest, ugyanis képes a többitől elszakított, önálló megjelenésre. *Vörös Imre* mindezt egy képzeletbeli „mágikus négyszögben” helyezi el, melynek sarokpontjai a tulajdonhoz való jog, a verseny szabadsága és a vállalkozás joga, a diszkrimináció tilalma, valamint a piacgazdaság.¹⁶⁴ Ez a „mágikus négyszög” határolja be a magyar gazdasági alkotmányjog kereteit, melyben a piacgazdaság kiemelt alkotmányos értékét szolgálja a másik három.¹⁶⁵ A gazdasági jogalkotásnak tehát e „mágikus négyszög” keretei között kell(ene) végbemennie, efölött örökdi az Alkotmánybíróság.

2.5. A tulajdonhoz való jog és a szerződési szabadság

A tulajdonhoz való jog és a szerződés szabadságának kapcsolatára a „feltételezési viszony jellemző, mivel bármelyik korlátozása a másik sérelmét is maga után vonhatja.”¹⁶⁶ A tulajdonhoz való jog egyik elemét képező rendelkezési jog korlátozása ugyanis adott esetben sértheti a szerződést kötő másik fél kiválasztásának szabadságát, és fordítva, a szerződési szabadság korlátozása is sértheti a tulajdonhoz való jogot.¹⁶⁷

2.6. A tulajdonhoz való jog és a kisajátítás

Erre a kérdéskörre az értekezésben külön fejezetet szánunk. Ehelyütt csak annyit említenénk meg, hogy álláspontunk szerint a két intézmény nem kapcsolódik olyan szorosán egymáshoz, mint azt első ránézésre gondolnánk. A kisajátítás ugyanis a polgári jogi tulajdonjog elvonása ellen nyújt védelmet, míg a tulajdonhoz való jog nem csupán a polgári jogi tulajdont védi, hanem annál szélesebb körű, tágabb. Igaz, hogy az alkotmányok egy része együtt kezeli ezt a két intézményt, sőt, az amerikai alkotmány csak a kisajátításra vonatkozóan tartalmaz garanciális rendelkezéseket, a

¹⁶⁴ VÖRÖS IMRE: *A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. i.m. 28. p.

¹⁶⁵ Uo.

¹⁶⁶ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 161. p.

¹⁶⁷ Uo.

tulajdonhoz való jog így *expressis verbis* nem is szerepel az amerikai alkotmány szövegében. Ennek oka viszont abban rejlik, hogy az Egyesült Államokban a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság nem alakított ki önálló alkotmányjogi tulajdonfogalmat, hanem azt a klasszikus birtoklás, használat és rendelkezés részjogosítványával azonosítja.¹⁶⁸ Amerikában ebből adódóan az alkotmányos tulajdonvédelem köre nem terjed ki azokra a szociális jogosultságokra,¹⁶⁹ melyeket a magyar Alkotmánybíróság – német és strasbourgi hatásra – az Alkotmány 13. §-ának védelmi körébe sorolt. Ebből a – polgári jogi és alkotmányjogi – elhatárolásból következően viszont a tulajdonhoz való jog korlátozására nem vetíthetők rá a kisajátítás feltételei, hanem meg kell maradni az általános alapjogi tesztnél, azaz a szükségességi-arányossági vizsgálatnál.¹⁷⁰

2.7. A tulajdonhoz való jog és az öröklés joga

A tulajdonhoz való jog alkotmányjogi védelmének részelemét képezi a magánjogi tulajdonfogalom is, amit maga az Alkotmány is igazol akkor, amikor a tulajdonhoz való jog mellett – pontosabban azt követően – a 14. szakaszában biztosítja az öröklés jogát is.¹⁷¹ A magánjogi felfogást felhasználva az öröklési jognak is van tulajdonjogi vonatkozása, ami több külföldi alkotmányok is úgy jelenik meg, hogy erre a két jogra együttesen, egy szakaszban történik utalás.¹⁷² Így például a bonni alaptörvény a 14. cikkben mondja ki, hogy „A tulajdon és az öröklési jog biztosított.”

A magyar Alkotmány szintén a 14. §-ában biztosítja az öröklés jogát, amivel arra ad lehetőséget, hogy jogszabályban meghatározott feltételek esetén az örökgyó vagyonát halála esetén más személy megszerezhesse.¹⁷³ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az öröklési jog objektív értelemben a jogrendszer azon szabályainak összességét jelenti, amelyek a magánszemélyek halála esetén vagyonának sorsát rendezik, azaz törvényes illetve végrendeleti öröklés útján lehetővé teszik az örökgyó számára, hogy vagyonával halála esetére rendelkezék, illetve az örökös

¹⁶⁸ KINGA HILLER: *Eigentumsгарantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts unter vergleichender Berücksichtigung der Rechtsprechung des Supreme Court der USA und des deutschen Bundesverfassungsgerichts* [Diss. FU Berlin] (www.diss.fu-berlin.de/2004/142/indexe.html) 191. p. 2007-06-22)

¹⁶⁹ Uo.

¹⁷⁰ Ennek az álláspontunknak a részletesebb kifejtését és indokolását lásd a IV. fejezet 4. rész.

¹⁷¹ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 185. p.

¹⁷² Uo. Ezzel összefüggésben Drinóczi Tímea utal az olasz alkotmány 42. §-a, a cseh alapjogi karta 11. §-a és az észt alkotmány 32. 6. § (4) bekezdésének rendelkezéseire is.

¹⁷³ 672/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 508, 510.

számára, hogy azt megszerezhesse. Szubjektív értelemben – alanyi jogként – az örökléshez való jog egyaránt magába foglalja az aktív és passzív öröklési jogot. Az aktív öröklési jog magában rejti a tulajdonjog egyik részjogosítványát, a rendelkezési jogot: vagyis az örökhagyó jogát, hogy vagyonával feltételesen, halála esetére rendelkezhesen. A passzív öröklési jog az öröklés jogcímén történő tulajdonszerzést foglalja magába, vagyis azt, hogy valakinek az örökhagyó halálával alanyi joga keletkezzék a tulajdonszerzésre.¹⁷⁴

2.8. A tulajdonhoz való jog és a jogképesség

A(z) (ös)közösségi tulajdont felváltó magántulajdon kialakulásának következtében a magántulajdonos individualizálódni kezdett, kizárólagos és szabad rendelkezési jogot nyert tulajdona felett. Az ember tulajdonosi minősége azonban igényelte a törvényi, közhatalmi elismerést és védelmet. Az ember magántulajdonosi képességének absztrakciójaként jelent meg az ember jogképessége. Ebből absztrahálódott tovább a „személy” kategóriája, évszázadokon át megőrizve a személy tulajdonosi minőségét: „személy az, aki tulajdonos, vagy legalább is azzá válhat” (potenciális tulajdonos).¹⁷⁵

A tulajdonhoz való jog a jogképesség oldaláról megközelítve azt a kérdést veti fel, hogy az Alkotmány 13. §-a magában foglalja-e a tulajdonossá válás lehetőségét, a tulajdonosi jogállást. Az Alkotmánybíróság kezdeti határozataiban még pozitívan foglalt állást ebben a kérdésben,¹⁷⁶ majd később – nem kis mértékben az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított gyakorlatra is tekintettel¹⁷⁷ – kimondta, hogy a tulajdonszerzés joga nem alapjog, nem érinti a jogképességnek az Alkotmány 56. §-ában biztosított alapjogát sem.¹⁷⁸

2.9. A tulajdonhoz való jog és az egyesülési jog

E két alkotmányos jogból vezethető le a polgári jogban a jogi személyek létesítésének alanyi joga.¹⁷⁹ Az államnak tehát ebből a két alapjogból levezethetően válik kötelességévé az államnak, hogy a jogi személyek minél szélesebb választékát

¹⁷⁴ 819/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2038, 2040-2041.

¹⁷⁵ LENKOVICS BARNABÁS – SZÉKELY LÁSZLÓ: *Magyar polgári jog. A személyi jog vázlatja*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2000, 42. p.

¹⁷⁶ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 77.; VÖRÖS IMRE: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából. *Gazdaság és Jog*, 1994. 1. sz. 4. old.

¹⁷⁷ Lásd II. fejezet 2.2. rész.

¹⁷⁸ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197. Részletesebben lásd III. fejezet 2.4.1. rész.

¹⁷⁹ LENKOVICS BARNABÁS – SZÉKELY LÁSZLÓ: *Magyar polgári jog. A személyi jog vázlatja*. i.m. 45. p. Hozzáteesszük, hogy a jogi személyek alapítása nem minden esetben alapjogból táplálkozik.

biztosítsa, és a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítse a jogi személyek törvényes alapításának és működésének feltételeit.

2.10. A tulajdonhoz való jog és a gyülekezési jog

A gyülekezéshez való jog gyakorlása *a gyülekezési törvény értelmében* nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.¹⁸⁰ A gyakorlat azonban ezzel éppen ellentétes képet mutat: a rendezvények szervezői gyakran figyelmen kívül hagyják a kívülállók érdekeit, nem olyan megoldásokat választanak, ami a lehető legkevésbé érinti a kívülállók jogait, hanem pont ellenkezőleg, a médiaérdeklődés felkeltése céljából arra törekednek, hogy a rendezvény a kívülállók lehető legszélesebb körét érintse. A gyülekezési jog gyakorlása során mások szabad mozgáshoz való jogának sérelme magától értetődő, ám előfordulhat mások tulajdonhoz való jogának sérelme is. Az útlezárások miatt ugyanis az is előfordulhat, hogy egy üzlettulajdonos nem tudja kinyitni az üzletét, vagy a vevői nem jutnak el hozzá, rosszabb esetben pedig felgyújtják az autóját és betörik az ablakát.¹⁸¹ Egy fizetőparkolóban szervezett demonstráció pedig az önkormányzatok tulajdonát érintheti.

Mindezek által sérülhet az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált „javak háborítatlan élvezetéhez való jog.” Ilyen esetben felmerülhet valamelyik jog korlátozásának kérdése. A tulajdonhoz való jog korlátozásának mércéjévé az Alkotmánybíróság gyakorlatában – mint később látni fogjuk – a „közérdek” kategóriája vált. Amíg azonban a tulajdonhoz való jog alapját képező polgári jogi tulajdonjog a közlekedési infrastruktúra fejlesztése mint közérdek miatt a kisajátítás révén akár teljes egészében el is vonható (pl. autópálya építés céljából), addig fordítva, a gyülekezési jog a közlekedés aránytalan sérelme esetén – már 2004 óta¹⁸² – nem korlátozható. Ebből az is következhet, hogy tüntetők napokon keresztül, sőt, mivel Magyarországon – egyes országokkal ellentétben – nincs időbeli korlátja a gyülekezési jog gyakorlásának, így akár az idők végezetéig is elzárhatnak a közlekedés elől egy útvonalat.

¹⁸⁰ A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 2. § (3) bekezdés.

¹⁸¹ Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (II.) Az Országgyűlési Biztos Hivatalában 2008. november 27-én rendezett műhelybeszélgetés anyagai. In *Közjogi Szemle*, 2009. júniusi szám, 21. p.

¹⁸² Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 147. § (1) bekezdés a) pontja alapján.

Az Alkotmánybíróság ezt a problémát azzal próbálta megoldani, hogy kimondta: egy gyűlés időtartamának megítélése mindig a jogalkalmazás feladata, így az is, hogy az autópályán tartott gyűlés nem teszi-e lehetetlenné a közlekedést.¹⁸³ Hozzátette ugyanakkor, hogy „a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek védelmében is indokolt lehet a gyülekezési jog korlátozása, de kisebb mértékben, mint amikor másik alapjog védelmében kerül sor korlátozásra.”¹⁸⁴

Az Alkotmánybíróság a gyülekezéshez való jog és a tulajdonhoz való jog összefüggéseit tehát mindeközéig nem vizsgálta, noha véleményünk szerint a két alapjog korlátozásának mércéjét ebből a gyakorlati aspektusból vizsgálva is érdemes lenne felülvizsgálni, és adott esetben a gyülekezési jog vonatkozásában is a közérdeknek erőteljesebb hangsúlyt adni.

Az Európai Bíróság előtt már merült fel hasonló tényállás, a *Schmidberger-ügyben*,¹⁸⁵ melyben az Európai Bíróság a gyülekezési szabadságot részesítette előnyben a tulajdon szabadsága és az áruk szabad mozgásával szemben.

2.11. A tulajdonhoz való jog és a szociális biztonsághoz való jog

A szociális, jóléti államokban a tulajdonosoknak a tulajdonukkal való szabad rendelkezés, és a vállalkozás szabadságára való igény olyankor szembekerül a tulajdon nélküliek szociális biztonságra való igényével, amely igény alkotmányjogilag ugyanúgy megalapozottnak tekintendő. A tulajdon klasszikus liberális felfogása még a tulajdonjog elvi korlátlanágát deklarálta, a társadalmi-gazdasági viszonyok változásával, a szociális egyenlőtlenségek fokozódásával az abszolút jogosítványról szóló tétel viszont tarthatatlanná vált: a tulajdonjog korlátozottságát kellett elfogadni.

Kezdetben az Alkotmánybíróság álláspontja az volt, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában szabályozott szociális biztonsághoz, illetve szociális ellátáshoz való jog és a 13.

¹⁸³ Az Alkotmánybíróság ennek alátámasztására utalt a Lordok Háza által 1999. március 4-én meghozott *Director of Public Prosecutions v. Jones and Another* döntésre. 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651.

¹⁸⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.; 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 471–473.

¹⁸⁵ A tényállás szerint egy szállító vállalat vezetője, Eugen Schmidberger beperelte az Osztrák Köztársaságot, mert engedélyezett egy demonstrációt az autópályán, ami akadályozta a szállítását. A felperes arra alapozta követelését, hogy az öt tehergépkocsija 4 egymást követő napon nem közlekedhetett az autópályán, és ezáltal az áruforgalom szabadságát korlátozták. Case C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Austria [2003] ECR I-5659., Case C-36/02. Részletesebben lásd még e témakörhöz: GYENEY LAURA: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíráskodás területén. *Iustum Aequum Salutare II.* 2006/3–4., 85–99. p.

§-ban biztosított tulajdonhoz való jog között nincs összefüggés¹⁸⁶ – kivéve azt az esetet, ha van mögötte járulékfizetés.¹⁸⁷

Az Alkotmánybíróság a gazdasági stabilizációs törvénycsomaggal,¹⁸⁸ az ún. Bokros-csomaggal kapcsolatos döntéseiben mondta ki először, hogy az Alkotmány 13. §-ának védelmi köre a tulajdon egykori, egyéni cselekvési autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra, így a társadalombiztosítási igényekre is kiterjed, ezért a biztosítási jellegű társadalombiztosítási szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság a tulajdonvédelem ismérvei szerint kell elbírálni.¹⁸⁹ Az Alkotmánybíróság tehát fokozatosan kiterjesztette az Alkotmány 13. §-ának védelmi körét a biztosítási alapú társadalombiztosítási igényekre, azon belül is azokra a várományokra, amelyek az érdekeltek ellenszolgáltatásán, azaz járulékfizetésen alapulnak. Ezzel a lépéssel a testület megítélésünk szerint veszélyes területre tévedt, ugyanis ezt követően nem egyszerű feladat a tulajdonhoz való jog és a szociális biztonsághoz való jog között meghúzni a határvonalat. A testület erre – lépésről lépésre – megpróbált egy kritériumrendszert kialakítani, hogy mikor élvez egy szociális juttatás tulajdoni védelmet. Álláspontunk szerint viszont az Alkotmány 13. § és a 70/E. szakaszai közötti „mezsgye” még mindig meglehetősen „szűk és ingoványos.”¹⁹⁰

2.12. A tulajdonhoz való jog és a munkához való jog

A tulajdon és a munka összefüggéseiről nemcsak az eredeti 1949-es alkotmányunk szövege,¹⁹¹ de már a legelső tulajdonelméletek is említést tesznek. Már *John Locke* is abból indult ki, hogy a tulajdon az emberek munkájának eredményeként jött létre,

¹⁸⁶ 26/1993. (IV. 29.) számú határozat, ABH 1993, 196, 202.

¹⁸⁷ Az Alkotmánybíróság gyakorlatának történeti fejlődéséhez lásd a 37/2007. (VI. 12.) AB határozat indokolását.

¹⁸⁸ A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény

¹⁸⁹ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.; 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 210.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260.

¹⁹⁰ Részletesebb kifejtését lásd a IV. fejezet 3.3. részben.

¹⁹¹ Az 1949. évi XX. törvény kihirdetésekor szövege szerint: „*A munkával szerzett tulajdont az Alkotmány elismeri és védi.*” [8. § (1) bek.] Mindez logikusan következik abból, hogy az 1949. augusztusában hatályba lépett Alkotmány a társadalmi rend alapjaként a munkát határozta meg, és kijelentette, hogy minden munkaképes polgárnak nemesak joga, de kötelezettsége és becsületbeli ügye, hogy képességei szerint dolgozzék. Az olasz alkotmány 4. § (2) bekezdése ma is tartalmazza ezt a kötelezettséget. DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 150. p. továbbá 169. p. 30-as lábjegyzet.

aminek eredményeként az emberek gazdagodni kezdtek.¹⁹² *Adam Smith* ugyanezt úgy fogalmazza meg, hogy „saját munkája olyan tulajdona az embernek, amely minden más tulajdonának a legfőbb forrása, s mint ilyen, a legszentebb és legsérthetlenebb.”¹⁹³

XIII. Leó pápa 1891-es *Rerum novarum* kezdetű enciklikában kijelentette, hogy minden gazdagság egyetlen forrása a dolgozók munkája. Az enciklika elmegy egészen addig, hogy elismeri a munkások jogát arra, hogy a sztrájk eszközével szerezzék meg maguknak a társadalmi gazdagságból őket megillető részt.

2.13. A tulajdonhoz való jog és a sztrájkjog

A tulajdonhoz való jog és a sztrájkhoz való jog alkotmányos összefüggéseivel részletesebben foglalkozik *Serák István*, aki a 2008-as vasúti sztrájk apropóján írt tanulmányában helyesen mutat rá arra, hogy a sztrájk Alkotmányban biztosított joga nem jelenti azt, hogy e jog gyakorlóinak korlátlanul lehetősége lenne a gazdasági élet alkotmányos alapjait meghatározó jogok, így a tulajdonhoz való jog „területére történő behatolásra”.¹⁹⁴ Serák helyesen állapítja meg, hogy a „közvetlen, direkt ráhatás, vagyis az olyan sztrájkkövetelés, amely a tulajdonos számára az elérendő célon kívül azt is elő kívánja írni, hogy ezt milyen módon érje el, elvonja a tulajdonos döntési és cselekvési szabadságát, így a rendelkezési jogot kiüresíti.”¹⁹⁵ Egyetértünk Serák István megállapításával, hiszen magunk is azt az – alapvetően liberális – tulajdonfelfogást képviseljük, hogy a tulajdonhoz való jog lényeges tartalma a polgári jogi tulajdonjog klasszikus triásza, azaz a birtoklás, használat és rendelkezés joga, kiegészülve természetesen egyéb – az Alkotmánybíróság által a későbbiekben elismert – közjogi jogosultságokkal is.

Az Alkotmánybíróság azonban – a tanulmányban idézett 1991 és 1993 között született alkotmánybírósági határozatokkal ellentétben¹⁹⁶ – 1993-tól már azt az álláspontot képviseli, hogy „az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre [...] nem

¹⁹² JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzat...* i.m. 71. p.

¹⁹³ ADAM SMITH: *A nemzetek gazdagsága*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1959, 127. p.; LENKOVICS BARNABÁS: *A fenntartható tulajdoni alapokról*. i.m. 8–9. p.

¹⁹⁴ SERÁK ISTVÁN: Gondolatok a sztrájkjog és a tulajdonhoz való jog alkotmányos összefüggéseiről a 2008-as vasúti sztrájk apropóján. In *Közjogi Szemle*, 2009. decemberi szám, 26–32. p.

¹⁹⁵ SERÁK ISTVÁN: Gondolatok a sztrájkjog és a tulajdonhoz való jog alkotmányos összefüggéseiről... i.m. 32. p.

¹⁹⁶ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, 4/1993. (II. 12.) AB határozat, 29/1993. (V. 6.) AB határozat. Idézi SERÁK ISTVÁN: Gondolatok a sztrájkjog és a tulajdonhoz való jog alkotmányos összefüggéseiről... i.m. 31. p.

azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival.” „A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.”¹⁹⁷ A testület szerint a tulajdonjog gyakorlása természetesen korlátozható, ennek keretében korlátozható a rendelkezési részjogosítvány is. A rendelkezési részjogosítvány korlátozása csak akkor alkotmányellenes, ha azt úgy korlátozzák, hogy a tulajdonos akarati autonómiáját teljesen kizárva megnyitják a tulajdonjog átszállásának lehetőségét, mert akkor ez a korlátozás már a tulajdonjog *fennállását* és nem csupán gyakorlását érinti. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a polgári jogi tulajdonjog klasszikus részjogosultságai – így a rendelkezési jog is – korlátozhatóak anélkül, hogy a korlátozás a tulajdonhoz való jog, mint alapjog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütközne. A sztrájkjoggal való összefüggésében vizsgálva azonban ez az állítás pontosításra szorulhat, hiszen a rendelkezési jogosultság kiüresítése – ahogy arra Serák István is utal¹⁹⁸ – már álláspontunk szerint megalapozhatja a tulajdonhoz való alkotmányos jog sérelmét.

2.14. A tulajdonhoz való jog és a közteherviselési kötelezettség

A közteherviselési kötelezettség kapcsán első ránézésre óhatatlanul is felmerül a tulajdonhoz való jog sérelmének kérdése. Az Alkotmánybíróság is szembesült ezzel a problémával, és az Alkotmány e két rendelkezésének (vagyis az Alkotmány 13. és a 70/I. §) viszonyát úgy határozta meg, az Alkotmány 70/I. §-a, ami a közteherviselési kötelezettséget írja elő, különleges szabálynak tekinthető a tulajdonhoz való jogot biztosító 13. §-hoz képest, így a „*lex specialis derogat legi generali*” elve alapján a tulajdonvédelem garanciái háttérbe szorulnak. Az adók nem korlátozzák a tulajdonhoz való jogot, hanem ezekre a tulajdonhoz való jog nem terjed ki. Az Alkotmánybíróság a 17/1999 (VI. 11.) AB határozatában leszögezte, hogy „amennyiben az adó, illeték vagy más közbefizetésre vonatkozó szabályozás megfelel az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos követelményének, akkor az az Alkotmány 13. szakaszában

¹⁹⁷ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 376.

¹⁹⁸ SERÁK ISTVÁN: Gondolatok a sztrájkjog és a tulajdonhoz való jog alkotmányos összefüggéseiről... i.m. 32. p.

biztosított tulajdonhoz való jogot nem érinti.”¹⁹⁹ Ez a megállapítás egyébként értelemszerűen következik a tulajdon normatív jellegén alapuló alkotmányos védelem elvéből. Alkotmányos értelemben ugyanis tulajdon csak a jog által elismert és konkrét tartalommal kialakított jogosultság lehet, ami annyit is jelent, hogy a vagyon, mint jogosultságok és kötelezettségek összessége – és nem egy konkrét jogosítvány – a tulajdonhoz való jog védelmét nem élvezheti.²⁰⁰ Ezért ha a közhatalom oly módon avatkozik be az érintettek vagyoni viszonyaiba, hogy a beavatkozás a vagyon egészét csökkenti ugyan, de nem állapítható meg valamely konkrét jogosítvány sérelme, a tulajdonvédelem elvileg nem alkalmazható. Ilyen, a vagyont mint olyat érintő beavatkozás mindenekelőtt valamely fizetési kötelezettség – jellemzően adó, járulék – előírása a jogalkotó részéről, amely egyes konkrét jogosítványokat közvetlenül nem érint, de szükségszerűen csökkenti az érintett vagyoni jogosítványainak összértékét.²⁰¹

A magyar Alkotmánybíróság tehát – mindezidáig – csínján bánt a vagyon tulajdoni védelmével kapcsolatban. Annak ellenére, hogy a külföldi bíróságok gyakorlatát megfigyelve megállapíthatjuk, hogy azok sem zárják ki teljes mértékben a vagyont a tulajdonvédelem köréből, ám azt csak a legszélső esetekre tartják fenn. A német Szövetségi Alkotmánybíróság általában elveti a vagyon mint olyan tulajdoni védelmét,²⁰² és a tulajdonhoz való jog adóztatás révén történő megsértését lényegében csak akkor állapítja meg, ha a pénzügyi elvonás a kötelezettet túlzottan megterheli, cselekvési lehetőségét olyannyira korlátozza, hogy az akár kisajátításnak is tekinthető.²⁰³ Ezt a német (karlsruhe-i) alkotmánybíróság úgy fogalmazta meg, hogy a konfiskatórius, „megfojtó hatású” (erdrosselnde) adók már a tulajdonhoz való jog sérelmét jelentik, ezáltal alkotmányellenesek.²⁰⁴ A magyar Alkotmánybíróság – etekintetben nagyon helyesen – követte a német gyakorlatot, és több határozatában is kiemelte, hogy általában véve az adók, illetékek mértékét, összegszerűségét nem

¹⁹⁹ Idézet a határozatból: „Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ha az adó, illeték vagy más közbefizetésre vonatkozó szabályozás megfelel az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos követelményének, akkor az az Alkotmány 13. §-át sem érinti.” 17/1999 (VI. 11.) AB, ABH 1999, 131, 134.

²⁰⁰ A német Szövetségi Alkotmánybíróság általában elveti ugyan a vagyon, mint olyan tulajdonvédelmét [Bundesverfassungsgericht 87, 153, 169. (1992)], ugyanakkor viszont a konfiskatórius (erdrosselnde) adókat a tulajdonjogot sértőnek minősíti [BVerfGE 14, 221, 241. (1962); BVerfGE 87, 153, 169. (1992)]; lásd bővebben SONNEVEND PÁL: A tulajdonhoz való jog. In *Emberi jogok*. i.m. 658. old. Hasonló döntést tartalmaz, noha nem a tulajdonhoz való jog, hanem az Alkotmány 70/I. §-ának sérelmére alapozva a magyar Alkotmánybíróság 1531/B/1991. AB számú határozata is. (ABH 1993, 707.)

²⁰¹ Lásd SONNEVEND PÁL: A tulajdonhoz való jog. In *Emberi jogok*. i.m. 658. p.

²⁰² Vö. BVerfGE 91, 207, 220.

²⁰³ BVerfGE 25, 288, 315. (1969); BVerfGE 31, 8, 17. (1971).

²⁰⁴ Vö. BVerfGE 14, 221, 241; 87, 153, 169., SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 658. p.

hivatott vizsgálni, ugyanakkor amennyiben a kivetett közteher olyan túlzott mértékű (konfiskatórius jellegű), hogy már nem is a célt valósítja meg, hanem az adóalany ellehetetlenülését idézi elő, akkor már felvetődnek alkotmányossági aggályok.²⁰⁵

2.15. A tulajdonhoz való jog és a kulturális jogok

Az ENSZ 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata az emberi jogokról a személyiségi elemet hangsúlyozza, amikor a szerzői jogot külön „alapvető emberi jogként” határozza meg.²⁰⁶ Ugyanakkor az alkotó védelmét a jog az alkotás eredményének védelem alá helyezésével biztosítja. Az így védett alkotásra vonatkozó kizárólagos jogok a dolgok mellett a tulajdonjog közvetett tárgyának egy sajátos fajtájaként, „szellemi tulajdonként” is felfoghatók. Ez a „tulajdonjog” azonban sajátos, mert *gondolati* jellegű (az elme alkotása), mert tárgya a dolgokkal szemben *helyhez nem* kötött (egyszerre több helyen is használható), *sajátosan azonosíthat* (egyéni, eredeti). Itt a tulajdonjogra vonatkozó kizárólagosság is különleges, mert az alkotó („tulajdonos”) és az alkotás („tulajdon”) kapcsolata *személyes jellegű*. Ezen kívül jelentős időbeli, területi, társadalmi felhasználási *korlátai* is vannak (védelmi idő, területi hatály, a társadalom kiterjedt szabad felhasználási jogai). A magyar Alkotmánybíróság értelmezése az iparjogvédelmi és a szerzői jogokat is – külön-külön – a tulajdonjoghoz való alapvető alkotmányos jogok és kötelezettségek körébe is bevonta.²⁰⁷

A szellemi alkotások tulajdonként való felfogása és védelme – amely tükröződik, a „szellemi tulajdon” „ipari tulajdon” („intellectual property”, „industrial property”) terminológiában – manapság már szinte a legtöbb alkotmányban²⁰⁸ és nemzetközi dokumentumban²⁰⁹ megtalálható.

²⁰⁵ 1558/B/1991 AB határozat, ABH 1992, 506, 507.; 66/2006. (XI. 29.) AB határozat. Ugyan a kézirat végleges lezárását és leadását megelőzően, de már a dolgozat érdemi részének megírását követően került napvilágra az Alkotmány 70/I. §-ának módosítása, pontosabban új (2) bekezdéssel történő kiegészítése, és az ezzel összefüggő 98%-os különadó megjelenése. Az Alkotmánybíróság is állást foglalt a kérdésben (Lásd 1268/B/2010. AB határozat). A kérdésre egyrészt területi okokból nem térünk már ki, másrészt azért sem, mert ezt inkább aktuálpolitikai kérdésnek tartjuk, mintsem az alkotmányjog-tudomány szempontjából mérőföldkönek számító problémának.

²⁰⁶ 27. cikk (2) bekezdés. KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok dokumentumokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, Második kiadás. 392. p.

²⁰⁷ 1338/B/1992. és 312/B/1995. AB határozatok.

²⁰⁸ A lett alkotmány 105. §-a a szerzői és szabadalmi jogokat védi, a szlovén alkotmány 60. §-a a copyright és művészeti, tudományos, kutatási és feltaláló tevékenységből származó más jogoknak a védelmét garantálja. A svéd alaptörvény szerint a szerzőket, művészeket és fényképészeket megilletik a munkájuk feletti jogok a törvényben lefektetett rendelkezéseknek megfelelően. DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 176. p. Ugyan a magyar Alkotmány a szellemi

2.16. A tulajdonhoz való jog és az egészséges környezethez való jog

Az Alkotmány 18. §-ában deklarált egészséges környezethez való alkotmányos jog tartalma, valamint a természeti értékek megőrzéséhez és gyarapításához, a természetben okozott jövátehetetlen és visszafordíthatatlan károk megelőzéséhez fűződő közérdek súlya kellő okot szolgáltat arra, hogy a jogalkotó a tulajdonhoz való jogot korlátozza. Az Alkotmánybíróság a 29/1995. (V. 25.) AB határozatában azt kimondta, hogy „Az alkotmányosan védett tulajdon biztonságos hosszú távú használatának korlátozását lehetővé tevő rendelkezés (...) akkor alkotmányos, ha – más tulajdonkorlátozási lehetőségekhez hasonló módon – a tulajdonos érdeksérelmének alkotmányos orvoslása mellett – más jelentős, ugyancsak védett cél érdekében történik.”²¹⁰ Az ingatlantulajdonosok tulajdonosi jogainak korlátozásával összefüggésben a testület megállapította, hogy egy földterület védetté nyilvánítása nem jelent a természeti értékek védelmének megóvását elérni kívánó közérdekű célhoz viszonyítva aránytalan tulajdonkorlátozást. A testület szerint az ilyen korlátozás azért nem önkényes, mert a természet megóvását célozza, tehát ésszerű, viszont törvénynek kell tartalmaznia azokat az előírásokat is, amelyek a védetté nyilvánított ingatlanok tulajdonosainak megfelelő, arányos ellentételezést, kártalanítást nyújtanak az ingatlantulajdont érintő korlátozás esetére.²¹¹

A közterületekhez tartozó zöldfelületek közösségi érdekeknek megfelelő mértékű megtartása az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi oldalára figyelemmel ugyancsak megfelelhet a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának feltételeként szolgáló közérdekűségi mércének.²¹² Ezen az alapon mondta ki az Alkotmánybíróság egy önkormányzati rendelettel összefüggésben, hogy a bányatelek művelésének önkormányzat általi megtiltása a környezetvédelem érdekében ugyan járhat tulajdonosi érdeksérelemmel, ám az önkormányzatnak ilyenkor megvan a lehetősége arra, hogy előnyben részesítse a hosszú távú természetvédelmi érdekeket,

tulajdonról kifejezetten nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az iparjogvédelmi és szerzői jogok is a tulajdonhoz való alkotmányos jog körébe sorolhatók (1338/B/1992. és 312/B/1995. AB határozatok).

²⁰⁹ A 2000 decemberében elfogadott „Az Európai Unió alapvető jogok chartája” (Charter of fundamental rights of the European Union) szerint a szellemi tulajdon is védelemben részesül (FÁBIÁN FERENC: Alkotmány és tulajdon. i.m. 164. p.), sőt az Emberi Jogok Európai Bizottsága is a találmányok szabadalmát a *javak* körébe sorolta, amelyek békés élvezetét (peaceful enjoyment) az Emberi Jogok Európai Egyezményének első kiegészítő jegyzőkönyve biztosítja.

²¹⁰ ABH 1995. 145., 148.

²¹¹ 964/B/1998 AB határozat, ABH 2002, 873, 878.

²¹² 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2007, 984, 993.

hozzátéve azonban, hogy mindez eseti mérlegelés kérdése, amelynek lehetőségét kizárni alkotmányellenes.²¹³

²¹³ 29/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 145.

II. A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása és fejlődése – nemzetközi kitekintés

1. Az első emberi jogi deklarációk és külföldi alkotmányok

A tulajdon alkotmányos védelme már a polgári társadalmi berendezkedés megjelenésének egyik jelentős – ha nem a legjelentősebb – elemének tekinthető. A felvilágosodás és a polgárosodás nagy eszmeáramlatai ugyanis a tulajdon intézményét általános társadalomelméleti és filozófiai rangra emelték. Már a polgári forradalmak eszmei előkészítésében is komoly szerepet játszott a magántulajdon szentségének elmélete, amely abból kiindulva, hogy a tulajdonától megfosztott, abból kirekesztett egyén nem szabad ember, és ezáltal még a közösségi gondoskodás esetén is kiszolgáltatottá válik, az egyéni szabadság anyagi alapját és legfőbb biztosítékát jelentő tulajdont gyakorlatilag a szabadsággal azonosította.²¹⁴

A polgári forradalmak eredményeként kialakult a termelőeszközök feletti tőkés magántulajdon, amelynek eredményeképp az új modern jogrendszer az uralkodó tőkés-tulajdonjogi viszonyokra épül fel, amely a bomló feudális társadalom önkényével, jogtalanságával szemben folytatott küzdelem során alakult ki. A polgári forradalmak a nyílt jogegyenlőtlenség évszázadokon át tartó uralmát döntötték meg, megszüntetve ezzel a feudális kiváltságokra alapított, elavult jogrendszereket. Az új termelőmód uralkodóvá válásával, az alapvető termelőeszközök birtoklásának új rendjével együtt jelent meg a magántulajdon szentségének elismerése. Ugyan a korábbi társadalmak joga is védte a tulajdonjogot, a polgári forradalmakat követő jogrendszerek azonban – minden eddigi jogtól eltérően – a korlátlan magántulajdon jogát szentesítették. A magántulajdon szentségének elve alapján a korábbi – korlátok között érvényesülő – feudális tulajdonjog felszámolásra került, és a polgár a birtokában lévő termelőeszközök felett szabad rendelkezési jogot nyert.

Ennek eredményeként a tulajdon szabadságának deklarálása már a legelső emberi jogokat tartalmazó dokumentumokban, alkotmányokban is megjelent²¹⁵ a magántulajdon szentségének és sérthetetlenségének hangsúlyozásával. Észak-Amerikában már az 1774-es Philadelphiai Nyilatkozat és az 1776-os Virginiai Jogok Nyilatkozata is az ember elidegeníthetetlen emberi jogai között sorolta fel a

²¹⁴ LENKOVICS BARNABÁS: *Magyar polgári jog. Dologi jog.* i.m. 58. p.

²¹⁵ A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének kezdeteiről az észak-amerikai és a francia deklarációkban és alkotmányokban lásd HARMATHY ATTILA: A tulajdonjog alkotmányos védelme. *Jogtudományi Közlemény*, 1989, 5. sz. 217. p.

tulajdonhoz való jogot. Ugyan az Amerikai Egyesült Államok alkotmányába nem, annak 1791. évi V. számú kiegészítésében már rögzítésre került, hogy senkit sem lehet jogszerű, törvénynek megfelelő eljárás nélkül megfosztani tulajdonától, továbbá, hogy magántulajdont közcélokra csak igazságos kártalanítás ellenében lehet igénybe venni, illetve elvonni.²¹⁶ Franciaországban pedig már az 1789-es Ember és Polgár Jogainak Deklarációja is elismerte a magántulajdon sérthetlenségét, kimondván, hogy „tulajdonától, lévén a tulajdon szent és sérthetetlen, senki meg nem fosztható.”²¹⁷

Ez a liberálkapitalista felfogás, vagyis hogy a tulajdon természettől való²¹⁸ és ezáltal az állam által korlátozhatatlan joga minden embernek, a modern piacgazdaságban már kevésbé tartható. Megjelenik ugyanis az a felfogás, hogy a tulajdon társadalmi kötelezettségekkel (is) jár, és ennek a – tulajdon szociális funkciójából kiinduló – felfogásnak az eredményeként a tulajdonkorlátozás a tulajdonjog immanens tartalmi elemévé válik.²¹⁹ A XIX. század végétől a szociális jogok megjelenése is ilyen, azaz a tulajdonhoz való jog korlátozására irányuló törekvésnek tekinthető. Igaz, a tulajdonnal járó kötelezettségek már a porosz Landrechtben is megjelentek,²²⁰ alkotmányi szinten azonban elsőként a weimari alkotmány mondta ki, hogy „a tulajdon kötelez”.²²¹ Ez a 153. cikk és az ehhez kapcsolódó birodalmi bírósági gyakorlat később az 1949-es bonni alaptörvény tulajdongaranciájának is alapjául szolgált – a későbbi kiegészítésekkel.²²²

Ebből is látható, hogy a tulajdon mindig is a társadalom legalapvetőbb intézményének számít(ott), nemcsak azért, hogy tulajdon nélkül az egyéni szabadság

²¹⁶ KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok dokumentumokban*. i.m. 127–128. p.

²¹⁷ Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés által 1789. augusztus 26-án elfogadott Ember és Polgár Jogainak Deklarációja XVII. cikk. KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok dokumentumokban*. i.m. 122.p.

²¹⁸ Ez a felfogás John Locke-tól eredeztethető, akinek – szerződéses államfelfogásból kiinduló – elmélete szerint a tulajdon (property) már a természetes állapotban is megillette az egyes embereket, vagyis „az emberi létállapot szükségszerűen maga után vonja a magántulajdont.” JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzat...* i.m. 63. p. Locke tulajdonra vonatkozó elméletének bővebb elemzését lásd: TÉGLÁSI András: *A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása*. Jogtudományi Közlöny 2008./7–8. szám. 361–374. p.

²¹⁹ Lásd erről VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az alkotmányban*. Acta Humana, 1995, No 18–19. 154. p.; EÖRSI GYULA: *Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai*. Akadémiai, 1975, 227–228. p.

²²⁰ HARMATHY: i.m. 224. p.; LÁBADY TAMÁS: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. i.m. 110. p.

²²¹ Ez épp ellentéte volt a BGB „tetszés szerinti tulajdonhasználat” rögzítésének. A weimari alkotmány már nem tekintette „sérthetetlennek” a tulajdont, csupán egy semlegesebb megfogalmazással annyit mondott ki, hogy az alkotmány „biztosítja” (gewährleistet) a tulajdont, és bizonyos esetekben még kártalanítás nélküli kisajátítást is lehetővé tett. KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok dokumentumokban*. i.m. 215. p.

²²² HELMUT RITTSTIEG: *Eigentum als Verfassungsproblem. Zu Geschichte und Gegenwart des bürgerlichen Verfassungsstaates*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1975, 289. p.

érvényesüléséről sem beszélhetünk, hanem abból kifolyólag is, hogy a tulajdoni berendezkedés az állam társadalmi és gazdasági berendezkedésének, sőt, szuverenitásának is meghatározó eleme. A szocialista alkotmányokban is az állam azért jelent meg a termelési eszközök kizárólagos tulajdonosaként, mert ezáltal kiszolgáltatott helyzetbe hozta önmagával szemben a(z) – ily módon – nincstelen(né váló) polgárait. Mindezek a korábbi, a fasiszta illetve kommunista uralmak²²³ magántulajdont semmibe vevő eszméi is alátámasztják a tulajdon állammal, illetve az állam által alkotott joggal szembeni alkotmányi védelmének szükségességét.

2. A magántulajdon védelme a nemzetközi jogban

2.1. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Az évszázadok során – különösen a XX. század totalitárius rendszereinek ismeretében – nyilvánvalóvá vált, hogy az egyén tulajdonára nemcsak a másik tulajdonos (magánszemély és szervezetei), hanem maga az állam, az önkényre hajlamos közhatalom és az általa alkotott jogszabályok is veszélyt jelenthetnek, amelyekkel szemben az egyes ember tulajdonát meg kell védeni. Ezek ugyanis az egész társadalom totális elnyomása érdekében felszámolták vagy drasztikusan korlátozták az egyének számára anyagi függetlenséget, szabadságot és autonómiát biztosító polgári magántulajdont. Mindez arra ösztönözte a nagy nemzetközi szervezeteket, elsősorban a II. világháború után megalakult Egyesült Nemzetek Szervezetét, hogy multilaterális, egyetemes hatályú nyilatkozatokban deklarálják a legfontosabb, egyetemes érvényű emberi jogokat, ezek sorában a tulajdonhoz való jogot is. A korábbi megjelenési formái mellett lényegében ezt követően – illetve ennek hatására – vált *általánosan*

²²³ A fasiszta mozgalmakat sokszor hasonlítják a szocialista mozgalmak eszméihez, ám a két államfelfogás *tulajdonra vonatkozó* elképzeléseit érdemes néhány mondatban összehasonlítani. Az olasz fasiszta párt 1921-es programjában az állam gazdasági és társadalmi berendezkedését illetően kimondta, hogy a „fasiszmus elismeri a magántulajdon társadalmi szerepét, amely egyszerre jog és kötelesség.” A gazdaság állami irányítása – pontosabban az állam és a gazdaság összefonódása – tehát a fasiszta elképzelések szerint nem igényelte a magántulajdon megszüntetését, hanem épp ellenkezőleg: a magántulajdon stabilizálására törekedett. Németország 1934. november 27-i törvénye a tulajdonosi gazdasági csoportok megszervezését rendelte el, amelynek következtében hat fontos birodalmi csoport jött létre (úgy mint a gyáriparé, a kereskedelemé, a kisiparé, a bankoké, a biztosítóké és az energiaiparé), míg a Spanyolországban 1936-ban kibocsátott Munka Chartája megalapozta a fasiszta szindikátusok szervezését, de ugyanakkor leszögezte a magántulajdon védelmét: „a gazdaság minden tényezőjét termelési vagy szolgáltatási ágak szerint, vertikális szakszervezetekben kell összefoglalni.” Ez tehát alapvetően megkülönbözteti a szocialista államfelfogástól, amely – mint arra már utaltunk – a fasiszta nézetekkel szemben éppenséggel *elvetette* a magántulajdon létét.

elfogadottá a világ civilizáltabb részeiben a tulajdonhoz való jog alkotmányos elismerése és védelme.

Az ENSZ Közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*²²⁴ a 17. cikkében szól a tulajdonról, amikor kimondja, hogy „minden személynek, mind egyénileg, mind másokkal együttesen joga van a tulajdonhoz.”²²⁵ Ezen általános elvi deklaráció mellett a korlátozások vonatkozásában csupán a tulajdon önkényes elvételével szemben nyújt védelmet a második bekezdés, amely szerint „senkit sem lehet tulajdonától önkényesen megfosztani.”²²⁶

2.2. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a strasbourgi bíróság gyakorlata

A magyar Alkotmánybíróság már működésének kezdete óta felhasználta az Emberi Jogok Európai Egyezményéből és a strasbourgi gyakorlatból kikristályosodó jogelveket és követelményeket. Tette ezt annak ellenére, hogy a két szerv tevékenysége között alapvető különbség, hogy míg az Emberi Jogok Európai Bírósága kizárólag konkrét, egyedi ügyek elbírálásával foglalkozik, addig az Alkotmánybíróság tevékenységének jelentékeny részét nem az egyedi alapjogi jogsérelmek védelme, hanem az absztrakt, általános normakontroll teszi ki.²²⁷ Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal összefüggő határozatainak meghozatala során is alapvetően követte a strasbourgi bíróság gyakorlatát, s ezt *expressis verbis* is megerősítette, kimondván, hogy „az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogi Bíróság ítélezésével.”²²⁸ A tulajdon védelmének a klasszikus polgári jogi tulajdonjogon túli kiterjesztése minden bizonnyal megfelel a strasbourgi bíróság által követett gyakorlatnak. A két bíróság gyakorlata azonban nem minden esetben van teljesen összhangban, noha az Alkotmánybíróság számtalan határozatában hivatkozta meg a strasbourgi bíróság egy-egy határozatát. Ezekre a későbbiek során a megfelelő helyen ki is térünk. Jelen

²²⁴ A nyilatkozatot az Egyesült Nemzetek a San Franciscóban, 1945. június 26-án kelt Alapokmányába foglalt elvekből következő részletes szabályok kinyilvánítása és az emberi jogok nemzetközi jogi védelmének széles körű biztosítása érdekében fogadta el. Az ENSZ Alapokmánya Magyarországon az 1956. évi I. törvénnyel került kihirdetésre. Magyar fordítását lásd KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok dokumentumokban*. i.m. 385–393. p.

²²⁵ KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok dokumentumokban*. i.m. 389. p.

²²⁶ Uo.

²²⁷ Sólyom László egyik tanulmányában kiemeli, hogy a magyar Alkotmánybíróság – a némettel ellentétben – sokkal kevésbé fektet hangsúlyt az alapvető jogokon esett egyéni jogsérelmekre. SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az Alkotmánybíróság hatásköreinek sajátossága*. In *Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére*. Pécs, 1996, 18. p.

²²⁸ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.

fejezetben csupán rövid elméleti alapvetést teszünk az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a strasbourgi bíróság tulajdonra vonatkozó gyakorlatát illetően.

Az Európa Tanács tagjai 1950. november 4-én Rómában írták alá az *Emberi Jogok Európai Egyezményét*,²²⁹ amely 1953 szeptemberében lépett hatályba. Az Egyezmény eredeti szövegében azonban a tulajdonhoz való jog nem szerepel; nem vették át az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 17. cikkében szereplő tulajdonhoz való jogot az immár jogilag is kötelező Egyezségekmányok sem. Ez azért is meglepő, hiszen az Európa Tanács akkori tagjai²³⁰ szinte kivétel nélkül a saját alkotmányaikban is garantálták ezt az alapjogot. Ráadásul a tulajdon – John Locke elméletén alapuló²³¹ – természetjogi-liberális felfogása széles körű elterjedésének²³² köszönhetően nagyjából hasonló felfogás alakult ki tekintetben, hogy a tulajdon olyan természetes és elidegeníthetetlen alapvető joga az egyénnek, amelynek biztosítása nem az állam által kibocsátott valamely konstitutív aktuson keresztül valósul meg. Ennél fogva az állam, amennyiben normával kívánja szabályozni a tulajdonhoz való jogot, az, mint megerősítő, affirmatív aktus, nem keletkezteti, csupán deklarálja az embereket egyébként is megillető jogosultságot. A tagállamok jogrendszereinek hasonlósága azonban e tekintetben mégsem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy a tulajdonjog kapcsán az Egyezmény többi részével együtt tudjanak dönteni.

A tulajdonhoz való jog deklarálására csak az Egyezményhez csatolt, 1952. március 20-án aláírt első kiegészítő jegyzőkönyvben került sor. Ennek 1. cikke szerint: „*Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék a javaknak a köz érdekében történő használatának szabályozása, illetőleg adók, más közterhek vagy pénzbírságok megfizetésének biztosítása céljából.*”²³³

²²⁹ Magyar fordítását lásd KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok dokumentumokban*. i.m. 465–496.p.

²³⁰ Az Európa Tanács tíz alapító tagállama: Belgium, Hollandia, Luxemburg, Dánia, Franciaország, Írország, Egyesült Királyság, Norvégia, Olaszország és Svédország.

²³¹ John Locke tulajdonra vonatkozó elméletének bővebb elemzését lásd: TÉGLÁSI András: *A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása*. Jogtudományi Közlöny 2008./7–8. szám. 361–374. p.

²³² Lásd pl. a francia, a német vagy az ír alkotmányt.

²³³ Az eredeti szöveg szerint: „Every natural or legal person is entitled to the *peaceful enjoyment* of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems

A tulajdonhoz való jognak ez a megfogalmazása szélesebb védelmet nyújt a technikai értelemben vett, polgári jog szerinti tulajdonénál. Az Egyezménynek ezeket a – főként keretjellegű – szabályait a későbbiek során az Emberi Jogok Európai Bírósága töltötte ki tartalommal, amelynek jogértelmezése kapcsán alakult ki az ún. strasbourgi joggyakorlat. Az 1. cikk kapcsán a Bíróság értelmezte a három különböző, de egymással szorosan összefüggő esetkört a tulajdonba való beavatkozásra tekintettel. A strasbourgi bíróság leszögezte, hogy a tulajdon tiszteletben tartásának elve általános érvénnyel mintegy áthatja az egész vonatkozó cikket, és a másik két szabályt vele összhangban kell interpretálni. A második szabály a javaktól való megfosztásra, vagyis a kisajátításra terjed ki, amelyet közérdekből, törvényi feltételek fennállása esetén és a nemzetközi jog általános elveivel összhangban engedélyez. Mivel az Egyezmény kisajátítás esetére *expressis verbis* nem ír elő kártalanítást a károsult javára, ezt végül az Emberi Jogi Bíróság mondta ki a *Lithgow and Others v. United Kingdom*²³⁴ valamint a *Young, James and Webster v. United Kingdom*²³⁵ ügyekben. A harmadik szabály pedig – a német alaptörvényhez hasonlóan – az államok számára teszi lehetővé a tulajdon szabályozását, méghozzá a köz érdekének szolgálatában, elsősorban ha az őt megillető bevételek, így adók, egyéb járulékok és pénzbüntetések behajtásáról van szó.²³⁶ Ezáltal az Egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a „javak” közérdekből való elvonására, mind a tulajdon használata felett szükségesnek mutató állami ellenőrzésre.²³⁷

A strasbourgi bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének előírásait értelmezve kimondta, hogy a „tulajdon” fogalma nem korlátozódik a fizikai tárgyakra, így a kiegészítő jegyzőkönyv alapján meghatározott vagyoni értékkel bíró előnyök, illetve jogok is tulajdonnak minősülhetnek.²³⁸ Ezáltal a tulajdonhoz való jog védelmét a strasbourgi bíróság kiterjesztette mind a dologi

necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.” (Kiemelés tőlem) Látható, hogy az angol szöveg szerint az Egyezmény nem a javak „tiszteletben tartását”, hanem azok „békés élvezetét” biztosítja.

²³⁴ *Lithgow and Others v. United Kingdom*, 9006/80, Judgement of 8 July 1986. (A 102, 89, 96) Magyarul kivonatosan közli VINCENT BERGER: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG–Orac Kiadó, Budapest, 1999, 567. p.

²³⁵ *Young, James and Webster v. United Kingdom*, 7601/76, 7806/77, Judgement of 13 August 1981 (A 98, 66.) Magyarul kivonatosan közli VINCENT BERGER: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG–Orac Kiadó, Budapest, 1999, 541. p. A strasbourgi gyakorlatról lásd részletesebben Bán Tamás: A tulajdon védelme az emberi jogok európai egyezményében. In HALMAI GÁBOR (szerk.): *Család, tulajdon és emberi jogok*. INDOK Kiadó, Budapest, 1999.

²³⁶ HÖRÖMPÖLI-TÓTH LEVENTE: *A tulajdonjog garanciái...* i.m. 3. p.

²³⁷ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

²³⁸ Lásd a strasbourgi Bíróságnak a Gasus Dossier-esetben hozott ítéletét (Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. Hollandia, a Bíróság 1995. február 23-i ítélete).

hatályú, abszolút szerkezetű jogosultságokra (*in rem*), mind pedig a kötelmi jogi, relatív szerkezetű jogokra (*in personam*). Ennek megfelelően a Bíróság a „tulajdon” fogalma alá vonta például a halászati,²³⁹ illetve vadászati jogokat,²⁴⁰ a részvényt,²⁴¹ a peresíthető követeléseket,²⁴² a szabadalmat,²⁴³ goodwillt,²⁴⁴ az elvi építési engedélyt,²⁴⁵ a csereingatlan követelésére való jogosultságot,²⁴⁶ a kártérítési követeléseket,²⁴⁷ a fedezeti elv alapján működő nyugdíjrendszerek biztosítottjainak jogosultságait.²⁴⁸ Meghatározott gazdasági tevékenységek folytatásához szükséges engedélyek szintén az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének védelmét élvezhetik. A Bíróság a Tre Traktörer-*esetben* született ítéletében rámutatott arra, hogy az alkoholos italok árusításához szükséges engedély a kiegészítő jegyzőkönyv értelmében vett „tulajdonnak” minősül.²⁴⁹ A Bíróság az ügyben kifejtette, hogy az engedély meghosszabbítása a legfontosabb feltétele volt annak, hogy a panaszos vállalkozói tevékenységét folytatni tudja, annak visszavonása pedig kedvezőtlenül hatott az étterem goodwilljére, illetve annak piaci értékére.

A strasbourgi bíróság a tulajdonhoz való jog sérelmére alapuló panaszok kivizsgálására egy ötfokozatú tesztet alakított ki. A Bíróság ennek keretében az alábbiakat vizsgálja:

1. A panaszos által sérelmezett behatás érintette-e a panaszos „tulajdonát”?
2. Sor került-e beavatkozásra?
3. A beavatkozás a nemzeti jog előírásainak megfelelően történt-e?
4. A behatásra a köz érdekében került-e sor?
5. A beavatkozás során tiszteletben tartották-e az alapjogok érvényesüléséhez szükséges magánérdek, illetve a közérdek közötti méltányos egyensúly követelményét?²⁵⁰

²³⁹ Banér v. Svédország, a Bizottság 1989. március 9-i döntése.

²⁴⁰ Chassagnou és mások v. Franciaország, a Bíróság 1994. április 29-i ítélete.

²⁴¹ Bramelid és Malmström v. Svédország, a Bizottság 1982. október 12-i döntése.

²⁴² Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Görögország, a Bíróság 1994. december 9-i ítélete.

²⁴³ Smith Kline and French Laboratories v. Hollandia, a Bizottság 1990. október 4-i döntése.

²⁴⁴ Van Marle és mások v. Hollandia, a Bíróság 1986. június 3-i ítélete.

²⁴⁵ Pine Valley Developments Ltd és mások v. Írország, a Bíróság 1991. november 29-i ítélete.

²⁴⁶ Broniowski v. Lengyelország, a Bíróság 2004. június 22-i ítélete.

²⁴⁷ Pressos Compania Naviera SA and Others v. Belgium, a Bíróság 1995 november 20-i ítélete.

²⁴⁸ App. 4130/69, 20 July 1971, Yearbook XIV p. 224; App. 8247/78, 4 July 1979 (publikálatlan); App. 10443/83, 5 July 1988 56 DR 20.

²⁴⁹ Tre Traktörer Aktiebolag v. Svédország, a Bíróság 1989. július 7-i ítélete.

²⁵⁰ Schutte, Camilo B.: The European Fundamental Right of Property: Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights: Its Origins, Its Wording and Its Impact on National Legal Orders. Kluwer–Deventer, 2004. 35.; FÓRIKA ZSOLT: A tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai

Amennyiben a Bíróság bizonyítottan találja, hogy a bepanaszolt állam beavatkozott a kérelmező „tulajdonába” (első két pont), az állam kizárólag akkor mentesül a felelősség megállapítása alól, amennyiben igazolni tudja, hogy a beavatkozás során tiszteletben tartotta az ötszintű teszt utolsó három pontjában megfogalmazott kritériumokat. A bizonyítási teher az első két pont igazolását követően átfordul: a bepanaszolt államnak kell „kimentenie magát” arra hivatkozva, hogy a nemzeti jog előírásainak megfelelően, a köz érdekében, továbbá a méltányos egyensúly követelményét tiszteletben tartva avatkozott be a panaszos tulajdonjogának gyakorlásába. Így a Bíróság a további pontok vizsgálatát mellőzve állapítja meg az Egyezményben biztosított tulajdonhoz való jog megsértését, amennyiben egy szerződő állam megsérti például a harmadik pontban megfogalmazott törvényességi kritériumot.²⁵¹

Ami a tulajdonszerzés jogát illeti, az Emberi Jogok Európai Egyezményének értelmezése során a strasbourgi bíróság úgy foglalt állást, hogy az Egyezmény garanciái nem terjednek ki valamely tulajdon megszerzésére, hanem kizárólag a fennálló tulajdoni rend védelmét szavatolják. Így egy, a nemzeti jogrendszer előírásai alapján nem igazolható bizakodás (a Bíróság terminológiájában: „puszta remény”²⁵²), hogy az ügy panaszosa visszanyeri egy olyan korábbi – például egykor államosított ingatlanon fennálló – tulajdonjogát, amelynek tényleges gyakorlása számára lehetetlen, nem esik az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének védelme alá. Mindez Magyarország – és általában a volt szocialista államok – vonatkozásában azt jelenti, hogy az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke nem keletkeztet olyan kötelezettséget, hogy vissza kellene szolgáltatni az Egyezmény hatályba lépése előtt államosított javakat.²⁵³ A strasbourgi bíróság által elbírált első román ügy alapján ugyan még úgy tűnt, hogy a strasbourgi szervek megnyitják az utat a kommunizmus idején elkövetett tulajdonsérelemek nemzetközi érvényesítése előtt.²⁵⁴ Az Emberi

Bíróságának joggyakorlatában. A strasbourgi garanciarendszer jelentősége a romániai ingatlanrestitúcióban. In Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2008. év VI. évf. 8. szám 26–27. p.

²⁵¹ Uo.

²⁵² „simple espoir” vagy „mere hope”.

²⁵³ Jantner v. Szlovákia, a Bíróság 2003 március 4-i ítélete.

²⁵⁴ A Vasilescu-ügyben több száz antik érmét koboztak el a panaszos férjétől a kommunista hatóságok, amelyeket a Román Nemzeti Bankban helyeztek letétbe. A panaszos 1991-ben keresetet nyújtott be a helyi bírósághoz, amelyben követelte a Román Nemzeti Banktól az érmék egy részének visszaszolgáltatását. A panaszos 1992-ben első- majd másodfokon is pert nyert, majd a megyei bíróság jogerős ítéletében elrendelte a szóban forgó aranyérmék visszaszolgáltatását. Ezt követően a legfőbb ügyész semmisségi folyamodványban emelt panaszt a jogerőssé vált ítélettel szemben, aminek a Legfelsőbb Bíróság helyt adott, s hatályon kívül helyezte a szóban forgó ítéletet. Az Emberi Jogok

Jogok Európai Bírósága rámutatott arra is, hogy az Egyezmény értelmében nem minősül tulajdonnak az abban való reménykedés, hogy egy ténylegesen hosszú ideje nem gyakorolt tulajdonjog újból elismerésre kerül.²⁵⁵

Ha tehát a tulajdonsérelmet elszenvedő nem tudja bizonyítani, hogy az Egyezmény hatályba lépését követően legalább „jogos várakozással” rendelkezett a volt tulajdonának visszaszerzésére, nem hivatkozhat Strasbourgban – legalább is sikerrel – a tulajdonhoz való jogának sérelmére.

A strasbourgi bíróságot az imént ismertetett gyakorlatának kialakításában valószínűleg gyakorlati megfontolások is vezették, hiszen nyilvánvalóan beláthatatlan következményei lettek volna annak, ha az Európa Tanácshoz frissen csatlakozó kelet-közép-európai országok polgárai számára megnyílt volna a lehetőség arra, hogy a kommunizmus idején elkövetett tulajdonsérelmekkel összefüggésben a nemzetközi fórumhoz forduljanak jogorvoslatért.

3. Az Európai Unió és az Alapjogi Charta

Mivel az Európai Unió elsősorban gazdasági szervezetként jött létre, az alapító szerződések²⁵⁶ nem tartalmazzak olyan nevesített alapjogi katalógust mint az Európa Tanács Emberi Jogi Egyezménye. A ma már uniósnek nevezett, akkor még közösségi jog²⁵⁷ szempontjából ugyanis az alapszabadságoknak, azaz a személyek, szolgáltatások, áruk és a tőke szabad áramlásának van – és volt mindig is – elsődleges jelentősége. A közösségi alapjogok azonban az alapszabadságokkal szemben sokáig nem nyertek felvételt a közösség írott jogforrásaiba, ezért az alapjogok kidolgozása a

Európai Bírósága ítéletében leszögezte, hogy a panaszost ért jogsérelem 1966 óta folyamatosan fennállt, amit a román hatóságok a Vasilescu által kezdeményezett eljárások dacára nem orvosoltak. A Bíróság ítéletében figyelembe vette, hogy a panaszos az elkobzást követően teljes mértékben elvesztette a rendelkezési jogát a szóban forgó javak fölött, továbbá, hogy az a javai visszaszerzése érdekében kezdeményezett közigazgatási, illetve bírósági eljárások kudarcba fulladtak, így megállapította az Egyezmény megsértését (Vasilescu v. Románia, a Bíróság 1998. május 22-i ítélete). A Bíróság korábban hasonló következtetésre jutott a Loizidou-ügyben is (Loizidou v. Törökország, a Bíróság 1996. december 18-i ítélete).

²⁵⁵ Prince Hans-Adam II of Lichtenstein v. Németország, a Bíróság 2001. június 27-i ítélete. Lásd III. fejezet 1.2.3. rész.

²⁵⁶ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés, az Európai Gazdasági Közösséget életre hívó, 1957-ben Rómában megkötött szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget életre hívó szerződés.

²⁵⁷ A Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig az Európai Közösség csak az első pillér, vagyis a közös politikák terén rendelkezett jogi személyiséggel, másik két pillére terén nem. A Lisszaboni Szerződés által azonban az EK mindhárom pillére kiterjedő, önálló jogi személyiséget nyert. Ezzel egyetlen entitásban egyesítette a három pillért, és ezzel az egész entitásra kiterjesztette az Európai Unió elnevezést. Mindez azt jelenti, hogy Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatályba lépésével megszűnt az Európai Közösségek, azóta már csak Európai Unió létezik.

Közösségek Bíróságának, a luxembourgi székhelyű Európai Bíróságnak (European Court of Justice) a feladata lett. Az Európai Bíróság kezdeti gyakorlatát tanulmányozva azt figyelhetjük meg, hogy az még nem volt igazán érzékeny az alapjogokra. A fordulat 1969-ben következett be a Stauder-üggyel,²⁵⁸ majd folytatta ezt a sort a Nold-ügy,²⁵⁹ az Internationale Handelsgesellschaft-ügy²⁶⁰ majd később a Hauer-ügy.²⁶¹ Ettől kezdve az Európai Bíróság fokozatosan kezdte kialakítani az alapjogvédelemmel, ideértve a tulajdonhoz való alapjog védelmével összefüggő határozatait.²⁶² Ettől kezdve a Bíróság a tulajdonhoz való jogot a közösségi jog általános alapelveinek részeként kezdi el védelemben részesíteni, azonban nem tartja korlátlan jogosultságnak, mondván, hogy a tulajdont mindig annak szociális funkciójára tekintettel kell figyelembe venni. Ennélfogva az Európai Bíróság gyakorlata szerint is korlátozható a tulajdonhoz való jog, amennyiben a korlátozás megfelel a Közösség által követett közérdekű célkitűzéseknek, és a kitűzött célhoz képest nem jelentenek aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, azaz nem sérti az így biztosított jogok lényeges tartalmát.²⁶³

A bírói alapjogi jogfejlődésen túl a Maastrichti Szerződés 6. cikk (2) bekezdése az emberi jogokat és szabadságokat érintően már *expressis verbis* kimondta, hogy „az Unió a közösségi jog általános alapelveként tiszteletben tartja az alapvető jogokat, amelyeket az 1950. november 4-én, Rómában aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény garantál, és amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek.” Ezzel gyakorlatilag az Európai

²⁵⁸ Erich Stauder kontra Ulm városa (Case 29/69 Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt [1969] E.C.R 419).

²⁵⁹ Case 4/73, Nold v. Commission [1974] E.C.R 491.

²⁶⁰ Case 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 1970 E.C.R. 1125. Megtalálható DEZSŐ MÁRTA – VINCZE ATTILA: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, HVG-Orac Kiadó, 2006, 339. p., DEZSŐ MÁRTA – VINCZE ATTILA: *A magyar alkotmányosság európai uniós forrásai*. Szöveggyűjtemény. Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 216. p.

²⁶¹ Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz, Case 44/79, In *Reports of Cases before the Court*. 1979, 3727. DEZSŐ MÁRTA – VINCZE ATTILA: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, i.m. 344–347. p. A Bíróság itt jelezte, hogy a tagállamok alkotmányai által elismert alapvető jogokkal össze nem egyeztethető intézkedéseket nem kívánja jogosnak elismerni.

²⁶² Lásd a Stauder-ügyet, a Nold-ügyet valamint az Internationale Handelsgesellschaft ügyet.

²⁶³ Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. 5/88. ügy. EBHT 1989, 2609. p.; továbbá a 292/97. sz. Karlsson-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., 2737. o.]; a 265/87. sz. Schröder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2237. o.] 15. pontját és a C-200/96. sz. Metronome Musik ügyben 1998. április 28-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-1953. o.] 21. pontja. A tulajdonhoz való jog védelmét az Európai Bíróság gyakorlatában részletesebben lásd TÉGLÁSI ANDRÁS: *Alapjogvédelem az EU-ban és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában – A tulajdonhoz való jog védelme*. In *Kül-Világ*. 2010/4. sz. (Megjelenés alatt).

Unió beemelte a teljes európai emberi jogi konvenciót és az Emberi Jogok Európai Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlatát.

A közösségi alapjogvédelem kialakításában tehát – az alapító szerződésekből hiányzó alapjogi rendelkezések miatt – a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlata játszott elsődleges szerepet. Az alapító szerződésekben meghatározott gazdasági célok megvalósítása során a közösség tevékenysége elkerülhetetlenül érintette a tagállamok polgárainak alapvető jogait, akik sérelmeikkel a nemzeti hatóságokhoz, elsősorban az alkotmánybíróságokhoz fordultak. Ezek az államok alkotmányos hagyományaiknak és vállalt nemzetközi jogi kötelességeiknek megfelelően biztosítani kívánták e jogokat, s erre hivatkozva a közösségi aktusokkal szembeni ellenállásuk veszélyeztette a közösségi jog szupremáciáját, amely a közös célok megvalósításának alapvető feltétele. A jogbiztonság megerősítése és a demokratikus jogállam követelményei azonban az Európai Bíróság esetjogában megjelenő alapjogi jogvédelem mellett normaalkotást, vagyis az alapvető jogok demokratikusan elfogadott közösségi katalógusát (is) igényelték.²⁶⁴ Ez a katalógus végül – többszöri próbálkozást követően²⁶⁵ – a 2000. decemberi Nizzai Csúcson született meg, amikor a Parlament, a Tanács és a Bizottság ünnepélyesen kihirdette az Európai Unió Alapjogi Chartáját. A dokumentum azonban hosszú ideig nem emelkedett kötelező jogi erőre, ugyanis nem vált az alapítószerződések szerves részévé. A Charta a nizzai kihirdetést követően tehát csupán politikai deklaráció maradt, amely a tervezett Európai Alkotmány második részét képezte volna. A tagállamok azonban később, a francia majd a holland népszavazások kudarca miatt elvetették az Európai Alkotmány tervét, és 2007-ben kidolgozták a Lisszaboni Szerződést, amelyhez hozzá kapcsolták az Európai Parlament által 2007. november 29-én jóváhagyott és az uniós intézmények vezetői által 2007. december 12-én aláírt Alapjogi Chartát. A Lisszaboni Szerződés 2009.

²⁶⁴ WELLER MÓNKA: Az Alapjogi Karta és a Polgárok Európája. In *Fundamentum*. 2000. 4. szám, 77–78. p.

²⁶⁵ Egy alapjogi katalógus összeállításának első próbálkozásaként fogható fel az Európai Parlament 1977. november 16-i határozata a közösségek polgárai speciális jogainak biztosításáról, amely hangsúlyozta a tagállamok állampolgáraival való egyenlő bánásmód kiterjesztésének szükségességét a polgári és a politikai jogok területére, és tartalmazta a speciális jogok részletes listáját, amelyben szerepel többek között az egyénnek az Európai Bírósághoz irányuló közvetlen fellebbezési joga alapvető jogainak megsértése esetén. Az Európai Parlament 1984. február 14-én elfogadott határozata az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés tervezetéről hangsúlyozta az alapjogok alkotmányos módon történő rögzítésének jelentőségét a jövőbeli EU-ban, és rendelkezett egy szankció-alkalmazási eljárásról a „tagállamok általi súlyos és ismétlődő jogsértések” esetére. Az Amszterdami szerződés az alapszerződésbe iktatta azt a rendelkezést, hogy az alapvető jogok megsértése esetén – meghatározott eljárásban – szankcióként felfüggeszthető a tagállamok tagságból eredő jogainak gyakorlása. Ez is felvetette annak szükségességét, hogy ezeket az alapjogokat pontosan meghatározzák. WELLER MÓNKA: Az Alapjogi Karta és a Polgárok Európája. i.m. 78. p.

december 1-jével történő hatályba lépésével²⁶⁶ viszont a Charta már jogilag is kötelező érvényűvé vált²⁶⁷ az uniós intézmények és a tagállamok számára az uniós jog alkalmazása során. A Charta magában foglalja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt valamennyi jogot, valamint az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából és más nemzetközi okmányokból eredő egyéb jogokat és alapelveket is.²⁶⁸ A Charta 52. cikkének 3) bekezdése szerint:

„Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

Az 53. cikk pedig leszögezi, hogy:

„a Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

Ezekből a rendelkezésekből azonban még nem derül ki egyértelműen, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében szereplő jogok esetében csak az Egyezmény normaszövegét vagy az azt értelmező strasbourgi bírósági gyakorlatot is figyelembe kell-e venni. Sonnevend Pál a Chartát kidolgozó Konvent elnöksége által a Chartához fűzött kommentárból²⁶⁹ indul ki,²⁷⁰ mely szerint: „A biztosított jogok tartalmát és

²⁶⁶ Magyarországon kihirdetve a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel

²⁶⁷ Lisszaboni Szerződés 6. cikk (1) bekezdés: „Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.”

²⁶⁸ Az Európai Bizottság 2010. október 19-én elfogadta az Európai Unió Alapjogi Chartájának érvényesülését biztosító stratégiát (IP/10/1348)

²⁶⁹ Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007/C 303/02) A magyarázatok eredetileg az Európai Unió Alapjogi Chartáját kidolgozó Konvent elnökségének irányításával kerültek megfogalmazásra. A magyarázatok naprakésszé tétele az Európai Konvent elnökségének felelőssége mellett, az elnökségnek a Charta szövegéhez (nevezetesen az 51. és 52. cikkéhez) tett kiigazításainak megfogalmazása, valamint az uniós jog további fejlődése fényében történt. Bár a magyarázatok nem bírnak jogi erővel, az értelmezés értékes eszközei, amelyek célja a Charta rendelkezéseinek megvilágítása.

http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303HU.01001701.htm#Note_E0001_expl 2010-10-23

²⁷⁰ SONNEVEND PÁL: A tulajdonhoz való jog az Európai Unió jogában és egyes külföldi Alkotmányokban. In *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány Konferenciakiadvány*. Kiadja az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011. (megjelenés alatt)

terjedelmét nem csak ezen dokumentumok szövege határozza meg, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának, valamint az Európai Unió Bíróságának esetjoga is.” Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a Charta 52. cikkének (3) bekezdése az Alapjogi Chartában biztosított jogok tartalmát és terjedelmét meghatározó szabály vonatkozásában nemcsak az Egyezmény szövegére, hanem a strasbourgi bíróság gyakorlatára is utal.

A Maastrichti Szerződéstől kezdve, majd a Lisszaboni Szerződéssel hatályba lépő Alapjogi Chartára alapozva tehát a luxemburgi bíróság gyakorlatilag átemelte a strasbourgi bíróság tulajdonvédelemre vonatkozó gyakorlatát. Ennek megfelelően a tulajdonhoz való jog mint korlátozható jogosultság a társadalomban betöltött szerepére (szociális funkciójára) tekintettel kerül értékelésre. Következésképpen a testület szerint a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozásnak vethető alá, azzal a feltétellel, hogy ezen korlátozások ténylegesen a Közösség által elérni kívánt közérdekű céloknak felelnek meg, és a kitűzött cél vonatkozásában nem jelentenek olyan aránytalan és elviselhetetlen beavatkozást, amely épp az ily módon biztosított jog tartalmát veszélyeztetné. A tulajdonhoz való joga gyakorlásának korlátozhatósága tekintetében az Európai Bíróság szerint – az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatához hasonlóan – ésszerű arányossági összefüggésnek kell fennállnia az alkalmazott eszköz és az elérni kívánt cél között. Átveszi továbbá a Bíróság az ún. *fair balance* tesztet is, amely alapján azt kell eldönteni, hogy az adott korlátozás által érvényesíteni kívánt érdek és az egyén alapvető emberi jogainak védelme között igazságos egyensúly (*fair balance*) áll-e fenn.

Mindez azonban nem eredményezi azt, hogy a strasbourgi bíróság inentől kezdve feleslegesség válna. Az EU alapjogvédelmi mechanizmusa ugyanis alapvetően az Unió és a tagállamok viszonylatában működő, az Unió szerveire vonatkozó, alapvetően eljárási természetű jogvédelem, amely nem eredményez individuális jogvédelmet, szemben a kifejezetten erre a célra létrehozott Emberi Jogok Európai Bíróságával. Az Alapjogi Charta az alkalmazási körének meghatározása során leszögezi, hogy „*e Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják*

az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”²⁷¹ Mindez azt jelenti, hogy a tagállamok Charta-kötöttsége két szinten érvényesül: normatív és adminisztratív szinten. A normatív szint azt a dimenziót jelenti, amikor az uniós jog (irányelvek) nemzeti jogba való átültetése során a tagállam normatív határozatok meghozatala során kötve van az alapjogokhoz, míg az adminisztratív szint a közvetlenül alkalmazandó jog (rendelet) esetében merül fel, ilyenkor ui. az uniós tartalmú jog formálisan már belső jognak minősül.²⁷²

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta tehát jogilag is kötelezővé vált Alapjogi Charta magában foglalja az emberi jogok európai egyezményében foglalt valamennyi jogot, így annak 17. cikkében a tulajdonhoz való jogot is. Eszerint *„mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.*” A 17. cikk (2) bekezdése szerint a szellemi tulajdon is védelmet élvez.

Felmerülhet a kérdés, hogy milyen hatása lehet a nemzetközi jogi és európa-jogi tendenciáknak a magyar gyakorlatra. A legfontosabb következmény, hogy a tulajdonhoz való jog védelmi szintje semmiképp sem lehet alacsonyabb az emberi jogi egyezményből következő védelemnél, ami tulajdonképpen az Alapjogi Chartából származó kötelezettség. Ugyan az Alapjogi Charta főszabály szerint nem a tagállamokat, hanem az Európai Unió szerveit, intézményeit kötelezi, a Charta 51. cikkének (1) bekezdése szerint azonban a tagállamok az uniós jog végrehajtása során kötelesek betartani az Alapjogi Charta rendelkezéseit. Az uniós jog végrehajtásába pedig beletartoznak a tagállamok egyedi jogalkalmazói intézkedései, valamint egyes jogalkotási intézkedések is, ideértve a törvényhozást vagy akár az alkotmányozást is. Az Unió Alapjogi Chartájának tiszteletben tartása tehát egy olyan alkotmányszöveg megalkotását teszi szükségessé, ami nem nyújt kevesebb védelmet, mint az Alapjogi Chartában foglalt garanciák. Ez a tulajdonhoz való jog esetében azt jelenti, hogy

²⁷¹ Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdés.

²⁷² Borowsky, Martin: Kapitel VII. Allgemeine Bestimmungen. In Kommentar zu Charta der Grundrechte der Europäischen Union. (Hrsg. Jürgen Meyer) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003. 567–572. p.; CHRONOWSKI NÓRA–ZELLER JUDIT: Az alapjogok védelme az Európai Unióban, In TÓTH JUDIT – LEGÉNY KRISZTIÁN (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006, 429. p.

minimálisan olyan szigorúságú szabály foglalandó az új alkotmányba, ami az Emberi Jogok Európai Egyezményének, és az azt értelmező strasbourgi bírósági gyakorlatnak megfelel.²⁷³

²⁷³ SONNEVEND PÁL: A tulajdonhoz való jog az Európai Unió jogában és egyes külföldi Alkotmányokban. In *Gazdasági alapjogok és az új magyar alkotmány (tanulmánykötet)*. Kiadja az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011. (megjelenés alatt)

III. A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének kezdetei Magyarországon

1. A tulajdoni rendszerváltás időszaka (1989–90)²⁷⁴

Magyarországon a tulajdonhoz való jog modern, demokratikus értelemben felfogott alkotmányos védelméről a közjogi rendszerváltás időszakától kezdődően beszélhetünk. Ekkor került be ugyanis a magyar Alkotmányba a tulajdonhoz való jog, valamint a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúsága. Igaz, ez az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott általános alkotmányrevízió²⁷⁵ Magyarország gazdaságát akkor még a tervezés előnyeit is felhasználó²⁷⁶ piacgazdaságként határozta meg.²⁷⁷ Az indokolás szerint ugyanis a gazdaság szerkezetváltásához hozzátartozik a tulajdonformák megítélésének, illetőleg alkotmányos megjelenítésének, védelemben részesítésének megváltoztatása is. Ennek az átfogó alkotmánymódosításnak köszönhetően a 13. §-ban – immáron alkotmányos szintre emelve – jelent meg a kisajátítás is, és az 1990. évi XL. törvénnyel történt módosítás során a tulajdonhoz való jogról szóló rendelkezés mellett, annak alkotmányi garanciájaként nyerte el jelenlegi helyét az Alkotmányban, méghozzá szigorú feltételek, úgymint a kivételesség és a közérdekűség, a törvényben szabályozottság, és az azonnali, feltétlen és teljes kártalanításhoz kötöttség mellett.

²⁷⁴ Jelen fejezet alapját képezi a szerző 2009-ben írt tanulmánya, mely megjelent a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszéke által a Köztársasági Alkotmány huszadik évfordulójára rendezett konferencia alkalmából kiadott tanulmánykötetben. Lásd TÉGLÁSI ANDRÁS: A tulajdoni rendszerváltás egyes alkotmányjogi aspektusai. In *A Köztársasági Alkotmány 20 éve (Tanulmánykötet)*. Szerkesztette: KOCSIS MIKLÓS – ZELLER JUDIT. Kiadja a Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009, 303–314. p. A tanulmányt angol nyelven lásd ANDRÁS TÉGLÁSI: *Transformation of the property system in the Hungarian Constitutional Law*. In *Studia Iuridica Caroliensia 5. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2010*, 157–165. p.

²⁷⁵ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvényt az Országgyűlés az 1989. évi október 18-ai ülésén fogadta el. A hatályba lépés időpontja 1989. október 23.

²⁷⁶ A tervezésre való utalás az 1990. évi XL. törvény alapján került ki a mai magyar alkotmány szövegéből.

²⁷⁷ Az Alkotmánynak ezt a rendelkezését *programjellegű alkotmányjogi normának* tekinti Kovács István, azaz olyanak, amely már megindult, előrehaladt társadalmi folyamatok eredményeinek előrevetítését, nevezetesen a jövő gazdaságpolitikai programját körvonalazó szabályokat jelenti – elhatárolva az azonnal hatályosuló alkotmányjogi szabályoktól. E distinkció szerint a programszerű normák alapján az arra jogosultak a jogalkotás legkülönbözőbb szintjein és területein igényelhetik a jogszabályok alkotmányosságának megítélését és „megmérettetését” (ami egyben átvezet a tiszta és egyes alkotmányjogi normák közötti különbségtétel szembeállításához). Ennek részleteit lásd KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar Alkotmányjog I.* JATE Kiadó, Szeged, 1990, 197–205. p.

A kisajátítást korábban csak törvényerejű rendeleti szinten²⁷⁸ szabályozták, de ez a szakasz a korábbi felfogáshoz képest²⁷⁹ már egyértelműbben nyilvánította ki a tulajdon védelmét, és mind a külföldi, mind a belföldi tulajdonosok számára megfelelő biztosítékot jelentett.²⁸⁰ Mivel az állam elsődleges feladata a társadalmi élet létfeltételeinek megszervezése, ehhez bizonyos körben az államnak magának is tulajdonosnak kell lennie. Azonban az államnak – mint közhatalomnak – külön kell válnia a társadalom egyéb elemeitől, tulajdona ezért a társadalmat alkotó magyar nemzet vagyonaként nyert megfogalmazást.²⁸¹ Ennek megfelelően az állami tulajdonnal csak az egész népet képviselő szervezetek rendelkezhetnek. Az 1989-es alkotmánymódosítás lehetőséget teremtett arra, hogy alkotmányerejű törvény meghatározhassa az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének a körét. Az első szabad választásokat követően, az 1990. évi XL. törvénnyel végrehajtott második jelentős alkotmánymódosítást követően pedig már nemcsak alkotmányerejű törvényben, hanem bármely törvényben lehetőség van a kizárólagos állami tulajdon tárgyköreinek felsorolására. Ennek oka azonban nem a tulajdonvédelemben való „visszalépés”, hanem az alkotmányerejű törvény kategóriájának megszűnése.

Ugyanez a módosítás a kisajátításról szóló szakaszt – amelynek azóta is változatlan rendelkezése ekkor vált a 13. § (2) bekezdésévé – kiegészítette a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének deklarálásával, amikor kimondta, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Már a '89-es módosítás is említést tett az önkormányzat tulajdonának elismeréséről, amikor – társadalmi-gazdasági továbbfejlődésünk érdekében – lehetővé tette a termelői öngazgatás és az önkormányzatok tulajdonának létrejöttét és működését. Ennek a szakasznak az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvénnyel megállapított új szövege szerint „Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát” [Alkotmány 12. § (2) bekezdés]. Ezzel kapcsolatosan alkotmányjogi problémaként merült fel, hogy sem a módosítás szövege, sem a törvény indokolása nem tett utalást a végrehajtáshoz szükséges jogszabály kiadására, az új szabály viszont közvetlenül módosította az akkor

²⁷⁸ 1976. évi 24. törvényerejű rendelet a kisajátításról. Kihirdetve 1976. szeptember 5-én. Hatályon kívül helyezte a 2007. évi CXXIII. törvény 42. § (1) bekezdés a) pontja 2008. január 1. napjától.

²⁷⁹ Az akkori szabályozás szerint a közérdekű célból megengedett kisajátítást mindössze *megfelelő* – és nem azonnali, teljes, feltétlen – kártalanításhoz kötötte, hozzátéve azonban, hogy a kisajátítás nem adhatott lehetőséget munka nélküli jövedelemszerzésre (1976. évi 24. tvr. 1–2. §§).

²⁸⁰ Lásd az 1989. évi XXXI. törvény 2. §-ához fűzött indokolást.

²⁸¹ Lásd az 1989. évi XXXI. törvény 2. §-át és az ahhoz fűzött indokolást.

hatályban lévő, a tulajdoni formákra vonatkozó törvényeket – úgymint például a polgári törvénykönyv vagy a vállalati törvény rendelkezéseit. Ez egyben azt is jelentette, hogy a jogalkalmazó szervek ezeket az Alkotmányban foglalt előírásokat a hatálybalépésüktől kezdve a felmerülő konkrét esetekben *közvetlenül* alkalmazhatták, aminek következtében bonyolult jogértelmezési feladat elé kerültek.²⁸²

1.1. A szocialista tulajdoni rend lebontása és az új magántulajdoni rend kialakítása

Az alkotmányos tulajdoni rendszerváltás eredményeként megjelenő – imént ismertetett – új rendelkezések teremtettek alkotmányos alapot annak a folyamatnak a megindulásához, amelynek eredményeként az 1945 után szinte teljes egészében államosított nemzeti vagyon nagy része 15 év alatt ismét magántulajdonba kerülhetett. Ez a – történelmi léptékekkel viszonylag rövid idő alatt végbemenő – privatizációs folyamat meghatározó szerepet játszott a piacgazdaság kiépítésében, illetve újraélesztésében, melynek kezdetén az állami tulajdon aránya meghaladta a 85 százalékot, 2008-ra azonban a magyar gazdaság közel négyötöde már magántulajdonba került.²⁸³ Ehhez képest a XX. század második felében a nyugat-európai tőkés gazdasági viszonyok között az állami tulajdon olyan országokban is a

²⁸² A közvetlenül alkalmazott és a közvetve hatályosuló alkotmányjogi normákról részletesebben lásd KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar Alkotmányjog I.* i.m. 197–201. p. Mind a mai napig viták tárgyát képezi, hogy a bíróságok vajon alkalmazhatják-e közvetlenül az Alkotmányt vagy sem, ezzel ugyanis kvázi alkotmányértelmezést végeznének. A jogalkalmazás alkotmányjogiasítására törekedett Gadó Gábor a magánjogban, aki az új Polgári Törvénykönyv bevezető, jogértelmezésre vonatkozó rendelkezését úgy kívánta kialakítani, hogy a bírák kötelesek legyenek a polgári jogi kódex rendelkezéseit az alkotmányos alapjogok és elvek fényében értelmezni (Lásd GADÓ GÁBOR: Eljárási igazságosság a polgári perben. *Magyar Jog*, 2000/1., 18–41. p.) Az új Ptk. egyik korábbi tervezete is utalt arra, hogy „*E törvényt a Magyar Köztársaság Alkotmányával összhangban, az ember méltóságát tiszteletben tartva, az igazságosság és méltányosság követelményét figyelembe véve kell értelmezni.*” Ennek veszélyeire mutat rá Pokol Béla (POKOL BÉLA: *Jogelmélet. Társadalomtudományi trilógia II.* i.m. 133. p., továbbá POKOL BÉLA: Constitutionalization and the Political Fighting through Litigation. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol92.html> 2009-07-29)

²⁸³ Ami magát a privatizációt illeti Magyarországon: 1989-ben az állami vagyontömeget – akkori értéken – kb. 5000 milliárd forintra becsülték, melynek kb. 9/10 része 1945 után keletkezett. 1990-ben 1859 állami vállalat várt magánosításra, a cégek akkori könyv szerinti értéke 1670 Mrd Ft (1990. évi árfolyamon közel 26,5 Mrd USD) volt. 2006. december 31-én az ÁPV Zrt. tulajdonosi felügyelete alatt már csak 120 társaság működött, amelyek könyv szerinti vagyona 946,21 milliárd forintot (4,9 Mrd USD-t) tett ki előzetes, nem auditált adatok alapján. Ebből a cégesoportból az 1995. évi XXXIX. törvény (Privatizációs törvény) melléklete szerint – annak ez év augusztusi módosítását követően 36 társaság egésze, többségi, vagy kisebbségi tulajdonrésze marad tartós állami tulajdonban. (Lásd www.apvrt.hu/m1.html 2008-05-27)

gazdaság jelentős százalékát képezte, mint például Franciaország,²⁸⁴ Olaszország és Ausztria.

Alkotmányunk 1989–90-ben lezajlott, átfogó módosítása az akkor fennálló tulajdonjogi viszonyok²⁸⁵ tagadásából indult ki. Ez egyébként a korábbi, a magántulajdon módszeres felszámolására irányuló – és a termelési eszközök vonatkozásában sikerrel véghez is vitt – szocialista tulajdoni rend elutasítását jelentette.

Ezen új tulajdoni rend jogi és politikai vetületének összehangolását végső soron az Alkotmánybíróságnak kellett elvégeznie,²⁸⁶ lehetővé téve ezáltal a korábbiakban fennállótól eltérő új tulajdoni viszonyok kialakítását. A következőkben azt vizsgáljuk, hogy ez milyen eredményre vezetett.

1.2. Kárpótlás, privatizáció, reprivatizáció

1.2.1. Kárpótlás, privatizáció, reprivatizáció Magyarországon

A rendszerváltozás során felmerült az elvont tulajdonért adandó kártalanítás véghezvitelének problémája, illetve azoknak a jóvátételi igényei, akik az elmúlt rendszerekben (1939-től) nem vagyoni károkat szenvedtek, tehát akiket üldöztek vagy hátrányokkal sújtottak.²⁸⁷

A rendszerváltozást követően a szocialista állami gazdaság lebontásában, a korábbi társadalmi tulajdon újraelosztásában és a tulajdonviszonyok újrarendezésében tevékeny részt vállalt az Alkotmánybíróság is. A korábban az állam kezében összpontosuló ipari és a kereskedelmi, valamint a mezőgazdasági kollektív tulajdon

²⁸⁴ Franciaországban például egészen 1980-ig a nemzeti vagyon 36 százaléka volt köztulajdonban, állami kézben, a termelő kapacitásoknak a 20 százaléka, a szénbányászat 95 százaléka, a villamosenergia-termelés 70 százaléka, a szállítás és közlekedés 59 százaléka volt állami tulajdonban.

²⁸⁵ Vékás Lajos a rendszerváltozás előtt rámutatott arra, hogy a jövőbeli „új alkotmánynak” a tulajdoni berendezkedést részletesen és nem deklaratív, hanem normatív formában kell szabályoznia, és a pluralista tulajdoni rendszerből kell kiindulnia. VÉKÁS LAJOS: A tulajdonviszonyok és az Alkotmány. In *Alkotmány és alkotmányosság* (szerk.: Kovács István) Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989, 94. p.

²⁸⁶ SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. i. m. 615. p.

²⁸⁷ DRINÓCZI TÍMEA: *A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában*. In Romániai Magyar Jogtudományi Közöny, 2004. évi 2. szám, 35 – 36. p. A kárpótlás kérdése az MDF – 1989. október 21-én, a II. Országos Gyűlésen elfogadott – programjában fogalmazódott meg először részletesebben. Az egykori tulajdonosok kielégítése azonban nem élvezett elsődlegességet, a pártprogram ugyanis leszögezte, hogy: „az átalakulás során...ügyelni kell a gazdaság működőképességének megőrzésére, és – ami nem kevésbé döntő – társadalmi elfogadhatóságára.” A mezőgazdaságot illetően kimondta ugyan a szöveg, hogy „ismét földhöz kell juttatni a gazdálkodókat”, de hozzátette, hogy: „a mai szövetkezetek egy része azonban kielégítően működik”, emiatt „nem szabad kötelezővé tenni az önállóvá válást”. (Lásd DEBRECZENI JÓZSEF: *A miniszterelnök*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.)

jelentős túlsúlyának felszámolásával, megszüntetésével kapcsolatos alkotmánybíróági határozatok révén az Alkotmánybíróságnak – a jogalkotó által – gyakorlatilag újra kellett alkotnia az egész magántulajdoni rendet, azaz lényegében a magánjogot, elsősorban az állampolgárok és a magánszemélyek, magánvállalkozások közötti jogviszonyai, egymás közötti gazdasági tevékenységei terén – fél szemmel azonban már az Európai Unió közösségi joga felé orientálódva.²⁸⁸

A problémát elsősorban az jelentette, hogy a régi tulajdoni rendszer lebontása, amelyben az állami (társadalmi) tulajdon minden más tulajdonformával szemben elsőbbséget élvezett, hogyan kerüljön lebontásra, átalakításra: privatizáció vagy reprivatizáció útján. A tényleges alkotmányjogi probléma gyakorlatilag az volt, hogy a korábbi államosítások mennyiben és milyen mértékben tekinthetők alkotmányellenesnek. A megoldás módjainak meghatározásában a régi rendszerben elszünetelt – politikai – sérelmek orvoslásának szándéka is szerepet játszott. Mint már korábban láthattuk, az 1940-es évektől kezdődően a többi szocialista országhoz hasonlóan a szocialista rendszer – melyben a szocialista tulajdon, mint „mindenki tulajdonának” védelme kapott kiemelt jelentőséget – kiépítése céljából hazánkban is a korábban fennálló tőkés tulajdonviszonyokat gyökeresen átalakították, a termelőerőket gyakorlatilag teljes mértékben kollektivizálták, a magántulajdont módszeresen felszámolták. Az ipar területén történő államosítás mellett azonban érdemes megjegyezni, hogy Magyarországon – a Szovjetuniótól eltérően – a termőföldek nem állami, hanem szövetkezeti tulajdonként kerültek a közösség tulajdonába (mint társadalmi tulajdon). A földek államosítása egyébként nemcsak hazánkban, hanem Lengyelországban és Jugoszláviában is elmaradt.²⁸⁹

A rendszerváltozást követően – a többi posztkommunista országhoz hasonlóan – hazánkban is megindult a korábbi társadalmi tulajdonformák lebontásának folyamata. A totális alkotmányrevíziót követően megindult privatizációs folyamatot az Alkotmánybíróság is alkotmányosnak és támogatandónak tartotta,²⁹⁰ és a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában leszögezte, hogy a tulajdoni rendszerváltás, a tulajdoni

²⁸⁸ Magyarországnak az Európai Unió jogi aktusaiból fakadó jogharmonizációs feladatairól részletesebben lásd KONDOROSI: i.m. 24–29. p.

²⁸⁹ Lengyelországban nemcsak a földek államosítása maradt el, de a mezőgazdasági termelés döntő többségét is egyéni gazdaságok biztosították. A mezőgazdaság kollektivizálása Jugoszláviában sem valósult meg, ugyanis az 1945. évi földreform következtében – amelynek során 25 vagy 35 hektárban maximalizálták a családi és egyéni gazdaságok területét – az elkobzott földeket egyéni és családi gazdaságok formájában hasznosították, így a megművelt területek 90%-át ezek a kisgazdaságok, a kisparasztság birtokolta, amely termékeit tetszése szerinti szabad piaci áron értékesíthette.

²⁹⁰ SÁRI – SOMODY: *Alapjogok*. i.m. 231. p.

sérelem orvoslása egyszeri és rendkívüli történelmi körülmények között folyt le, ugyanis a társadalmi tulajdon a korábbi rendszer gazdasági és politikai alapja volt.

Az Alkotmánybíróság a 15/1993. (III. 12.) AB határozatában kimondta, hogy a korábbi szocialista tulajdoni formák lebontása ugyan felvethet alkotmányossági kérdéseket, annak meghatározását azonban, hogy ez milyen módon történjen, az Alkotmánybíróság már alapvetően politikai kérdésnek tekintette, amely így a hatáskörén kívül esik. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálata – saját megítélése szerint – tehát nem terjedt ki a kárpótlás Országgyűlés által választott módjára, társadalmi vagy gazdasági hatásaira, politikai megítélésére, csupán arra, hogy a törvényben megtestesülő megoldás nem ellentétes-e az Alkotmánnyal. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a tulajdoni rendszerváltásnak, a szocialista típusú társadalmi tulajdonon alapuló rendszerből az Alkotmány által előírt szociális piacgazdaságba való átmenetnek sok, lényegesen különböző útja egyaránt alkotmányos lehet, továbbá ugyanazt a koncepciót meg lehet valósítani alkotmányosan is és alkotmányellenesen is. A választás jogát pedig az Alkotmánybíróság az Országgyűlés felelősségének tekintette.²⁹¹

Az új, magántulajdonon alapuló gazdasági rend kialakítása kapcsán a legjelentősebb kérdés annak eldöntése volt, hogy ennek megvalósítására privatizáció vagy reprivatizáció által kerüljön-e sor. Ennek megválaszolására az Alkotmánybíróság meghozta a 21/1990. (X. 4.) AB határozatát.²⁹² Kérdésként vetődött még fel, hogy az Alkotmány 13. paragrafusa – összefüggésben az Alkotmány 12. §-ával – tekintetében mód nyílt-e a szövetkezetek esetében tulajdonjog elvonására törvény rendelkezése alapján, azonban kisajátítási eljárás és kártalanítás mellőzésével.²⁹³ A kérdések mögött a Kormánynak az a szándéka állt, hogy az akkori állami tulajdonú javak korábbi tulajdonosai részleges kártalanítást kaptak volna; kivételt ez alól csak a földtulajdon, illetve azok tulajdonosai jelentettek volna, itt ugyanis az eredeti tulajdoni viszonyokat kívánták helyreállítani.²⁹⁴

²⁹¹ ABH 1993, 112.

²⁹² A Magyar Köztársaság Miniszterelnöke a Kormány nevében az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § g) pontja értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését indítványozta. A kormányfő kérdése az volt, hogy – tekintettel az Alkotmány 9. § illetve a 13. § (1) bekezdésére – nem jelent-e hátrányos megkülönböztetést, ha egyes személyek volt tulajdona aszerint, hogy korábban mi volt a tulajdonukban, reprivatizációra kerül, másoké pedig – eltérő privatizációs és kártalanítási elvekre tekintettel – nem kerül a tulajdonukba való visszaadásra.

²⁹³ Az indítvány szerint a termőföld reprivatizációjának keretében kártalanítás nélkül szolgálna a reprivatizáció alapjául a szövetkezetek tulajdonában álló, nem a Polgári Törvénykönyvben meghatározott módon megszerzett termőföld is. ABH 1990, 73.

²⁹⁴ SÁRI – SOMODY: *Alapjogok*. i.m. 232. p.

Az alkotmánybírósági határozat tisztázta azokat a fogalmakat, amelyeket az Alkotmány értelmezésében használt. Eszerint a privatizálás az állami tulajdon magántulajdonba adását jelenti. A reprivatizálás a korábban magántulajdonban volt, jelenleg állami tulajdonú javak visszaadása a korábbi magántulajdonosnak. Mind a privatizálás, mind a reprivatizálás történhet ingyenesen vagy visszterhesen; a különbség tehát a jogosultak körében van. Az állam olyan javakat privatizálhat és reprivatizálhat, amelyek a tulajdonában vannak. Mind a privatizáció, mind a reprivatizáció tulajdonosi döntés. Amikor tehát a törvény a privatizáció kapcsán bizonyos korlátozásokat állított fel – mint például akkor, amikor a tulajdonában álló házingatlanok elidegenítéséről rendelkezik –, akkor ez nem a magánszemélyek tulajdoni tárgyainak negatív meghatározását jelenti, hanem azt, hogy az állam, mint tulajdonos e jogkörében szabadon dönt. Márpedig a tulajdonról szóló rendelkezés joga minden tulajdonost egyformán megillet.²⁹⁵

Mindezek mellett maga az Alkotmány 10. § (2) bekezdéséből²⁹⁶ következően is az állam privatizálási és reprivatizálási joga elvileg korlátlan, ez a joga tulajdonosi szabadságából következik. Privatizációra vagy reprivatizációra tehát az állam erre vonatkozó döntése nélkül, vagy attól eltérő feltételekkel senkinek sincs alanyi joga. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy értelmezése a jogilag hibátlan állami tulajdonra vonatkozott. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a Kormány által tervezett részleges kártalanításnak *kizárólag a méltányosság* volt a jogi alapja: erre a kártalanításra ugyanis – az Alkotmánybíróság szerint – nincs az államnak kötelezettsége, és nincs rá senkinek sem alanyi joga. Ahogy a reprivatizálás nem az államosításból vagy szövetkezetszervezésből következő igény, a kártalanítás sem az, hanem kizárólag a szuverén állami elhatározáson múlik – szolt az érvelés. A Kormány által tervezett kártalanítás alapja nemcsak az elvett tulajdon, hanem az elszenvedett sérelmek általában. Az ingyenes reprivatizálás és a kártalanítás lehetnek a politikai jóvátételen belüli változatok, jogilag azonban függetlenek, jogi rendezésük teljesen más összefüggésben történik (a piacgazdaság megteremtése, illetve a sérelmek enyhítése). Az egyiken belüli diszkrimináció így a másik megoldáson belüli fordított diszkriminációval nem egyensúlyozható ki. A volt földtulajdonosok kedvezményezését az állami tulajdonból való tulajdonszerzés során tehát nem

²⁹⁵ 836/B/1990. AB határozat.

²⁹⁶ Az Alkotmány 10. § (2) bekezdése szerint: „Az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg.”

egyenlíti ki az, hogy ők nem kapnának kártalanítást. Nem tekinthető a földre vonatkozó eredeti tulajdonviszonyok helyreállítása, illetőleg az egyéb vagyontárgyak tulajdonosainak eleve részleges pénzbeli kártalanítása ugyanazon kártalanítás különböző módjainak.

Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában egy korábbi határozatában²⁹⁷ lefektetett értelmezését követte, mely szerint az Alkotmány 70/A.§ (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció-tilalom arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie. Az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely, az Alkotmányba nem ütköző társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csak úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen „pozitív diszkriminációt” nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az állam az állami tulajdon magántulajdonba adása során a tulajdonszerzés feltételeit tekintve csak akkor nem sérti meg az Alkotmány 70/A. §-át, ha indokai megfelelnek a megengedett pozitív diszkrimináció feltételeinek, vagyis a volt tulajdonosok és a nem tulajdonosok szempontjait azonos körütekintéssel és elfogulatlansággal mérlegelték. A volt tulajdonosoknak, nem az állami tulajdonból való részeltetésre van ugyanis joguk, hanem arra, hogy egy ilyen lehetőség szabályozásánál egyenlőként kezeljék őket, és mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal értékeljék.

A kártalanítással kapcsolatban tehát alkotmányos nézőpontból a következő *szempontokat* feltétlenül figyelembe kellett venni. Egyrészt a jogegyenlőség megvalósulását, mivel a korábbi földtulajdoni viszonyok teljes körű helyreállítását nem lehetett oly módon elvégezni, hogy az egyéb tulajdoni sérelmeket egyidejűleg csak részlegesen orvosolják. Másrészt az Alkotmány tulajdonjogra vonatkozó rendelkezéseit, mivel a termelőszövetkezetek a többi

²⁹⁷ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 48.

tulajdonoshoz hasonló tulajdonvédelmet élveznek, és így a tulajdonuk kisajátítása csak az Alkotmány 13. §-ának megfelelően vált lehetségessé. Ezek hatására és eredményeként a kárpótlási törvény szerint a károsultak csak részleges kárpótlást kaptak, mégpedig értékpapírok formájában, amelyen privatizálandó állami tulajdont, vagy termelőszövetkezet tulajdonában álló földet vásárolhattak.²⁹⁸

A „privatizáció vagy reprivatizáció” kérdésének eldöntéséhez jelentős támpontot nyújtott az Alkotmánybíróság 27/1991. (V. 20.) AB határozata is, melyben a hajdan jogszerű államosítások és egyéb tulajdonelvonások hatályát fenntartotta, a jogszerűen államosított tulajdont „jogilag hibátlannak minősítette”.²⁹⁹ E határozatában az Alkotmánybíróság tényként állapíthatta meg, hogy az ország házingatlan-vagyonának tekintélyes része, a magántulajdonban levő gyógyszertárak, gyárak, üzemek, üzletek stb., ezek berendezései és felszerelései a hozzájuk tartozó vagyoni jogokkal és értékpapírokkal együtt az 1940-es évek második fele és 1952 között csaknem egészében állami tulajdonba kerültek, mégpedig úgy, hogy azokért a tulajdonosok kártalanításban nem részesültek.³⁰⁰ Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az állami tulajdonbavételt elrendelő jogszabályok mindegyikéből hiányoztak Alkotmány által előírt feltételek. Nem lehet ugyanis közérdeknek tekinteni – és kivételként sem megengedni – olyan állami tulajdonszerzést, a tulajdonosok jogának korlátozását, elvételét, amely emberek, társadalmi csoportok megbélyegzésén, bármiféle diszkriminációján alapszik. Nem lehet szó kivételről sem akkor, amikor az állam hatalmi pozícióból, ex lege, a magántulajdon túlnyomó részének felszámolásáról rendelkezik. A magántulajdon csaknem teljes felszámolása ma nem tekinthető közérdekűnek. Az Alkotmánybíróság mindezekből kifolyólag megállapította, hogy a rendszerváltozást követően még hatályban lévő államosítási jogszabályok az Alkotmány 13. és 70/A. §-ába ütköznek, minthogy e szabályok nem kivételként és a közérdeket szolgáló módon, ugyanakkor a diszkrimináció tilalmát megsértve teszik lehetővé házak, gyógyszertárak, üzemek, vállalatok, gyárak, értékpapírok, üzletek stb. és azokhoz kapcsolódó ingóságok és jogok állami tulajdonba vételét. Ezért az Alkotmánybíróság elrendelte megsemmisítésüket.

²⁹⁸ SÓLYOMLÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. i.m. 616. p.

²⁹⁹ SÁRI – SOMODY: *Alapjogok*. i.m. 231. p.

³⁰⁰ Bár a sérelmezett jogszabályok mindegyike kimondta, hogy az állami tulajdonbavétel kártalanítás mellett történik, a kártalanítás módjának és mértékének meghatározását külön jogszabályba utalta. Ilyen szabályok azonban nem jelentek meg.

Ezek az alkotmánybíróági határozatok, melyeket a testület még működésének első időszakában hozott, nemcsak a tulajdon alkotmányjogi védelme terén, hanem az egész jogrendszer fejlődése szempontjából döntő jelentőségűnek bizonyultak. Az Alkotmánybíróság ugyanis olyan döntéseket is felvállalt, amelyet az Országgyűlés nem tudott – és vélhetően nem is akart – eldönteni, hogy ti. a magánosítás milyen formában menjen végbe Magyarországon. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy – egy szűk kört, a volt egyházi vagyont és földet kivéve – nincs helye reprivatizációnak, helyette az állami tulajdon privatizációjára és kárpótlásra kerülhetett sor. Az állami tulajdon privatizációs folyamatának megválasztásában döntő érvként hatott, hogy az államosításokat követő tulajdonváltások eredményeként az eredeti tulajdonosok megállapítása szinte lehetetlen vállalkozás lett volna. Márpedig az állami tulajdont megvásárló befektetők elvárták, hogy valódi tulajdonostól szerezzenek tulajdont. Ennek ellenére, ha megfigyeljük, Magyarországon kívül gyakorlatilag valamennyi posztkommunista országban – ideértve Németországtól kezdve, Horvátországon és Románián³⁰¹ keresztül Ukrainát, sőt Lengyelországot is (ahol a paraszti földtulajdon nem is lett úgy kollektivizálva, mint nálunk) – megvalósult a reprivatizáció (amennyiben megvolt az alanya és a tárgya, és a kettő összekapcsolható volt).³⁰² Megítélésünk szerint az Alkotmánybíróság ebben az esetben nem a leghelyesebb megoldást választotta, nem kevésbé akkor, amikor a kárpótlást méltányosságból adott, vagyis ex gratia juttatásnak tekintette, figyelmen kívül hagyva ezáltal – egyebek mellett – a korábbi jogosultak (alkotmányjogi) tulajdonvédelemhez való jogát, aminek eredményeként nagyon sokan nem kapták vissza a korábbi vagyonukat, tulajdoni hányadukat.

Tanka Endre professzor rámutat arra, hogy 1989 után alkotmányos jogalap nyílt az 1967-ben szövetkezeti földtulajdonba olvasztott, 3,4 millió hektár földalap magántulajdonosai és leszármazói javára, hogy földtulajdonukat, amit az 1967. évi IV. tv. alapján alkotmányellenesen vont el a pártállam, utólagos normakontroll címén, az eredeti jogállapot helyreállításával, természetben visszaköveteljék.³⁰³ Tanka szerint az alkotmánysértés azzal állt elő, hogy a szövetkezeti földtulajdont létrehozó törvény

³⁰¹ Részletesebben lásd a következő 1.2.2. részben.

³⁰² A volt kommunista országok privatizációs politikáját, gyakorlatát és a magánosítás eredményeit vizsgálja, különös figyelmet fordítva a privatizáció egyes országok közötti különbségeire és az utóbbiak összefüggésére az országok politikai átalakulási folyamatainak sajátosságaival SOÓS KÁROLY ATTILA: *Rendszerváltás és privatizáció* c. könyvében (Corvina Kiadó, Budapest, 2009.)

³⁰³ TANKA ENDRE: Az értékalapú földpolitika intézményi érvényesítése. In VARGA DOMOKOS GYÖRGY (szerk.) *Magyar Nemzetstratégia*. Magyar Konzervatív Alapítvány, Püski Kiadó Kft., Budapest, 2008, 395 – 396. p. 6-os lábj.

semmibe vette azt az alkotmányos garanciát, amely „biztosítja a dolgozó parasztok jogát a földhöz, a munkával szerzett tulajdont, az öröklési jogot.”³⁰⁴ Láthattuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság a földre vonatkozóan a földtulajdon természetbeni visszaadását döntően azzal az indokkal zárta ki, hogy a reparáció az állampolgári jogegyenlőséget sértené, mivel a kártalanított földtulajdonosokkal szemben joghátrányt szenvednének azok, akiknek az elvont tulajdonát (vagyonát) természetben nem lehet visszaadni.³⁰⁵

A jogellenesen elvont földtulajdon természetbeni visszaadása helyett a törvényalkotó az ilyen igény számára csak részleges kárpótlást – jelképes vagyoni reparációt – engedett meg az „állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk” címén.³⁰⁶ Az Alkotmánybíróság pedig megerősítette – a már idézett 16/1991. (IV. 20.) határozatában –, hogy az államosítás miatti kárpótlási jogosultságot kizárólag erre a kárpótlási törvényre lehet alapítani, vagyis a kárpótlási törvénnyel érintett jogviszonyokban kizárt a régi jogalapokra (a kommunizmus idején okozott tulajdonsérelemre) való hivatkozás.³⁰⁷

1.2.2. Egy közeli példa – Románia

Érdeemes utalni arra, hogy Romániában például a rendszerváltozást követő öt esztendőben – a magyarországi kárpótlási rendszerrel ellentétben – nem kárpótlási törvény alapján, közjogi jogviszony keretében, hanem polgári eljárásban, *ad hoc* jelleggel zajlott a kommunizmus idején elkövetett tulajdonsérelemek orvoslása.³⁰⁸ Romániában a lakóingatlanokra vonatkozó első restitúciós jogszabály csupán 1995-

³⁰⁴ TANKA: uo.

³⁰⁵ 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88.

³⁰⁶ 1991. évi XXV. törvény a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról.

³⁰⁷ Lásd SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. i.m. 614–623. p.

³⁰⁸ A román bírói fórumok – kifejezett törvényi tilalom hiányára hivatkozva – az esetek jelentős részében a polgári jog általános szabályai alapján megállapították a hatáskörüket a volt tulajdonosok által kezdeményezett tulajdoni perek elbírálására. Más bíróságok éppen a törvényi felhatalmazás hiányára hivatkozva utasították el idézés kibocsátása nélkül az eléjük terjesztett kereseteket. Amennyiben valamelyik bíróság megállapította a hatáskörét az eléje terjesztett kereset elbírálására, különösképpen azt kellett mérlegelnie, hogy a tulajdonelvonásra az államosításkor érvényben lévő törvények, az alkotmány, illetve a nemzetközi előírásokkal összhangban került-e sor. Erről részletesebben lásd FÓRIKA ZSOLT: A tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. A strasbourgi garanciarendszer jelentősége a romániai ingatlanrestitúcióban. In *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2008. év VI. évf. 8. szám 26–27. p.

ben született meg.³⁰⁹ Ám míg a lakás céljára használt ingatlanok visszaszolgáltatásáról rendelkező 1995. évi törvény a természetbeni visszaszolgáltatást csak kivételes esetekben tette lehetővé, a 2001-ben elfogadott kárpótlási törvény újabb fordulatot jelentett a romániai ingatlanok visszaszolgáltatásának folyamatában. A köznyelvben csak „10-es törvényként” emlegetett új jogszabály – néhány kivételes esettől eltekintve – immáron a természetbeni visszaszolgáltatás talaján állott. A törvény a természetben vissza nem szolgáltatatható ingatlanok volt tulajdonosai számára pedig állami forrásokból való kártérítést helyezett kilátásba.³¹⁰

Románia mellett a föld vonatkozásában gyakorlatilag a szocialista utódállamok a történelmi jóvátételre a földtulajdon természetben visszaadását választották annak ellenére, hogy a szövetkezeti földtulajdont be sem vezették, hanem csak földhasználati jogot adtak a szövetkezetnek.

Tanka Endre hangsúlyozza, hogy a földtulajdon és más vagyontárgy tulajdonának pártállami elvonása és jóvátételi igénye között olyan alapvető jogi különbség van, amit egy jogállam köteles figyelembe venni. A méltánytalan és/vagy igazságtalan tulajdonelvonás ugyanis – mivel az egykorú jogszabályon alapult – önmagában nem alapozza meg az eredeti jogállapot visszaállításának alanyi igényét, míg – a földnél – erre a jogcím a jogtalan, alkotmányellenes tulajdonelvonás, aminek kötelező orvoslási esélyét a jogállam nem mérlegelheti és nem utasíthatja el.³¹¹

Mindemellett *Lenkovics Barnabás* szerint a tulajdoni rendszerváltás folyamatának legnagyobb problémája, hogy a privatizáció során a társadalom széles rétegei vagy egyáltalán nem váltak tulajdonossá, vagy nem jutottak olyan mértékű tulajdonhoz, ami a polgári lét és a polgári szabadság, valamint az – Alkotmánybíróság által későbbiekben hangsúlyozott³¹² – egyéni cselekvési autonómia és esélyegyenlőség szilárd anyagi alapját és biztosítékát jelenthetné.³¹³ Magyarországon a magánosítás

³⁰⁹ A román parlament által elfogadott 112/1995. sz. törvény lehetővé tette azon lakóépületek természetbeni visszaszolgáltatását (*reprivatizációját*), amelyek harmadik személyek részére nem voltak bérbe adva. Mindemellett a jogszabály lehetővé tette mindazoknak az államosított ingatlanoknak harmadik személyek részére való eladását, amelyek érvényes jogcímmel („*cu titlu*”) kerültek az állam tulajdonába. A törvény értelmében tehát abban az esetben volt lehetőség az államosított ingatlanok természetbeni visszaszolgáltatására, amennyiben a visszaigényelt ingatlan üresen állott, vagy maga a kérelmező lakott az egykor tulajdonát képező ingatlanban; egyéb esetekben az államosított ingatlan volt tulajdonosa kizárólag pénzbeni kártérítésre volt jogosult. A '90-es években fennálló lakásviszonyok miatt azonban csak szűk körben nyílt lehetőség az államosított ingatlanok reprivatizációjára a fent említett jogszabály alapján.

³¹⁰ FÓRIKA ZSOLT: i.m. 27. p.

³¹¹ TANKA ENDRE: Az értékalapú földpolitika intézményi érvényesítése. i.m. 395–396. p. 6-os lábj.

³¹² Elsőként lásd 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.

³¹³ LENKOVICS BARNABÁS: *A fenntartható tulajdoni alapokról*. i.m. 14. p

legsúlyosabb hibája, hogy – az 1945-ös földosztástól eltérően – széles társadalmi rétegek tulajdon utáni vágyát nem elégítette ki, aminek következtében az emberek ezen csoportjának hiányzik a teherviselő és öngondoskodási képessége, az ehhez szükséges mértékű magántulajdon, magánvagyon, az anyagi erő.³¹⁴

A földprivatizáció ugyanis – az állami tulajdon 14 % arányát kivéve – a teljes földalpra, 5,8 millió hektárra terjedt ki. Ebből 2,2 millió hektár kárpótlás címén került magántulajdonba, míg 3,6 millió hektár a részarány tulajdonosoké volt, aminek természetben, az igazolt tulajdonos avagy bármely örököse javára visszaadása az állam – nem vitatott – alkotmányos kötelessége.

Tanka Endre rámutat arra, hogy a földprivatizáció mérlegét e két földalap sorsa bizonyítja. Az előbbinél az, hogy a kárpótoltak 85 százaléka nem jutott a gazdálkodását lehetővé tevő (közgazdaságilag „működtethető”) földtulajdonhoz, vagyis „e kör földtulajdona, zömmel, a kárpótlásra nem jogosult hatalmi elit zsákmánya lett.”³¹⁵ Másfelől, a részarány-tulajdonra kialakított jogi eszköztár biztosította a kétmillió jogosultnak a földtulajdonuktól való intézményes megfosztását, e földalap „befagyasztását”, majd a föld külföldi beruházóknak juttatását.³¹⁶

³¹⁴ LENKOVICS: uo.

³¹⁵ TANKA: uo.

³¹⁶ TANKA ENDRE: Az értékalapú földpolitika intézményi érvényesítése. i.m. 396 – 397. p. Ehelyütt Tanka Endre utal arra, hogy a kárpótoltak 85 százalékának a működő tulajdontól megfosztását egy általam végzett klaszter – analízis tárta fel (1994: 28 – 38.), később ugyanezt az eredményt az MTA keretében folytatott kutatás (SZÜCS I. – CSENDES B. – PÁLOVICS B–NÉ: *Földbirtok – politika. A földtulajdon fejlesztésének főbb irányai*. MTA –AKII, Bp. 1997.) és az Állami Számvevőszék vizsgálata is megerősítette. A részarány-tulajdon lényege, hogy a tsz közös használatában állt, de magántulajdonú földet a táblatorzskönyv csak AK értékben – vagyis helyrajzi szám nélkül, nem önálló ingatlanként – tartja nyilván, így természetben visszaadásához azt előbb önálló ingatlanná kell alakítani. Ennek rendjét a – tizenhétszer módosított –, a földrendező és fölkiadó bizottságokról szóló 1993: II. tv. szabályozza, amelynek végrehajtása 2000. végéig csak a földalap 10 százalékának visszaadását teljesítette. E földalap tulajdonjogának rendezése két irányú: 1,5 millió hektárra tisztázódott a tulajdoni állapot, ugyanakkor ez a terület – az eszmei hányadok rögzítésével – a tulajdonostársak osztatlan közösségébe került, ami az egyes tulajdonosnak mind a birtoklását, mind a rendelkezési jogát kizárja, tehát az egyén számára a föld csak „papíron” jelent tulajdont. (A föld kimérésének az igazolt tulajdonos javára számos technikai és anyagi akadálya van.) A fenti térmértéket meghaladó földalpra még a tulajdoni viszonyok is, zömmel, 20 éve tisztázatlanok. A tulajdonosi kényszerközösség, ill. az igazolt tulajdonosok hiánya informális eszközt ad a tőkehasznosulást szolgáló birtokpolitikának arra, hogy a részarány-tulajdonú földalap túlnyomó hányadát átjuttassa a kül- és belföldi nagybirtoküzem részére. Ennek körmönfont jogtechnikái itt nem ismertethetők. (Pl. az ilyen tulajdonú föld úgy lesz a földbérlő ZRT tulajdona, hogy a földtulajdonost a földhasználat apportálási feltételével alkalmazza. A szerződési kikötés szerint, a munkaviszony megszűnésével a földhasználat – jelképes áron, pl. 1 Ft/ha – a ZRT részvénytulajdona lesz, amelynek telekkönyvi bejegyzésére csak a jogi személy tulajdonszerzési képességének törvényi bevezetéséig, az uniós moratórium lejártáig kell várni.) A részarány – tulajdon tömeges, nyílt „elnyelésének” alapmódszere a Nemzeti Földalap „földért életjáradékot” akciója, amely – tisztességtelen, a jó erkölcsbe ütköző és a járadékos halálára spekuláló ügylettel – a piaci földár töredékén vesz i meg az ilyen földeket azért, hogy – tagosítás és telekalakítás után – azokat a nagytőke tulajdonosainak eladja.

Az alkotmányjogi probléma ezzel kapcsolatban elsősorban abban rejlik, hogy a tulajdonhoz való jog alkotmányos garanciája csak a már meglévő tulajdonra vonatkozik, annak alanyától, tárgyától, nagyságától, méretétől, megszerzésének módjától, felhasználási céljától és ésszerűségétől függetlenül. Ezt a jelenséget Lenkovics Barnabás a tulajdon jogi absztrakciójaként – vagyis a tulajdonosok és azok konkrét tulajdoni tárgyaitól való elvonatkoztatásaként – emlegeti, ami figyelmen kívül hagyja a tulajdonok és a tulajdonosok társadalmi egyenlőségét, a munkát mint a tulajdonhoz jutás egyenlő feltételét, továbbá a megszerzett tulajdon igazságos korrekcióját is.³¹⁷

1.2.3. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának álláspontja

A korábban említettek ellenére a strasbourgi bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezményének értelmezése során úgy foglalt állást, hogy az Egyezmény garanciái nem terjednek ki valamely tulajdon megszerzésére, hanem kizárólag a fennálló tulajdoni rend védelmét szavatolják. Így egy, a nemzeti jogrendszer előírásai alapján nem igazolható bizakodás (a Bíróság terminológiájában: „puszta remény”³¹⁸), hogy az ügy panaszosa visszanyeri egy olyan korábbi – például egykor államosított ingatlanon fennálló – tulajdonjogát, amelynek tényleges gyakorlása számára lehetetlen, nem esik az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének védelme alá.

Mindez Magyarország – és általában a volt szocialista államok – vonatkozásában azt jelenti, hogy az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke nem keletkeztet olyan kötelezettséget, hogy vissza kellene szolgáltatni az Egyezmény hatályba lépése előtt államosított javakat.³¹⁹ A strasbourgi bíróság által elbírált első román ügy alapján ugyan még úgy tűnt, hogy a strasbourgi szervek megnyitják az utat a kommunizmus idején elkövetett tulajdonsérelmek nemzetközi érvényesítése előtt.³²⁰

³¹⁷ LENKOVICS BARNABÁS: *A fenntartható tulajdoni alapokról*. i.m. 10. p.

³¹⁸ „simple espoir” vagy „mere hope”.

³¹⁹ Jantner v. Szlovákia, a Bíróság 2003 március 4-i ítélete.

³²⁰ A Vasilescu-ügyben több száz antik érmét koboztak el a panaszos férjétől a kommunista hatóságok, amelyeket a Román Nemzeti Bankban helyeztek letétbe. A panaszos 1991-ben keresetet nyújtott be a helyi bírósághoz, amelyben követelte a Román Nemzeti Banktól az érmék egy részének visszaszolgáltatását. A panaszos 1992-ben első- majd másodfokon is pert nyert, majd a megyei bíróság jogerős ítéletében elrendelte a szóban forgó aranyérmék visszaszolgáltatását. Ezt követően a legfőbb ügyész semmisségi folyamodványban emelt panaszt a jogerőssé vált ítélettel szemben, aminek a Legfelsőbb Bíróság helyt adott, s hatályon kívül helyezte a szóban forgó ítéletet. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében leszögezte, hogy a panaszost ért jogsérelem 1966 óta folyamatosan fennállt, amit a román hatóságok a Vasilescu által kezdeményezett eljárások dacára nem orvosoltak. A Bíróság ítéletében figyelembe vette, hogy a panaszos az elkobzást követően teljes mértékben elvesztette

Az ezt követő ítéletekből azonban már az rajzolódott ki, hogy a Bíróság különösen széles mérlegelési jogkört biztosított a volt kommunista országoknak, hogy a letűnt rezsim idején elkövetett jogsértéseket elszenvedők számára megállapítsák a vagyoni kompenzációra vonatkozó jogosultság feltételeit, illetve a fizetendő kártérítés mértékét.³²¹ A strasbourgi bíróság joggyakorlatában figyelembe vette, hogy a gazdasági, illetve politikai átmenet olyan különleges helyzetet teremtett a kelet-közép-európai országok számára, amelynek során egy sor morális, jogi, politikai, gazdasági természetű kérdés átfogó vizsgálatára volt szükség.³²² Ennek megfelelően – a Bíróság álláspontja szerint – a térség államainak mérlegelési jogköre kiterjed arra is, hogy a volt tulajdonosok meghatározott csoportjait kizárják a kárpótlásra jogosultak köréből, vagy hogy a kárpótlást megfelelő feltételek teljesítésétől tegyék függővé.³²³

Az Emberi Jogi Bíróság leszögezte, hogy az Egyezmény nem korlátozza a szerződő államok azon jogát, hogy megválasszák a tulajdonjogi restitúció feltételeit és mértékét,³²⁴ hanem a szerződő államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy a volt tulajdonosok bizonyos csoportjait kizárják a kárpótlási folyamatból (pl. mert nem állampolgárai az adott országnak).³²⁵ Amennyiben bizonyos személyek ily módon kívül esnek a kárpótlásra jogosultak köréből, úgy ők nem hivatkozhatnak sikerrel arra, hogy „jogos várakozással” rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy korábbi tulajdonukat visszaszerzik. Ha viszont valamely állam törvényhozás útján – részben vagy egészben – rendezi a korábbi rendszer által elkobzott javak visszaszolgáltatását, vagy kártérítés fizetését írja elő, ezen intézkedések új tulajdonjog keletkezéséként értelmezhetőek. Tehát az államok által hozott kárpótlási törvények – az általuk előírt mértékben – az Emberi Jogok Egyezményének értelmében vett „tulajdonjogot” konstituálhatnak a törvény címettjei, azaz a kárpótlásra jogosultak számára.³²⁶ Hasonlóképpen, az Egyezmény ratifikációját megelőzően született, de az Egyezmény érvénybe lépését követően még

a rendelkezési jogát a szóban forgó javak fölött, továbbá, hogy az a javai visszaszerzése érdekében kezdeményezett közigazgatási, illetve bírósági eljárások kudarcba fulladtak, így megállapította az Egyezmény megsértését (Vasilescu v. Románia, a Bíróság 1998. május 22-i ítélete). A Bíróság korábban hasonló következtetésre jutott a Loizidou-ügyben is (Loizidou v. Törökország, a Bíróság 1996. december 18-i ítélete).

³²¹ Gratzinger és Gratzingerova v. Csehország, a Bíróság 2002. július 10-i döntése; Kopecký v. Szlovákia, a Bíróság 2004. szeptember 28-i ítélete.

³²² Lásd például Kopecký v. Szlovákia, id. ügy; Zvolný és Zvolná v. Csehország, a Bíróság 2002. november 12-i ítélete; Jahn és mások v. Németország, a Bíróság 2005. június 30-i ítélete.

³²³ Kopecký v. Szlovákia, id. ügy.

³²⁴ Uo.

³²⁵ Gratzinger és Gratzingerova v. Csehország, a Bíróság 2002. július 10-i döntése.

³²⁶ Kopecký v. Szlovákia, a Bíróság 2004. szeptember 28-i ítélete.

hatályos kárpótlási jogszabályok,³²⁷ illetve még kikényszeríthető restitúciós döntések³²⁸ az Egyezmény értelmében vett „tulajdon” fogalma alá sorolhatóak. Már korábban utaltunk rá, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint nem minősül tulajdonnak az abban való reménykedés, hogy egy ténylegesen hosszú ideje nem gyakorolt tulajdonjog újból elismerésre kerül.³²⁹ Vagyis önmagában attól, hogy a kataszteri nyilvántartásban a jogsérelmet elszenvedő szerepel egy ingatlan tulajdonosaként, még nem hivatkozhat a tulajdonhoz való jogára, ha tulajdonjogát már hosszabb ideje nem gyakorolhatta a volt ingatlana felett. Ezzel szemben viszont ha a panaszos tulajdonjogát már valamilyen jogerős – akár közigazgatási, akár bírósági – határozat ismételten megállapítja, a hosszú ideje nem gyakorolt tulajdonjoga mintegy „feléled”, és ennélfogva az Egyezményben rögzített tulajdonhoz való jog védelme alá kerül.

Ha tehát a tulajdonsérelmet elszenvedő nem tudja bizonyítani, hogy az Egyezmény hatályba lépését követően legalább „jogos várakozással” rendelkezett a volt tulajdonának visszaszerzésére, nem hivatkozhat Strasbourghban – legalább is sikerrel – a tulajdonhoz való jogának sérelmére.

A strasbourgi bíróságot az imént ismertetett gyakorlatának kialakításában valószínűleg gyakorlati megfontolások is vezették, hiszen nyilvánvalóan beláthatatlan következményei lettek volna annak, ha az Európa Tanácshoz frissen csatlakozó kelet-közép-európai országok polgárai számára megnyílt volna a lehetőség arra, hogy a kommunizmus idején elkövetett tulajdonsérelmekkel összefüggésben a nemzetközi fórumhoz forduljanak jogorvoslatért.

1.3. Az önkormányzatok vagyonhoz jut(tat)ása

1.3.1. Az önkormányzatok tulajdonának rendezése a rendszerváltozást követően

Láthattuk, hogy a privatizációs folyamat során több problémát is meg kellett oldani, melyben az Alkotmánybíróság tevékeny részt vállalt. Így rendezni kellett többek között a korábbi termelőszövetkezeti tulajdon speciális helyzetét, vagy az egyházak tulajdonát. Emellett ahhoz, hogy a rendszerváltozás során a tanácsok helyébe lépő önkormányzatok a helyi közügyek intézését zökkenőmentesen el tudják látni,

³²⁷ Broniowski v. Lengyelország, a Bíróság 2004. június 22-i ítélete.

³²⁸ Sabin Popescu v. Románia, a Bíróság 2004. március 2-i ítélete.

³²⁹ Prince Hans-Adam II of Lichtenstein v. Németország, a Bíróság 2001. június 27-i ítélete. Lásd II. fejezet 2.2. rész.

autonómiájuk anyagi megerősítése érdekében szükség volt arra, hogy megfelelő tulajdonnal rendelkezzenek. A helyi önkormányzatok tulajdonnal való ellátása autonómiájuk anyagi megerősítése érdekében történt. Ennek megfelelően a törvényhozó jelentős vagyoni kört juttatott az önkormányzatoknak az állami tulajdonból. Ez a juttatás azonban több ütemben és nem minden esetben egyértelmű törvényi rendelkezések szerint történt.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 107. §-a az állami tulajdonnak arról a köréről rendelkezett, amely az önkormányzatok tulajdonába került. Az Ötv. azonban az önkormányzatok közvetlen vagyonhoz juttatásáról csak részben rendelkezett, a további vagyoni rendezést egyrészt az ún. vagyonátadó bizottságokra,³³⁰ másrészt külön törvényre bízta. Ez a külön törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény. Ezzel kapcsolatban több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyek azt kifogásolták, hogy a törvényben kilátásba helyezett önkormányzati vagyonjuttatás nem történt meg teljes körűen, és tulajdoni igényükre hivatkozva kérték az alkotmányossági vizsgálatot. A kérdés lényegében úgy fogalmazódott meg, hogy keletkezik-e az önkormányzatoknak tulajdonjogi igénye az odaígért vagyonra. A kérdés gyakorlati jelentősége viszont az volt, hogy miként minősülhetnek az önkormányzatok jogosítványai a vagyonátadó törvény meghozása és a tényleges vagyonátadás közötti időben.³³¹

Kiindulópont, hogy az Alkotmány az önkormányzatok tulajdonszerzéséről nem rendelkezik, tehát a törvényhozásra bízta annak eldöntését, hogy milyen módon és körben jutnak ingatlanhoz az önkormányzatok. Az önkormányzati tulajdon körét pedig a már említett két jogszabály – azaz részben a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. §-a, részben pedig az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény – állapította meg.³³²

Az Alkotmánybíróság egyrésztől leszögezte, hogy az önkormányzatoknak tulajdonra vonatkozó várományosi pozíciójában nincsenek az Alkotmányból levezethető olyan jogosítványaik, amelyek alapján beleszólhatnak az állami tulajdon elosztásába, másrésztől viszont az önkormányzati vagyon körének

³³⁰ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. § (1) bekezdés.

³³¹ SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. i.m. 636. p.

³³² 2100/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 554., 556.

meghatározásánál a törvényhozó sem rendelkezik teljesen korlátlan döntési felhatalmazással. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint az önkormányzatok tulajdonszerzésére vonatkozó törvényi rendelkezések – minthogy az önkormányzatok tulajdonszerzése nem az Alkotmány által szabályozott kérdés – nem sértik az önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pontjában megfogalmazott – de még meg nem szerzett – tulajdonosi jogait. Az önkormányzatoknak ugyanis nem volt és nincs is alanyi joga arra, hogy meghatározott tulajdoni tárgyakat vagy tulajdont meghatározott feltételekkel szerezzenek meg.³³³ Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mondta ki, hogy az önkormányzati vagyon nem jogutódlással vagy a korábbi tanácsai kezelésű vagyomból jött létre, hanem az önkormányzatok tulajdonnal való ellátása az állami tulajdonból ingyenes szerzés volt, amelyre érvényesek a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban³³⁴ az ilyen tulajdon megterhelhetőségére mondtak. Ez a határozat – előzetes normakontroll hatáskörben – olyan törvényjavaslat alkotmányosságát bírálta el, amely a jogosultak meghatározott köre számára ún. kárpótlási jegy ellenében „vételi” jogot³³⁵ adott az állam és a termelészövetkezetek tulajdonában álló termőföldek egy részére. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a társadalmi tulajdon lebontása során a tulajdoni rendszert átalakító törvények az önkormányzatok tulajdonszerzését nem polgári jogi jogutódlással biztosítják, hanem az átalakulást az új tulajdoni rendszert kialakító törvényhozás valósítja meg, mindenkor gazdasági és politikai céljait követve.³³⁶ Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint, amíg egy érintett vagyontárgyra nézve az átalakulás nem következett be, nincs joga az új tulajdoni forma jövődő alanyának arra, hogy a tulajdonszerzés feltételeit meghatározza, illetőleg befolyásolja. Az új tulajdon védelme az átalakulás folyamatának megtörténte után következik be, azt követően azonban a tulajdon alkotmányos védelme teljessé válik.³³⁷ A vagyonszállást követően viszont már kizárólag a vagyonszállás egésze képezheti az alkotmányossági vizsgálat tárgyát, önmagában az átszállott vagyon terheit az Alkotmánybíróság szerint vitatni nem lehet.

³³³ 1582/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 605., 606.

³³⁴ ABH 1991, 58–59.

³³⁵ Ptk. 375. § (1) bek. Ha a tulajdonos másnak vételi jogot (opció) enged, a jogosult a dolgot egyoldalú nyilatkozattal megvásárolhatja.

³³⁶ A szabályozás ellentmondásosságáról lásd SÁRKÖZY TAMÁS: A tulajdonviszonyok átalakulása. In *A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben)*. Magvető, 1996, 137. p.

³³⁷ 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263., 266.

1.3.2. A „kétségtelen jogcím” követelménye

A tulajdonszerzéshez való jog szempontjából az alkotmányjogi tulajdonvédelem megállapíthatósága kapcsán az alapvető szempontot az Alkotmánybíróság abban találta meg, hogy az önkormányzatoknak keletkezett-e „kétségtelen jogcíme” a tulajdonszerzésre, amely csak abban az esetben állapítható meg, ha az önkormányzati igény tartalma kellő konkrétsággal megállapítható. Az önkormányzatok vagyonhoz juttatásával kapcsolatban tehát az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az önkormányzatoknak az állammal szemben az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelmére alapozottan – meghatározott vagyoni körre nézve – tulajdoni igénye csak akkor állt be, ha a vonatkozó törvényi rendelkezések alapján az önkormányzatoknak valamely vagyoni kör megszerzésére kétségtelen jogcíme keletkezett. A jogcím akkor kétségtelen, ha az egyértelmű, vagyis a törvényi tényálláselemek alapján az önkormányzat tulajdonszerzése – és annak terjedelme is – kétséget kizáróan garantált. Mindaddig, amíg a tulajdonszerzésnek jogerős hatósági (bíróági) megállapítása meg nem történt, vagyis a tulajdonszerzés jogcíme vitatható volt, az önkormányzatok az Alkotmány 12. § (2) bekezdése, illetve 13. § (1) bekezdése alapján a kérdéses vagyontárgyra nézve alkotmányos tulajdonvédelmet nem élvezhettek.³³⁸

Az Alkotmánybíróságnak a gyógyszerügyi központokkal kapcsolatos 37/1994. (VI. 24.) AB határozata úgy fogalmaz, hogy az Alkotmány alapján az államot csak az önkormányzati tulajdon, mint új tulajdoni fajta kialakítása körében, továbbá abban a körben terheli az önkormányzatok irányában tulajdonba adási kötelezettség, amely vagyontadás feltétlenül szükséges ahhoz, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátásához szükséges vagyoni feltételekkel rendelkezzenek. Az Alkotmányból azonban nem vezethető le az, hogy az állam bizonyos, meghatározott vagyontárgyakat köteles az önkormányzatok tulajdonába adni, és pedig függetlenül attól, hogy a kérdéses vagyontárgyak korábban tanácsi kezelésben álltak-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság kategorikusan kijelentette, hogy az önkormányzatoknak az állammal szemben az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelmére alapozottan meghatározott vagyoni körre nézve tulajdoni igénye nincs, illetőleg az csak akkor áll be, ha a vonatkozó törvényi rendelkezések alapján az önkormányzatoknak valamely vagyoni kör megszerzésére kétségtelen jogcíme keletkezett. A már megszerzett, továbbá szerzési jogcímen alapuló önkormányzati tulajdon alkotmányos védelme

³³⁸ 893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 496., 500.

azonban már teljessé válik, azaz azt az állam csak az önkormányzati alapjogok alkotmányos korlátozhatóságára vonatkozó szabályok szerint korlátozhatja, illetőleg a kisajátításra vonatkozó alkotmányi rendelkezések alapján vonhatja el törvényi úton is. Vagyis az Alkotmánybíróság álláspontja szerint csak azokra a vagyontárgyakra nézve állt be az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti alapjogi védelem, amelyekről egyértelműen megállapítható, hogy azokat a törvény kétségkívül az önkormányzatok tulajdonába adandó vagyoni kör törvényi tényálláselemeinek a hatálya alá rendelte. A törvényi ismérveknek egyértelműen megfelelő állami vagyon tekintetében az önkormányzatok ugyanis jogcímet szereztek a tulajdonszerzésre és ezzel az alkotmányos alapjogi védelemre is. Kétségtelen jogcím hiányában azonban az az értelmező törvényi rendelkezés, amely éppen a vitatott kérdés tisztázására, a bizonytalan jogi helyzet megszüntetésére vonatkozik, nem ütközik az Alkotmánynak a tulajdonjogot mint alapjogot védő és biztosító rendelkezéseibe, így az önkormányzatok tulajdonának az állam általi tiszteletben tartását kimondó 12. § (2) bekezdésébe, illetőleg a tulajdonjogot garantáló 13. § (1) bekezdésébe sem.”³³⁹ Az Alkotmánybíróság tehát az álláspontját a korábbiakhoz képest még úgy pontosította, hogy a jogcím akkor kétségtelen, ha egyértelmű, vagyis a törvényi tényállás-elemek alapján az önkormányzat tulajdonszerzése – és annak terjedelme is – kétséget kizáróan garantált. Jól látható, hogy az Alkotmánybíróság által alkalmazott „kétségtelen jogcím” kritériuma pontosan a tulajdon norma általi meghatározottságának a következménye.³⁴⁰

Összegezve az imént ismertetett határozatokat, megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság egyrészt következetesen kizárta az önkormányzati tulajdon és a tulajdonhoz való alapjoga védőköréből az azzal kapcsolatos igényeket, hogy az önkormányzat milyen módon és körben jut tulajdonhoz az állami vagyonból: a törvényhozásra való várakozás állapotában az önkormányzatoknak nincs lehetőségük a tulajdonelosztás mértékét befolyásolni vagy meghatározott vagyonra igényeket támasztani. Másrészt pedig a tulajdoni védelem megállapíthatóságának vonatkozásában az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlatává vált a „kétségtelen

³³⁹ ABH 1994, 238, 246.

³⁴⁰ A kétségtelen jogcím kritériuma felfedezhető a német, sőt még az Egyesült Államok joggyakorlatában is. Lásd például *Board of Regents v. Roth*, 408 U.S. 564, 92 (1972), ahol a „legitimate claim of entitlement” az alapja a tulajdonival még leginkább analógiába hozható védelemnek. SONNEVEND PÁL – SALÁT ORSOLYA: A tulajdonhoz való jog. i.m. 118. p.

jogcím” kritériuma, amely alól kivételt csak nagyon szűk körben tett lehetővé, ám ezt a kivételt is a normatív szempontok elsődlegessége indokolta.

1.3.3. Az önkormányzatok „tulajdoni igénye” – a 36/1998. (IX. 16.) AB határozat

A 36/1998. (IX. 16.) AB határozat³⁴¹ azt vizsgálta, hogy a helyi önkormányzatoknak az Alkotmány 13. §-a által védett igénye volt-e arra, hogy az önkormányzati törvény 107. § (1) bekezdése c) pontja alapján a gázközművek meghatározott részén tulajdont szerezzen. Ez a törvény ugyanis nem határozta meg pontosan az átadandó vagyontárgyak körét, hanem ezt a feladatot további közhatalmi cselekvésre – külön törvényre – bízta, aminek következtében nem állt fenn a kétségtelen jogcím kritériuma. Az Alkotmánybíróság ennek ellenére megállapította az Alkotmány 13. §-ának alkalmazhatóságát, még hozzá két normatív körülményből következően. Egyrészt az önkormányzati törvény maga nyilvánította forgalomképtelenné az esetlegesen érintett vagyontárgyakat: „Az Ötv. 107. § (4) bekezdése értelmében a (3) bekezdésben³⁴² említett „közművek létesítményei” vagyontör a vagyontáadásig csak a vagyontáadó bizottság hozzájárulásával forgalomképes. A hozzájárulás hiányában tehát forgalomképtelen. A tulajdonos rendelkezési jogának korlátozása az illető vagyontör önkormányzati tulajdonba adását szolgálja, ezért áll fenn a feltételtől függő forgalomképesség „a vagyontáadásig”. A (4) bekezdés emellett egyértelműen az Ötv. eredeti szándékát, a természetben való vagyontörjuttatást fejezi ki. A „gázközművek létesítményei” vagyontör, amely megfelel a 107. § (1) bekezdés c) pont ismérveinek, az Ötv. 107. § (4) bekezdése alapján tehát mindaddig forgalomképtelen, amíg a (3) bekezdés szerinti megosztás és a vagyoni terhek rendezése meg nem történt. A forgalomképesség azért függ a vagyontáadó bizottság hozzájárulásától, mert a vagyontáadó bizottság tudja eldönteni, hogy a vagyoni kör mely részére fog majd

³⁴¹ ABH 1998, 263.

³⁴² Ötv. 107. §. (3) bekezdés: „A külön törvényben meghatározott, állami tulajdonban levő földek, erdők, más ingatlanok, vizek, valamint az összes természetvédelem alatt álló területek és műemlékileg védett épületek, építmények, területek, továbbá a *közművek létesítményei*, az (1) bekezdés b) pontjában említett szervezetek vagyontörának önkormányzati tulajdonába adására, az önkormányzatok és a vállalatok közötti megosztására a kormány megyei (fővárosi) vagyontáadó bizottságokat hoz létre, amelyek döntenek e dolgok önkormányzati tulajdonba adásáról és a vagyoni terhek rendezéséről. A vagyontáadó bizottságban részt vesznek az épített és a természeti környezetvédelemért felelős országos szervezetek képviselői is.”

kétségtelen jogcím keletkezni, s mi az, ami nem lesz az önkormányzatnak átadandó vagyon.”³⁴³

Ennél nyomatékosabb érvként szolgált, hogy a törvénymódosítás maga minősítette „tulajdoni igénynek” az önkormányzatok igényeit, amelyek ezáltal polgári bíróság előtt peresíthetővé váltak: „Az önkormányzatok jogosultságát a vagyonátadásra megerősítette, sőt »tulajdoni igénynek« nevezte az Ötv. 107. § (7) bekezdését beiktató 1994. évi LXIII. törvény. Ennek értelmében a helyi önkormányzat tulajdoni igényét a vagyonátadó bizottságnál 1995. március 31-ig terjesztheti elő, e határidő után az önkormányzat tulajdoni igénye bírósági eljárásban érvényesíthető. A rendelkezés indokolása szerint a helyi önkormányzatok tulajdoni igényét elbíráló vagyonátadási munkát célszerű volna mielőbb lezárni; a már folyamatban lévő munkateher nagyságára tekintettel állapított meg a tulajdoni igény bejelentéséhez határidőt a beiktatott rendelkezés, és utalta a későbbi igények érvényesítését peres eljárásra.”³⁴⁴ Ezáltal gyakorlatilag maga a törvényhozó ismerte el, hogy tulajdoni igényről van szó.

Az Alkotmánybíróság az előző okfejtés alapján megállapította, hogy az Ötv. 107. § (1) bekezdés *c*) pontjában írt vagyonkört illetően maga az Ötv. – a 107. § (3)–(4) és (7) bekezdése – az önkormányzatok javára tulajdonszerzési kétségtelen jogcímet nem keletkeztet, és nem eredményez magánjogi (dologi) várományt sem a tulajdonszerzésre. Az önkormányzatoknak ugyanakkor – a (7) bekezdéssel is megerősítve – „tulajdoni igénye” áll fenn az Ötv. szerinti vagyonjuttatás végrehajtására. Ez a fedezet lekötésével és a végrehajtásra (az igény konkretizálására és érvényesítésére szóló) peresíthető alanyi joggal biztosított jogosítvány kétségtelenül vagyoni értékű jog. Noha a (4) bekezdés szerinti fedezetlekötés 1990-ben az állagszerzés biztosítéka volt, a (7) bekezdés beiktatásakor, 1994-ben az átadandó vagyon természetben már nem volt meg mint állami tulajdon. A (7) bekezdéssel megerősített és peresíthető igény már csak értékjognak nevezhető. Ám mint ilyen, nincs ellentétben a biztosítéki jogok természetével, amelyek a természetbeni tulajdonszerzés megghiúsulása esetére értékgaranciát nyújtanak. Ennek az értékjognak az a sajátossága, hogy éppen saját értékének a megállapítására is irányul. Ez az a lényegi vonása, amely a „kétségtelen jogcímtől” megkülönbözteti. Ezért emelte ki többszörösen az Alkotmánybíróság, hogy ez a jog az Ötv. szerinti tulajdonszerzés végrehajtásának kikényszerítésére jogosítja az önkormányzatokat. A jogérvényesítés

³⁴³ ABH 1998, 263, 278.

³⁴⁴ ABH 1998, 263, 280.

folyhat a vagyonátadó bizottságok és a bíróságok előtt, ha viszont a végrehajtást egészben vagy részben a törvényhozó veszi át, az erről szóló jogszabály a tulajdonjog sérelme szempontjából az Alkotmánybíróság előtt megtámadható. Az Ötv.-ben többszörösen megalapozott értékjog ugyanis – mint más, nem polgári jogi tulajdonnak minősülő, közjogi alapú vagyoni értékű jogok – alkotmányos védelemben részesül. Az értékjog értékének a megállapítása, mint eljárási előfeltétel, illetőleg az ennek megfelelő juttatásban részesülés, mint a megállapított értékjog tartalma összességükben jelentik az alkotmányosan védett jogosultságot.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy a korábbi határozatok értelmében kétségtelen jogcímen alapuló önkormányzati tulajdoni igények és a jelen határozatban elismert, a törvényben a kezdettől fogva biztosítékkal lekötött tulajdon átadásának végrehajtására irányuló igény között ugyanúgy lényeges különbség van, mint a másik oldalon a végrehajtásra irányuló „végrehajtásra várakozó” jogállás és a törvényhozásra való várakozás állapotát kifejező „leendő tulajdonosi, várományosi pozíció” között. Ez utóbbi „váromány” semmilyen alkotmányos védelemben nem részesül. A kétségtelen jogcím védelme viszont teljes, anyagi jogi védelem. A nem ex lege önkormányzati tulajdonszerzésnél, ahol ahhoz további törvényhozói és/vagy hatósági aktusok szükségesek, az önkormányzatnak elsősorban arra az eljárásra van igénye, amely majd az anyagi, kétségtelen jogcím megállapításához elvezet. Ezt a jogot sértheti, ha az eljárás elmarad, és sértheti, ha az nem az Ötv.-nek megfelelő eljárási lépéseket tartalmazza, azaz eljárási okok miatt nem arra az eredményre vezet, amely az Ötv.-ből következne. A végrehajtás módját ez a jog nem köti meg abban az értelemben, hogy nincs alkotmányos joga az önkormányzatnak abba beleszólni, hogy a végrehajtás egyedi hatósági aktusok révén vagy törvényhozás útján történik-e.

Az Alkotmánybíróság tehát nem tekintette akadálynak a szóban forgó jogosítványok tartalmi meghatározatlanságát, sőt éppen arra a következtetésre jutott, hogy azok „saját értékük meghatározására irányulnak”. Ez tehát a tulajdoni védelem meglehetősen tág kiterjesztését jelenti.³⁴⁵ *Sonnevend Pál* és *Salát Orsolya* ebből a határozatból is megerősíteni látják azt a – tulajdon alapjogi védelménél irányadó – téziséket, hogy „a tulajdon normatív jelenség, azaz tulajdon elsősorban és alapvetően

³⁴⁵ SÓLYOM: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. i.m. 639. p.

mindaz, amit jogszabály egy adott időpontban annak minősít.”³⁴⁶ (Ezzel a kérdéssel részletesebben a 3.2. részben foglalkozunk)

2. Tulajdonformák a rendszerváltást követő alkotmányos berendezkedésben

2.1. A köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságának megjelenése az Alkotmányban

A korábbi össznépi tulajdon, azaz az ipar és a kereskedelem több mint 90%-át kitevő állami tulajdon, valamint a mezőgazdasági kollektív tulajdon lebontásának, és az új, magántulajdonon alapuló tulajdonviszonyok kiépítésének elengedhetetlen feltétele volt az állami tulajdon elsődlegességének tilalma. Ezt fejezte ki az Alkotmánynak az a – 1989-es generális módosítással bekerülő – rendelkezése, mely szerint a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.³⁴⁷

A szocializmus időszakában a tervgazdálkodás és a marxista politikai gazdaságtan két kategóriája, a „magasabb rendű” társadalmi tulajdon és az „alacsonyabb rendű” magán és szövetkezeti tulajdon közötti megkülönböztetés a jogi szabályozás terén megvalósított differenciálást volt hivatott közgazdaságtanilag megalapozni. A köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának *expressis verbis* rögzítése kimondottan ennek a korábban fennálló – az állami, szövetkezeti, személyi és magántulajdon közötti – tulajdonformákon alapuló különbségtételnek az elvetéséből adódott. Ha megnézünk néhány, hazánkon kívüli – akár nyugat-európai vagy rendszerváltó – ország alkotmányát, megfigyelhető, hogy ez a tendencia közel sem tekinthető általánosnak. Nyugat-Európa alkotmányaiban ugyanis szinte kivétel nélkül a köztulajdon élvez elsőbbséget a magántulajdonnal szemben, sőt, a legtöbb alkotmány még további megkötéseket is tartalmaz a magántulajdont illetően arra nézve, hogy nem lehet a köz érdekével szemben alkalmazni. Példaként elegendő Olaszország alkotmányát felhozni, amely az alaptörvényébe iktatta, hogy az állam javakat nemcsak hogy birtokolhat, és közérdekből ki is sajátíthat, de közérdekből a fogyasztóknak a tulajdonába is adhatja. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy

³⁴⁶ SONNEVEND PÁL – SALÁT ORSOLYA: A tulajdonhoz való jog. i.m. 119. p.

³⁴⁷ Alkotmány 9. § (1) bekezdés.

közüzemeket az állam elveheti a magántulajdonostól, hogyha adott esetben a monopóliummal visszaél, és azt odaadhatja a fogyasztók vagy az alkalmazottak tulajdonába.³⁴⁸ Emellett a rendszerváltó országok közül is találhatunk hasonló példát. Csehország a rendszerváltáskor kifejezetten úgy fogalmazta meg az új alkotmányát, hogy – arra eltökélve, hogy közösen őrizzék és fejlesszék az örökölt természeti és kulturális, anyagi és szellemi javakat – bizonyos dolgok kizárólag cseh állampolgárok kezébe kerülhetnek.³⁴⁹ A román alkotmány pedig a köztulajdonba tartozó javakat elidegeníthetetlennek nyilvánítja.³⁵⁰

Hazánkban az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének hatására az új tulajdoni viszonyoknak megfelelő korrekciót a törvényhozás részben elvégezte.³⁵¹ Ennek során az 1991. évi XIV. törvény – többek között – hatályon kívül helyezte a társadalmi tulajdon javára szóló elbirtoklási tilalmat,³⁵² valamint az állam kedvezményezettségét a feldolgozott vagy egyesített dolgok létrejötte esetén.³⁵³ Nem került viszont hatályon kívül helyezésre a Ptk.-nak az a rendelkezése, amely eltérő joghatást fűzött a ráépítés magatartásához is, amikor az nem a magántulajdonú, hanem állami, vagy szövetkezeti tulajdonú ingatlanon valósult meg. E kérdésben a Ptk. 138. § (2) bekezdését is érintő jogszabály-módosítás a szövetkezeti tulajdon kiemelt védelméről szóló rendelkezést hatályon kívül helyezte ugyan, változatlan formában fenntartotta viszont azt a rendelkezést, amely kizárta állami ingatlan tulajdonjogának ráépítéssel való

³⁴⁸ Lásd olasz alkotmány 43. cikk: „Közérdekből a törvény eredetileg fenntarthat, vagy kártalanítás ellenében történő kisajátítás útján az államra, jogi személyre, dolgozók vagy fogyasztók csoportjára ruházhat át olyan vállalatokat vagy vállalat típusokat, amelyek létfontosságú szolgáltatásokat végeznek, energiaforrások felett rendelkeznek vagy monopolhelyzetben vannak, és termékük olyan szükségleti cikk, amelyet közérdekből feltétlenül biztosítani kell.” TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 791. p.

³⁴⁹ Lásd a Cseh Köztársaság Alkotmányának preambulumát, továbbá Az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája 11. cikk (2) bekezdését: „...törvény írhatja elő, hogy meghatározott dolgok csak a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaságban székhellyel rendelkező állampolgár, illetve jogi személy tulajdonában lehetnek.” [Lásd TÓTH KÁROLY (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*. JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, 1997, 86. és 104. p.]

³⁵⁰ Románia Alkotmánya 136. cikk (4) bekezdés: „A köztulajdonba tartozó javak elidegeníthetetlenek. Az organikus törvény feltételei között az önállóan gazdálkodó egységek vagy közintézmények igazgatásába adhatóak, illetve koncesszióba vagy bérbe adhatóak, hasonlóképpen a közérdekű intézmények ingyenes használatába adhatóak.” (Románia Alkotmánya, Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003, 40–94. p.)

³⁵¹ SÁRI – SOMODY: i.m. 233. p.

³⁵² A Ptk. korábbi 121. § (3) bekezdése akként rendelkezett, hogy: „Nem lehet elbirtoklás útján tulajdonjogot szerezni olyan dologon, amely társadalmi tulajdonban van, vagy az állam, illetőleg szövetkezet birtokából jótalanul került ki...”

³⁵³ A Ptk. módosítása előtt a 135. § (1) bekezdés értelmében az államot (és a szövetkezetet) választás kedvezménye illetve megfeldolgozott, vagy egyesített dolog létrejötte esetén; hasonlóan rendelkezett az állami tulajdon védelmében a Ptk. 136. § (2) bekezdése, az állami tulajdonban álló anyagokkal történő beépítés esetén.

megszerzését. A Ptk.-nak ilyen tartalommal hatályban maradt 138. § (2) bekezdését azonban az Alkotmánybíróság az 29/1992. (V. 19.) AB határozatában ellentétesnek találta az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglaltakkal, mert a tulajdonjog tartalmára és védelmére vonatkozó polgári jogi szabályok között az állami tulajdon tekintetében alkotmányjogilag értékelhető indok nélkül tartott fenn különbségtételt.

Ugyancsak alkotmányellenesnek találták a 36/1991. (VII. 20.) AB határozatban azt a jogszabályi korlátozást, amely szerint az állampolgárok tulajdonában álló lakásokat csak lakás céljára lehetett hasznosítani. A lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló 1/1971. (II. 8.) Korm. sz. rendelet eredeti 44. § (1) bekezdésének b) pontja akként rendelkezett, hogy az állampolgárok, illetőleg a nem állami szervek tulajdonában álló szövetkezeti lakásokat és társasházi öröklakásokat a tulajdonos maga használhatta, illetve lakás céljára részben vagy egészben bérbeadhatta, vagy másnak használatra átengedhette. Az 52/1984 (XI. 28.) MT. sz. rendelet ennek a kormányrendeletnek a 44. §-ába beiktatta azt a rendelkezést, amely megengedte a nem állami szervek tulajdonában álló lakás nem lakás céljára történő használatát illetve (tanácselnöki hozzájárulással) nem lakás céljára történő hasznosítását. Ez a rendelkezés azonban a dereguláció következtében 1990. március 15-én hatályát veszítette, amivel viszont megszűnt az összhang a tulajdonosi szabad rendelkezés és az 1/1971. (II. 8.) számú kormányrendelet szabályai között, amely egyúttal – a rendelkezési jog korlátozásával – a tulajdonhoz való alkotmányos jog sérelméhez vezetett azáltal, hogy nem tette lehetővé nem állami szervek tulajdonában lévő lakások egyéb, nem lakás céljára történő hasznosítását.

Mindezek mellett az Alkotmánybíróság elvi élel leszögezte, hogy a köztulajdon és a magántulajdon eltérő jogi szabályozása nem eleve és nem egyszer és mindenkorra tilos. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ugyanis nem írja elő azt, hogy az állami tulajdonra, vagy a magántulajdonra nézve ne lehetne eltérő a jogi szabályozás. E rendelkezés a kétféle tulajdon egyenrangúságát mondja ki és tartalmának igazi kibontására éppen a 70/A. § adja meg a lehetőséget. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért többnyire csak a 70/A. § kontextusában értelmezhető. Az Alkotmánybíróság már az említett 21/1990. (X.4.) AB határozatában is rámutatott arra, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdése helyes értelmezés szerint a tulajdon bármely formájára nézve fogalmaz meg diszkrimináció-tilalmat. A 9. § (1) bekezdése ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. §-a jogegyenlőségi tételének, valamint a 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozási jog és a verseny szabadsága általános tételének a

tulajdonhoz való, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogra vonatkoztatott kifejtése. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmánnyal összhangban levőnek találta azt a Ptk.-beli jogszabályi rendelkezést, amely úgy rendelkezik, hogy a tulajdonostárs tulajdoni hányadára a többi tulajdonostársat elővásárlási jog illeti meg,³⁵⁴ továbbá ilyen elővásárlási jog más jogszabályban is létesíthető.³⁵⁵

A köztulajdon és a magántulajdon közötti jogszabályi különbségtételre a társasági jogban is találhatunk példát. A gazdasági társaságokról szóló törvény előírja, hogy a *köztulajdon védelme érdekében* bármely gazdasági társaság esetében törvény kötelezővé teheti felügyelőbizottság létrehozását, illetve könyvvizsgáló választását.³⁵⁶ A felszámolási eljárásban is elsőbbséget élvez a kielégítési sorrendben az adós államot megillető tartozásai.³⁵⁷

A legelső társasági törvényből (az 1988. évi VI. törvény) azonban az Alkotmánybíróság korábban, az 59/1991. (XI. 19.) AB határozatával semmisített meg rendelkezéseket, amelyek előjogokat biztosítottak az államnak, illetve az állam képviselőjében eljáró költségvetési szerveknek és pénzügyintézeteknek.³⁵⁸ Tudniillik a legelső Gt. korábbi szabályai alapján az állami költségvetési szerv vagy pénzügyintézet által eszközölt részvényjegyzést túljegyzés esetén nem lehetett visszautasítani; az állami költségvetési szerv, vagy pénzügyintézet javára (fakultatíven) lehetővé tette, hogy a részvényeikben megtestesülő tulajdoni hányadnál magasabb szavazatszámmal vagy szavazataránnyal (az alaptőke legalább egyharmadát kitevő részvények birtokában 51 %-kal) rendelkezzen; valamint mind az elővásárlási joggal rendelkező kötvényeseket, mind a részvényeseket megelőzte az állami költségvetési szervek, illetve a pénzügyintézetek részvényjegyzési jogosultsága. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a piacgazdaság körülményei között a versenyszférában következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét, illetve az állami (államigazgatási) és a vállalkozói-gazdálkodási szférát.

³⁵⁴ Ptk. 145. § (2) bekezdés.

³⁵⁵ A Ptk. végrehajtásáról szóló 1960. évi 2. tvr. 24. § szerint: „Kisebb házigatlanban fennálló állami tulajdoni illetőség elidegenítése esetén a tulajdonostársat elővásárlási jog csak akkor illeti meg, ha a bérlő a külön jogszabályban biztosított elővásárlási jogával nem él.” Mivel vegyes tulajdon esetén az elővásárlási jogot az állami tulajdonban lévő lakások elidegenítéséről szóló 32/1969. (IX.30.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése intézményesítette, az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a kormányrendelet ezen rendelkezésére nézve folytatta le.

³⁵⁶ 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról, 33. § (2) bekezdés c) pontja, 41. § (2) bekezdés.

³⁵⁷ 1991. évi XL. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról, 57. és 58. §§.

³⁵⁸ Így például az 1986. évi VI. törvény 255. § (2) bekezdésén, 269. § (3) bekezdése és a 303. § (2) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy az államot a gazdaság szereplőjeként kell tekinteni akkor, amikor nem közhatalmi funkciót gyakorló szervezetként, hanem a gazdaság egyik szereplőjeként kíván megjelenni, ebből adódóan meg kell szüntetni az állami tulajdon privilegizált helyzetét, mert ez sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonformák egyenlőségére – valamint a vállalkozás és a verseny szabadságára – vonatkozó rendelkezéseit, hiszen ezáltal az állam kedvezőbb feltételekkel indul a gazdasági versenyben, kedvezőbb kondíciókkal gyakorolja a vállalkozást jogát, mint más magánszemélyek.

Véleményünk szerint az Alkotmánybíróság e határozatában helyesen utalt arra, hogy az állam vonatkozásában nem szabad egybemosni a közhatalmiság (iure imperii) és a kereskedőség (iure gestionis) kategóriáit, azaz, amikor az állam civiljogi, polgári jogi jogviszonyok alanyaként lép fel, akkor ebbe a mellérendeltségi jogviszonyba ne vigye át a közhatalmiság elemeit, aminek az lenne a következménye, hogy az államot például károkozása esetén – immunitására hivatkozva – nem lehetne felelősségre vonni.³⁵⁹ Úgy véljük azonban, hogy az Alkotmánybíróságnak ezt az elhatárolást a későbbiekben az önkormányzatok vonatkozásában is meg kellett volna tennie, azaz az önkormányzatok közjogi és magánjogi jogalanyisága közötti különbségre (is) több esetben kellett volna utalnia.³⁶⁰

Az Alkotmánybíróság ezt az 59/1991. (XI. 19.) AB határozatában felállított ésszerű álláspontját *a későbbiekben nem alkalmazta következetesen.* A 33/1993. (V. 28.) AB határozatból úgy tűnik, mintha az Alkotmánybíróság visszavonta volna korábbi, az 59/1991. (XI. 19.) AB határozatban már lefektetett elvi tételeit, melyek még konzekvensen elhatárolták egymástól az államot, mint közhatalom gyakorlóját a tulajdonostól.

³⁵⁹ Az állam jogalanyiságáról részletesebben lásd BURIÁN LÁSZLÓ – KECSKÉS LÁSZLÓ – VÖRÖS IMRE: *Magyar nemzetközi kollíziós magánjog*, KRIM Bt. Budapest, 2005. 160–175. p. Ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódik például a közterületen történő parkolás is, hogy ti. amikor valaki az önkormányzat területén fizető övezetben parkol, akkor magánjogi félként vesz-e részt az adott jogviszonyban, és ezáltal egy polgári jogi szerződést köt az önkormányzattal a parkolásért, vagy pedig hatóságként szabályozza az önkormányzat a közterület használatát, és a gépjármű vezetője parkolóként egy közigazgatási jogviszonyba kerül-e az önkormányzattal. Lásd ehhez egyebek mellett 35/2009. (III. 27.) AB határozat, 31/1996. (VII. 3.) AB határozat, 1256/H/1996 AB határozat. Ez utóbbi határozatban az Alkotmánybíróság egy fővárosi önkormányzati rendelet módosításának törvényességét vizsgálta, és megállapította, hogy a rendelet kerékbilincs alkalmazását előíró rendelkezései nem korlátozzák aránytalanul a tulajdonhoz való jogot. A témáról bővebben lásd VARGA ZS. ANDRÁS: *Parkolók a senki földjén? Jogviszonytípusok és aggályok egy sajátos szabályozás példáján bemutatva.* In *Közjogi Szemle*, 2009/2. szám, 1–9. p.

³⁶⁰ Lásd e fejezet 2.3. részét.

A testület úgy vélte, hogy a sérelmezett rendelkezés, amely nem írja elő törvényi követelményként, hogy az ÁV Rt. alapításakor a részvénytársaság alaptőkéje 30 %-át pénzbeli hozzájárulásként kell biztosítani, a szabályozási szféra sajátosságaiból és az ÁV Rt. alapításának céljából, törvényi funkcióiból fakad. Az ÁV Rt. vonatkozásában a likviditási és a forgalombiztonsági szempontot a gazdaság-stratégiai, nemzetgazdasági és közszolgáltatási célok megelőzik. Az Alkotmánybíróság szerint a támadott törvény nem az állami tulajdonra vagy a szektorsemleges társasági jog „állami szereplőjére” nézve fogalmaz meg a diszkrimináció tilalmát sértő általános kedvezményt, hanem kizárólag ehhez a célhoz kötöttséggel alapított ÁV Rt. vonatkozásában tartalmaz kivételt. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél csakis úgy érvényesíthető, hogy a jogok és kötelezettségek egyenlő elosztásának szűkebb értelemben vett elve nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek tekinteni. Ilyen, alkotmányosan megengedett pozitív diszkrimináció a meghatározott gazdasági célhoz kötöttséggel létrehozott ÁV Rt. érintő kivétel. A kivételt engedő szabálynál ugyanis a hangsúly a funkcionalitáson van, azaz a tartósan állami tulajdonban maradó vagyon hatékony működtetésén és a törvényben megfogalmazott alapvető gazdaságstratégiai célok elérésén. Ez egyben azt is jelenti, hogy az állam társasági jogi pozíciója minden más esetben a Gt. szabályai szerint alakul. Nincs tehát szó olyan önkényes megkülönböztetésről, amely a tulajdonjogra vagy az abból folyó egyéb vagyoni jogokra vonatkozik, és amely ezért sértene az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének és 70/A. § (1) bekezdésének összefüggése folytán fennálló és a tulajdon bármely formájára vonatkozó diszkrimináció-tilalmat.

Az Alkotmánybíróság az állami tulajdon javára szóló diszkriminatív megkülönböztetésnek értékelte az ingatlan-nyilvántartásról szóló korábbi 1972. évi 31. törvényerejű rendelet azon rendelkezését, amely abban az esetben, ha nem volt az ingatlannak tényleges birtokosa, tulajdonosként a Magyar Államot, kezelőként pedig a helyi tanács végrehajtó bizottságát kellett az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni, amellyel egyidejűleg az ingatlanra az előző bejegyzett tulajdonos javára három évig – a tulajdonjog visszaállításának biztosítására – elidegenítési és terhelési tilalmat kellett az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetni. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az államnak a rövidített bejegyzési eljárással való – alkotmányosan nem indokolt – kedvezményezése csakúgy, mint az ezzel együtt járó tulajdonelvonás alkotmányosan

garantált eljárási szabályainak a mellőzése sérti az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonosi jogállás alkotmányos védelmét. A támadott rendelkezések ugyanis az államot a tulajdonossá válás szempontjából másokkal (így például az önkormányzatokkal) szemben indokolatlanul, alkotmányosan igazolható közérdek fennállása nélkül hozta előnyösebb helyzetbe (azaz pozitív irányba diszkriminálta), a polgári jogi jogalanyok között a vagyoni jogviszonyok körében tett ilyen megkülönböztetés azonban – megfelelő súlyú alkotmányos indok hiányában – alkotmányosan nem megengedhető. Ezekből az alkotmányi rendelkezésekből tehát az következik, hogy a polgári jogi szabályozás során a polgári jogi jogviszonyok alanyait – az azonos szabályozási koncepción belül, tekintettel a 9. § (1) bekezdés és a 70/A. § (1) bekezdésének összefüggésére – egyenlőnek kell tekinteni.

Az Alkotmánybíróság a 33/2003. (VI. 19.) AB határozatában a csődtörvénynek azt a rendelkezését vizsgálta, amely felmentést adott az adóhatóság által érvényesített, az államháztartás valamely alrendszerét megillető követelések esetén a regisztrációs díj megfizetése alól. A határozatban az Alkotmánybíróság ismét megerősítette korábbi gyakorlatát, mely szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos, a tilalom arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell kezelnie.³⁶¹ Ez alapján megállapította, hogy a diszkrimináció tilalmába ütközik a csődtörvény azon rendelkezése, amely alkotmányos indok nélkül, önkényesen tesz különbséget az azonos csoportba tartozó hitelezők között azzal, hogy az államháztartás valamely alrendszerének követelését érvényesítő adóhatóságot és a magán-nyugdíjpénztári tagdíjköveteléseket érvényesítő pénztárakat mentesíti a regisztrációs díj megfizetése alól. Noha az Alkotmánybíróság közvetlenül nem vizsgálta a csődtörvénynek az Alkotmány 9. és 13. §§-aival való összefüggését, megállapítható, hogy itt tulajdonképpen a tulajdon egyenlő védelméről van szó, ám nem azért, mert az államnak, mint magánjogi jogalanyoknak van tulajdonhoz való joga. Amennyiben ugyanis ez a jog megilletné, az teljesen ellentmondana az alapjogok elméletének.³⁶² Az államnak tehát csak ahhoz van joga – pontosabban kötelessége –, hogy az általa alkotott jogszabályok a tulajdonát (ami egyébként köztulajdon)

³⁶¹ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.

³⁶² DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 179. p.

ugyanúgy, vagy a köztulajdoni minőségére tekintettel adott esetben jobban védjék harmadik személyekkel szemben (ágazati szinten), mint az egyén tulajdonát.³⁶³

A tulajdoni formák egyenjogúságának – pontosabban egyenlő védelmének – alkotmányossági kérdése nemcsak a polgári jogban, hanem a büntetőjogban is felvetődött már. A Büntető Törvénykönyv ugyanis egészen 1992-ig a társadalmi tulajdonnak nagyobb büntetőjogi védelmet biztosított, mint a magántulajdonnak, azáltal, hogy vétségként büntette a társadalmi tulajdonra nézve – és csak arra – a hanyag kezelést és a rongálást, vagyis ezt a két tényállást csak a társadalmi tulajdonra nézve kodifikálta.³⁶⁴ Ezek a rendelkezések azonban az Alkotmánybíróság szerint sértik a jogállamiság által is megkövetelt egyenlő elbánás elvét, azaz bármilyen tulajdon számára egyenlő védelem nyújtásának a kötelezettségét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartotta azt is leszögezni, hogy a diszkrimináció tilalma nem értelmezendő úgy, hogy kellő alkotmányos indok esetén a jogalkotó ne különböztethessen a tulajdon büntetőjogi védelmében. A tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága ugyanis a szigorúbb büntetőjogi védelemnek alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet. A pozitív diszkrimináció pedig abban is megnyilvánulhat, hogy a gondatlan elkövetést is büntetik.³⁶⁵

2.2. A kizárólagos állami tulajdon és a nemzeti vagyon

Az előző részben láthattuk, hogy a szocialista tulajdonviszonyokon belül a domináns a társadalmi tulajdon, ezen belül is az állami tulajdon szerepe volt. Mindezt kifejezte többek között az állami tulajdon különleges védelme a polgári jog (lásd elbirtoklás) és a büntetőjog területén is, aminek megszüntetésére – mint az előző részben láthattuk – csak a rendszerváltozást követően került sor az Alkotmánybíróság jóvoltából. A gazdaság tehát döntően az állami tulajdon meghatározó szerepén, az önálló jogalanyisággal felruházott állami vállalatok gazdálkodási tevékenységén alapult. A szocializmus fő eszméjét, a hatalom egységének elvét az állami tulajdon egységes és

³⁶³ Uo.

³⁶⁴ Az 1978. évi IV. törvény 320. § (1) bekezdése úgy szólt, hogy: „Akit társadalmi vagyon kezelésével vagy felügyeletével bíztak meg, és ebből folyó kötelességének megszegésével vagy elhanyagolásával gondatlanságból vagyoni hátrányt okoz, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel, javító-nevelő munkával, vagy pénzbüntetéssel büntetendő.” Ugyanezen törvény 324. § (6) bekezdése szerint pedig: „Aki a rongálással a társadalmi vagyonban gondatlanságból jelentős kárt okoz, vétség miatt pénzbüntetéssel, ha különösen nagy kárt okoz, egy évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

³⁶⁵ 6/1992. (I. 30.) AB határozat.

oszthatatlan voltán keresztül valósították meg. Az állampolgárokat ugyanis nem egy erős központi hadsereg kiépítésével lehetett a legegyszerűbben az államtól teljes mértékben függő „alattvalókká” tenni, hanem a tulajdon totális koncentrációjával. Az egyén egy államban ugyanis attól válik független jogalannyá, hogy javaival önállóan rendelkezik. Ennek hiányában viszont az egyén teljes mértékben kiszolgáltatott (volt) a központi hatalomnak azáltal, hogy az egységes és oszthatatlan állami tulajdon felett az államnak teljes a rendelkezési hatalma. Ugyanakkor a tulajdonjog mellett megjelent az ún. „kezelői jog” is, amely sajátos, a szocialista jogrend által létrehozott jogintézménynek tekinthető. Ez a jog csak állami tulajdonon állhatott fenn, és annak jogosultját – a rendelkezési jog kivételével – gyakorlatilag a tulajdonossal azonos jogállással ruházta fel. Ez a jogosultság azonban csak harmadik személyekkel szemben állt fenn, az állammal, mint tulajdonossal szemben értelemszerűen nem. Az állami tulajdon egységén belül tehát jól elkülöníthető volt egy ún. belső és külső jogviszony. A belső jogviszony az állam, illetve a gazdaságirányító szervei és a tulajdon tárgyát kezelő szervek közötti kapcsolat volt, míg a külső jogviszony a kezelői jogot testesítette meg. Az oszthatatlanság kritériuma csak a tulajdonjogra vonatkozott, a kezelői jogra nem.³⁶⁶ A kezelői jog problémája a rendszerváltozás során, az állami tulajdon lebontásakor alkotmányossági kérdéseket is felvetett, melyet végül az Alkotmánybíróságnak kellett megoldania (lásd IV. fejezet 3.2. rész).

Az állami tulajdonnal kapcsolatos szabályok az 1989. évi XXXI. törvénnyel értelemszerűen módosultak, és innentől kezdve a magyar állam tulajdonát az Alkotmány nemzeti vagyonnak minősíti,³⁶⁷ továbbá kimondja, hogy az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg.³⁶⁸ Emellett leszögezi, hogy az állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon önállóan gazdálkodnak.³⁶⁹ A szabályozás indoka az volt, hogy ahhoz, hogy az állam elsődleges feladatként el tudja látni a társadalmi élet létfeltételeinek megszervezését, bizonyos körben magának is tulajdonosnak kell lennie. Az állam azonban – mint közhatalom – különválik a társadalom egyéb elemeitől, tulajdona ezért a társadalmat alkotó magyar

³⁶⁶ 17/1992. (III. 30.) AB határozat.

³⁶⁷ Alkotmány 10. § (1) bekezdés.

³⁶⁸ Alkotmány 10. § (2) bekezdés.

³⁶⁹ Alkotmány 11. §.

nemzet vagyonaként nyer megfogalmazást. Ennek megfelelően az állami tulajdonnal csak az egész népet képviselő szervezetek rendelkezhetnek.³⁷⁰

Az Alkotmány 10. és 11. §§-aival kapcsolatban még két kérdésre térünk ki (az állami tulajdont érintő egyéb kérdéseket már a korábbiakban, elsősorban a tulajdonformák egyenjogúságáról szóló részben részletesebben tárgyaltuk).

Az egyik megjegyzés, hogy a hatályos szabályozás szerint – mint láthattuk – differenciálni kell a kizárólagos állami tulajdon és a kizárólagos gazdasági tevékenység köre között, melyekkel kapcsolatban az egyetlen – alkotmányos – követelmény, hogy szabályozásuk törvényi szinten történjen. A történeti részben utaltunk rá, hogy a rendszerváltást megelőzően a kizárólagos állami tulajdon tárgyait – méghozzá *exemplifikatív* (!) felsorolással³⁷¹ – maga az eredeti 1949-es Alkotmányunk tartalmazta. Ezt ma egyebek mellett a Ptk. 172. §-a sorolja fel, ide sorolva a föld méhének kincseit; a felszín alatti vizeket, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményeit, a folyóvizeket és természetes tavakat, valamint ezek medrét; a folyóvíz elhagyott medrét és a folyóvízben újonnan keletkezett szigeteket; az országos közutakat, az országos törzshálózati vasúti pályákat, a nemzetközi kereskedelmi repülőteret, továbbá az ország területe feletti légteret; a távközlésre felhasználható frekvenciákat; a hírközlő hálózatok működéséhez, hírközlési szolgáltatások nyújtásához, illetőleg hírközlő hálózatok és szolgáltatások együttműködéséhez szükséges azonosítókat és ezek tartományait. Ezeket a Ptk. egyúttal forgalomképtelennek is nyilvánítja, azaz elidegenítésük semmis.³⁷²

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 3. §-a szerint az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia természetes előfordulási helyükön állami tulajdonban vannak.

A másik kérdés, amire az Alkotmány ide vonatkozó szabályai kapcsán utalni szeretnénk, az az állami tulajdon – nemzeti vagyon – köztulajdon fogalmi hármasság. Ezek egymáshoz való viszonya ugyanis – legalább is a ma hatályos Alkotmány rendelkezéseinek 1989. október 23-i hatályba lépését követően – nem került egyértelműen tisztázásra. Vajon a „nemzeti vagyon” megegyezik a „köztulajdonnal”? Mit jelent egyáltalán az, hogy „a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon”? Értelmezhető-e ez úgy, hogy a 9. § (1) bekezdése szerinti köztulajdon lenne az állami

³⁷⁰ Lásd az 1989. évi XXXI. törvény 10. pontjához fűzött indokolását.

³⁷¹ Erre utalt a felsorolás végén a „*stb.*” kitétel.

³⁷² Ptk. 173. §.

tulajdon? Vagy a köztulajdon adott esetben szélesebb kört is felölel, idevéve akár az önkormányzatok és a köztestületek tulajdonát is?

Az állami vagyon, nemzeti vagyon és a köztulajdon fogalmának értelmezésével *Drinóczi Tímea* és *Frank Ádám* foglalkozott egy közös tanulmányban.³⁷³ A szerzőpáros szerint az Alkotmány 10. §-ában meghatározott állami tulajdon értelemszerűen a 9. §-ban szabályozott köztulajdon kategóriáján belül értelmezendő, ám alkotmányjogilag helytelennek tartják a „nemzet” kitétel használatát, helyette inkább a „nép vagyona” kitétel kellene alkalmazni. Utalnak arra is, hogy az Alkotmány ehelyütt a „tulajdon” és a „vagyon” szót szinonimaként kezeli, ami azért helytelen, mert a magánjogi dogmatika szerint természetesen a „vagyon” és a „tulajdon” eltérő jelentésű fogalmak.³⁷⁴ Szerintük az Alkotmány által nemzeti vagyonként aposztrofált állami tulajdon olyan köztulajdon, amelynek tartalmát a különféle jogszabályokból ismerhetjük meg. E körbe tartozik a Ptk., az Áht., vagy például az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Vagyontörvény) is.³⁷⁵

A Ptk. felsorolja a kizárólagos állami tulajdoni tárgyak legkiemelkedőbb körét, amelyet forgalomképtelennek minősít (172-173. §§), továbbá meglapozza a koncessziót (174. §) és a vagyonkezelői jogot (175. §). Kisebb fogalmi bizonytalanságot okoz azonban, hogy a Ptk. vonatkozó címe (Tulajdonjogi Rész II. cím) „A köztulajdonra vonatkozó külön szabályok” nevet viseli, és ennek egyetlen fejezete az állami tulajdonjoggal foglalkozik. Korábban ebben a címben szerepeltek a szövetkezetek is egy külön fejezet alatt, viszont 1991-ben a szövetkezeti szabályok kikerültek a kódexből, a cím viszont továbbra is köztulajdon maradt. A Ptk. tehát helytelenül azt sugallja, hogy a köz- és az állami tulajdon szinonimák.³⁷⁶ Az *új Polgári Törvénykönyv* már jóval rövidebben, egyetlen szakaszban, csak említés szintjén foglalkozik a köztulajdonnal, amelybe az állam kizárólagos tulajdonát, valamint az önkormányzat törzsvagyonát sorolja.³⁷⁷ A törvényt azóta az Országgyűlés

³⁷³ DRINÓCZI TÍMEA – FRANK ÁDÁM: Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása. *Közjogi Szemle*, 2008. év 4. szám, 14–22. p.

³⁷⁴ BENEDEK FERENC: *Római magánjog*. JPTE ÁJK. Pécs, 1993, 7. p., idézi DRINÓCZI – FRANK: Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása. i.m. 16. p. 16-os lábj.

³⁷⁵ DRINÓCZI – FRANK: Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása. i.m. 15. p.

³⁷⁶ DRINÓCZI TÍMEA – FRANK ÁDÁM: Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása. i.m. 16. p.

³⁷⁷ 2009. évi CXX. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 4:20. § (1) bekezdés.

visszavonta,³⁷⁸ ám véleményünk szerint ezt a fogalmi tisztázást a később elfogadandó törvényjavaslatban is célszerű fenntartani.

A Vagyontörvényt, mely az állami vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi jogok gyakorlásáról, valamint az állami vagyon hasznosításáról rendelkezik, az Országgyűlés 2007-ben – a privatizáció folyamatának lezárásával – fogadta el az állami vagyonnal való gazdálkodás új, korszerű rendjének kialakítása, a hatékonyabb, eredményesebb, költségtakarékosabb, továbbá a nemzet számára tartós értékékként megőrzendő vagyon védelmét, értékmegőrzését szolgáló vagyongazdálkodás szükségsszerűvé válása okán. A törvény szabályozza a Magyar Állam tulajdonában álló vagyon (ideértve az állami tulajdonban lévő ingó dolgokat, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőket; az állami tulajdonban lévő termőföldekből álló, külön törvényben szabályozott Nemzeti Földalapot; az állami tulajdonban lévő ingatlant; az állami tulajdonban lévő értékpapírt; továbbá az államot megillető társasági részesedést és más vagyoni értékű jogot) feletti tulajdonosi joggyakorlás módját és szervezetét, valamint e vagyon kezelését. A törvény hatálya azonban nem terjed ki a teljes állami vagyonra.³⁷⁹

A tulajdonosi joggyakorlás és a vagyonkezelés feladata az állami vagyon megóvása, továbbá hatékony és gazdaságos működtetése a nemzeti vagyon megőrzése és gyarapítása érdekében, illetve vagyontárgyak értékesítése. A törvény lényege, hogy az állami vagyon feletti tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét a Magyar Állam nevében a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács gyakorolja. A törvény eredményeképp megszűntek az addigi állami vagyonkezelő szervek (az Állami

³⁷⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatályba nem lépéséről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXIII. törvény.

³⁷⁹ Drinóczi Tímea és Frank Ádám pontos felsorolását adja annak, hogy mi az, ami ugyan nem tartozik a Vagyontörvény hatálya alá, mégis állami vagyonnak minősül. Az állam a pénzvagyonát külön jogszabályok alapján kezeli, az állami pénzügyi gazdálkodás értelemszerűen az államháztartás egyes alrendszerének a feladata maradt. Az államadósság és az állami követelések az Államadósság Kezelő Központ hatáskörébe tartoznak, ezekre se vonatkozik a Vagyontörvény. Vannak olyan állami társaságok továbbá, amelyek felett az MNV Zrt. a Vagyontörvény erejénél fogva nem gyakorol tulajdonosi jogokat, úgymint a Magyar Nemzeti Bank, az említett Államadósság Kezelő Központ, a Magyar Távirati Iroda és a Magyar Fejlesztési Bank. Az állami monopóliumokkal sem az MNV Zrt. rendelkezi: koncesszióba az ágazati miniszter – az állami vagyon felügyeletéért felelő miniszter egyetértésével – adja az egyes tevékenységeket. Végül e körbe sorolhatók olyan nem mindennapi vagyoni értékű jogok is, mint a hazánkat megillető szén-dioxid emisszió kvóta felhasználása, melyről a Kormány és a környezetvédelmi miniszter döntenek. Utóbbi vagyoni kör is állami vagyonnak minősül, csak a Vagyontörvény esetükben nem alkalmazható. A Vagyontörvény hatálya alá értelemszerűen – tekintettel arra, hogy „állami” vagyonról van szó – nem tartozik az önkormányzati tulajdon, a közjogi személyek tulajdona, a társadalombiztosítási rendszer, az elkülönített pénzalapok vagyona és a köztestületi vagyon sem. A Vagyontörvény tehát a köztulajdon ezen egyén elemeire nyilvánvalóan nem terjed ki. DRINÓCZI – FRANK: Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása. i.m. 16. p.

Privatizációs és Vagyonkezelő Zrt., a Kincstári Vagyon Igazgatóság és a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet), és helyettük létrejött az egységes állami vagyonkezelő, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.), ami – a korábbi szabályozáshoz képest – azért értékelhető előrelépésként, mert az állam vagyontárgyaival magánjogi viszonyba lépő személyek immár biztosan tudhatják, hogy melyik szervezethez kell fordulniuk.³⁸⁰

A törvény – rendeltetésétől függően – az állami vagyon két körét határozza meg: a kincstári vagyon és az üzleti vagyon körét. A törvény értelmében kincstári vagyon minden vagyonelem, amelyet törvény kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyónként forgalomképtelennek, illetve korlátozottan forgalomképesnek minősít.

A törvény kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyónként határoz meg bizonyos társaságokat is. Emellett azonban leszögezi, hogy az állam tulajdonosa lehet olyan dolgoknak is, amelyekre a kizárólagosság nem érvényes. Ez a rendelkezés összhangban van az Alkotmánybíróság gyakorlatával is, mely szerint az Alkotmány 10. § (1) bekezdése nem állampolgári alapjogokról rendelkezik, így nem sérti az állami tulajdon nemzeti vagyon – jellegét az, ha az állami tulajdon kizárólagos tárgyai közé nem tartozó egyes javak kikerülnek az állam tulajdonából.³⁸¹

2.3. Az önkormányzatok tulajdona

Az önkormányzatok tárgyalása kapcsán mindenekelőtt azt érdemes leszögezni, hogy önkormányzati jogosultsággal, vagyis bizonyos ügyek önálló, felsőbb instrukciók nélküli intézésének jogával nemcsak az állami szervek helyi szinten működő csoportjai rendelkeznek, hanem más állami és nem állami szervek is.³⁸² *Lőrincz Lajos* e körbe sorolja például a bírói szervezetet is, ugyanis az is nagyfokú autonómiával rendelkezik, hiszen más állami szerv nem utasíthatja, és az egyes bírósági szervezeti szintek között sincs hierarchikus viszony.³⁸³ A nem állami szervek köréből pedig a szakmai testületek úgyszintén rendelkeznek önkormányzati jogosultságokkal, az ún.

³⁸⁰ DRINÓCZI TÍMEA – FRANK ÁDÁM: Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása. i.m. 14. p.

³⁸¹ 1320/B/1990. AB határozat.

³⁸² LŐRINCZ LAJOS: Az önkormányzatok. In LŐRINCZ LAJOS – TAKÁCS ALBERT: *A közigazgatástudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001, 120. p.

³⁸³ Uo.

szakmai önkormányzatok közül elegendő csak utalni az Orvosi, a Mérnöki vagy az Ügyvédi Kamarára.³⁸⁴

Hangsúlyozni kell tehát, hogy amikor önkormányzatokról, illetve az önkormányzatok tulajdonáról beszélünk, az „önkormányzatok” kategóriájába tágabb értelemben beletartozik – az imént említett szakmai kamarák mellett – valamennyi olyan szervezet, amely önkormányzati jogosultsággal rendelkezik (egyházak,³⁸⁵ egyetemek, társadalmi szervezetek valamint a Magyar Tudományos Akadémia is.) Ezeknek a szervezeteknek a közös jellemzője, hogy saját szervezetük ügyeit önállóan intézik, az általuk hozott döntések – ideértve a normaalkotás lehetőségét is – viszont csak a szervezetükre nézve kötelezőek. Az önkormányzatok emellett önállóan gazdálkodnak és saját tulajdonnal is rendelkeznek, ami azért jelentős, mert tulajdonképpen ez alapozza meg az önkormányzatok autonómiáját. Ha ugyanis egy önkormányzatnak nincs saját tulajdona, akkor máris függővé válik másoktól. Ezek között az önkormányzatok között különleges helyet foglalnak el a *helyi önkormányzatok*, amelyek egészen más logika mentén, területi alapon jönnek létre. A helyi önkormányzatoknak a többi önkormányzathoz képest erősebb jogosítványuk van, ti. ezek a szervek közhatalmi jellegűek, tehát akaratukat állami kényszerrel is érvényesíteni tudják. A helyi önkormányzatok pedig emellett köztisztviselők, közigazgatási testületek, ami azt jelenti, hogy jogszabály alapján jönnek létre, és nem a tagok önkéntes társulása alapján. Ezáltal viszont nemcsak a saját szervezetük tagjaira vonatkozóan végezhetnek önkormányzati tevékenységet, hanem az adott település valamennyi lakójára nézve. Ha tehát a szigorúan vett állami szervezeti rendszert nézzük, akkor a helyi önkormányzatok nem tekinthetők állami szerveknek, mert ezt a területen élő lakosság hozza létre. Annnyiban viszont mindenképpen állami szerveknek tekintendők, hogy állami feladatokat teljesítenek, részesülnek az állami költségvetésből, állami törvényességi felügyelet (ellenőrzés) terjed ki rájuk, jogukat az állam külön védelemben részesíti. Ennek azért van jelentősége, mert ha az önkormányzat állami szervnek minősül, akkor a tulajdonhoz való joga is másként ítélandó meg, mintha nem tekintjük állami szervnek. A következőkben ezt a témakört (tehát a helyi önkormányzatok tulajdonának kérdését) vizsgáljuk.

³⁸⁴ Uo.

³⁸⁵ Az egyház közfeladatairól és szerepéről az államban lásd RIXER ÁDÁM: Vallás és jog / ADAM RIXER: Religion and law. *Jog és állam*; 13., Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Alkotmányunk két helyen szól a helyi önkormányzatok tulajdonáról. Mint már korábban utaltunk rá,³⁸⁶ az Alkotmány egyrészt az Általános rendelkezések között tesz említést arról, hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.³⁸⁷ Ez az alkotmányos rendelkezés lényegében az állam és az önkormányzatok tulajdonviszonyait érintő kapcsolatát rögzíti, egyben konkretizálja az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jogot. Az alkotmányozó ezzel véleményünk szerint nem kívánt az önkormányzati tulajdonnak (illetve tulajdonjognak) kiemelt védelmet biztosítani, csupán – a korábbi rendszer tulajdonformái közötti különbségtétel megszüntetése mellett – nevesíteni akarta egy új jogalany, a demokratikus fordulatot követően létrehozott önkormányzat tulajdonjogának alkotmánybeli védelmét.

A 12. § (2) bekezdés mellett az Alkotmány az önkormányzati tulajdon vonatkozásában a IX. fejezetben kimondja, hogy a helyi képviselő-testület gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat.³⁸⁸ Az Alkotmánynak ez a 44/A. §-a *három forrást* jelöl meg, amelyekből az önkormányzat tulajdona közgazdaságtanilag összeáll. *Elsőként* a meglévő vagy a jövőben megszerzendő-tulajdona, *másodsorban* az önkormányzatok bevételei, melyekkel önállóan gazdálkodik és melyekre nézve további részletező rendelkezést tartalmaz ugyanez a 44/A. § (1) bekezdésének c) pontja. Ez a rendelkezés külön is említi az adóbevételeket és az állami támogatást azzal, hogy ezekkel az önkormányzat a b) pont alapján ugyan önállóan gazdálkodik, ám a c) pont mintegy az önállóság korlátjaként „behozza” az önkormányzati törvényben meghatározott feladatok ellátását, mint amelyek függvénye mind a bevételek felhasználásának önállósága, mint pedig az e feladatokkal arányos az állami támogatás. A saját bevételre való jogosultság jogalapja tehát az önkormányzati törvényben meghatározott feladatok milyensége és terjedelme, amelyet az Alkotmány azzal is kihangsúlyoz, hogy a feladatok ellátásához „megfelelő” bevételekre való jogosultságról beszél, tehát nem elvont, minden körülmények között és minden feltételtől függő, vagy nem valamiféle üzleti alapon végrehajtott tranzakció nyereségeként adódó és kizárólag ennek eredményességétől függő bevételről. Az említett 44/A. § (1) bekezdés c) pontja éppen

³⁸⁶ III. fejezet 1. pont.

³⁸⁷ Alkotmány 12. § (2) bekezdés.

³⁸⁸ Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pont.

ezért hangsúlyozza azt, hogy – mintegy a b) említett bevételek egyik legfontosabb fajtájaként – a helyi adókat az önkormányzat csak a törvény keretei között³⁸⁹ vetheti ki. Ugyanígy az állami támogatásnak az önkormányzati törvényben meghatározott feladatoktól, mint jogalaptól függő létén túlmenően még a mértékét is kifejezetten az önkormányzat feladataival hozza arányossági korrelációban az Alkotmány. Végül *harmadik forrásként* az Alkotmány említett rendelkezése a vállalkozásból eredő bevételeket említi. Minthogy e három forrásból adódó jövedelmek mind az önkormányzat tulajdonába kerülnek, az Alkotmány 12. § (2) bekezdése, valamint 44/A. § (1) bekezdés b) pontja szempontjából közömbös, hogy a tulajdonhoz való jog alapján járó és garantált alkotmányjogi védelem milyen forrásból adódó tulajdonra nézve gyakorolt polgári jogi tulajdonjog tekintetében illeti meg az önkormányzatot. A felsorolás mindössze azt célozza, hogy az önkormányzat, mint közjogi személy jogszabály általi konstituáltságából fakadó, ugyancsak jogszabály által konstituált, tehát eszerint korlátozott tulajdonosi jogállását körülírja.

Az Alkotmány említett három rendelkezése tehát ily módon három síkon: az általános-különös-egyes síkján fejt ki az önkormányzat tulajdonhoz való alkotmányos jogát. Az önkormányzatok tulajdonjogával és gazdálkodásával kapcsolatban részletező rendelkezéseket az Ötv. tartalmaz.³⁹⁰

Az önkormányzati tulajdon kapcsán – alkotmányjogi szempontból – az alapkérdés gyakorlatilag az, hogy ez a tulajdoni forma is ugyanolyan védelemben részesül-e az állammal szemben, mint bármely más (magán)tulajdon, azaz az állami beavatkozás mértéke ugyanaddig terjedhet-e, mint más tulajdonformák esetében, vagy attól tágabb, esetleg szűkebb körben érvényesülhet-e. A kérdés alaposabb megválaszolásához szükséges az önkormányzatok és az állam egymáshoz való viszonyát tisztázni, ugyanis az önkormányzatoknál a tulajdonhoz való jog kérdése általában nem az

³⁸⁹ A „törvény keretei között” kitételrel kapcsolatban jogos kritikát fogalmaz meg Vörös Imre, ugyanis minden jogot csak a törvény keretei között lehet gyakorolni. Ez a megfogalmazás tehát evidenciát fejez ki, ezért ismételt leszögezése értelmetlen és jogilag szakszerűtlen. Amennyiben a törvényhozó arra gondolt, hogy az adott jogot csak „külön törvény rendelkezése alapján és annak feltételei szerint”, tehát külön törvényszabályozásban meghatározott konkrét feltételekhez kötötten lehet gyakorolni, úgy egy kifejezetten korlátozások kilátásba helyezésével konstituált joggyakorlásról van szó, és akkor ezt kell az Alkotmányba, illetve általában a jogszabály szövegébe foglalni. Lásd VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete*. i.m. 9. p.

³⁹⁰ Lásd az Ötv. 1. § (6) bekezdésének b) pontját, amely többé-kevésbé követi az Alkotmány 44/A. § (1) b) pontját, bár leszögezése azzal nincs teljesen összhangban.

önkormányzat–magánszemély, hanem az önkormányzat–állam viszonyban jelenik meg.³⁹¹

Korábban, a rendszerváltást megelőzően ez a kérdés fel sem merül(hetet)t, hiszen a helyi-területi tanácsok az egységes államhatalom helyi szervei voltak, és az egységes, oszthatatlan állami tulajdon felett csupán kezelői jog illette meg őket.

A rendszerváltozást követően azonban az Alkotmánybíróságnak többször is szembe kellett néznie az önkormányzatok alapjogaival és tulajdonával kapcsolatos problémákkal, és etekintetben gyakorlata nem tekinthető egységesnek, abban bizonyos változás figyelhető meg.³⁹²

Az Alkotmánybíróság kezdeti határozataiban az önkormányzatot, mint jogi személyt a természetes személyekkel azonos alapjogi védelemben részesítette. A 324/B/1991. AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmány a helyi önkormányzat számára tulajdonjoga tekintetében ugyanolyan mértékű autonómiát biztosít, és azt ugyanolyan alkotmányos védelemben részesíti, mint ami minden más tulajdonost és gazdálkodó szervezetet megillet. Ez alapján tehát az önkormányzatok (noha az államszervezetnek az Alkotmányban nevesített sajátos részei) tulajdoni, alapjogi védelemben részesülnek a már megszerzett tulajdonuk tekintetében az állammal szemben is.³⁹³

Ehhez a gyakorlathoz képest eltérést mutatott a 4/1993. (II. 12.) AB határozat, melyben az Alkotmánybíróság már úgy foglalt állást, hogy a 44/A. § szerinti alapjogok valójában csak hatáskörcsoportok, melynek megléte elengedhetetlen feltétel az önkormányzatok – kormányzattal szembeni – önállóságának biztosításához. Az önkormányzati tulajdonhoz való jog tehát ez alapján csupán az önkormányzatok tulajdonosi jogállásának sérthetlenségét biztosítja.

Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban is megerősítette,³⁹⁴ mikor leszögezte, hogy az önkormányzati alapjogvédelem az általános törvények és az Ötv., továbbá az ennek felhatalmazása alapján hozott törvények keretei között érvényesül.

³⁹¹ Az alkotmánybírósági eljárások többségében az önkormányzat az, amely védelmet kér, és nem az önkormányzattal szemben várják a védelmet.

³⁹² Erre az – Alkotmánybíróság gyakorlatában bekövetkezett – változásra Vörös Imre mutatott rá több tanulmányában is. Lásd pl. VÖRÖS IMRE: A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok. *Önkormányzati füzetek*, 10. Budapest, 1994, 69. p.; továbbá VÖRÖS IMRE: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. i.m. 19–26. p.

³⁹³ HOLLÓ ANDRÁS – BALOGH ZSOLT (szerk.): *Az értelmezett alkotmány*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Budapest, 2000. 215. p.

³⁹⁴ ABH 1993, 373.

Ezen a koncepción alapult az Alkotmánybíróságnak a rendszerváltozás előtti szakszervezetek, illetve a társadalombiztosítási önkormányzatok (1998-ban történt) megszüntetésével kapcsolatban hozott határozata is, melyben arra utalt, hogy „az állami szerveknek az állammal szemben nincsenek alkotmányos alapjogaik.”³⁹⁵ A társadalombiztosítási önkormányzatok – amelyek a határozat szerint is³⁹⁶ az államszervezet részét képezték – „saját” vagyonát az Alkotmánybíróság úgynevezett „célvagyon”-nak minősítette. Az Alkotmánybíróság – visszautalva a korábban, a „célvagyon” funkcionálásával és alkotmányi védelmével kapcsolatos álláspontjára³⁹⁷ – kifejtette, hogy amennyiben az állam alkotmányosan jogosult megszüntetni azt a „cél”, amelynek megvalósítása érdekében meghatározott szervezeteket vagyonnal, tulajdonnal látott el, e „cél” megszüntetése, átcsoportosítása következtében a szervezet tulajdona is elveszíti funkcióját, így azt az állam a működési céllal együtt jogszerűen vonhatja vissza. Ennek alapján az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az állami szervek „célvagyon” alkotmányos tulajdonvédelmet magával az állammal szemben nem élvez, a társadalombiztosítási önkormányzatok pedig az államszervezet részeként állami feladatokat teljesítettek, az Alkotmány 13. §-a alapján az állammal szemben ezek a szervek se részesülhetnek alkotmányos tulajdonvédelemben.³⁹⁸

Magunk részéről mindehhez azt a megjegyzést fűzzük, hogy megítélésünk szerint az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati tulajdonvédelemmel kapcsolatos gyakorlata 1993-tól kezdődően nem helyes irányba mozdult el. Nem kétséges ugyanis, hogy az önkormányzat az Ötv. kifejezett rendelkezése alapján, tehát *ex lege* jogi személy.³⁹⁹ A jogi személyt a jog kreálja, így jogállását is a törvény határozza meg. Az Alkotmány ugyan az ember alapvető jogairól beszél, ám a jogi személy alapjogi jogalanyiságát az Alkotmánybíróság számos határozatában⁴⁰⁰ elismerte, minek folytán ez a tétel az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatává vált. Az alapjogi jogvédelmet azonban az Alkotmánybíróság sohasem általános érvennyel ismerte el, hanem mindig konkrét alapjoggal összefüggésben foglalt állást tekintetben, hogy a szóban forgó

³⁹⁵ 50/1998. (XI. 27.) AB határozat ABH 1998, 387., lásd még korábban az 1320/B/1990. AB határozatot. Az alapjogi jogalanyiságról lásd különösen: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok.* i.m. 24–27.p.

³⁹⁶ Az Alkotmánybíróság itt utalt még a társadalombiztosítás igazgatásáról szóló 1991. évi LXXXIV. törvény miniszteri indoklására is.

³⁹⁷ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 139–140.

³⁹⁸ 50/1998. (XI. 27.) AB határozat ABH 1998, 387., 402–403.

³⁹⁹ Ötv. 9. § (1) bekezdés.

⁴⁰⁰ Elsőként a 21/1990. (X. 4.) AB határozat, majd 7/1991. (II. 28.) AB határozat; 1441/B/1990/2. AB határozat; az 1582/B/1990. AB határozat kifejezetten a helyi önkormányzat alapjogáról beszél.

alapjog alkalmazható-e jogi személyre. A jogi személyeket tehát – ha alapjog által védett szférában tevékenykednek – alapjogi védelem illeti meg, amennyiben az adott alapjog fogalmilag alkalmazható jogi személyre.⁴⁰¹

A jogi személyek különleges csoportja a közjogi jogi személy, amelyet a közjog létesít, és amelynek jogállását az államhoz való viszonyának nagyobb intenzitása határoz meg. *Moór Gyula* szerint egyes jogi személyeket elsősorban az sodorja a közjogba, a közhatalom területére, hogy „mint közbeeső tagozatok ékelődnek be ezek az egyén és az állam közé”.⁴⁰² E jogi személyek jellemző tulajdonsága, hogy „emberi tevékenységeket vonnak el az egyéni élettől” ugyanakkor „közhatalmi jogosítványokat vonnak el az állami élettől”. Az a felismerés, hogy gyakran határozott összefüggés mutatkozik a jogi személyek és az állam léte között, viszonylag újkeletű, és az újkori közjogi jogi személyeknek az államhatalom korlátozásában betöltött szerepével van összefüggésben. A jogi személyeknek a közjogba történő beépülésével, vagy – így is mondhatjuk – a közjogi jogi személyek „magánjogi helyfoglalásával” e szervezetek feladataikat nem az állam irányában kötelesek teljesíteni, noha az állam kötelezi őket arra, hogy közfeladatokat lássanak el.

A közjogi jogi személyek olyan magánjogi jogalanyok, amelyek létrejöttében a közjognak meghatározó szerepe van. Létrejöttükhöz egyfelől az a felismerés vezetett, hogy a „közjó” szolgálata nem monopolizálható, nem tartható az államnak a közfeladatok ellátásában betöltött kizárólagos szerepe; másfelől annak tudatosodása, hogy a közfeladatok jelentős része nem, vagy nem kellő hatékonysággal látható el állami vagy helyi önkormányzati szervek útján. Szükség van ezért olyan közcélú szervezetekre, amelyek hosszabb távon is meghatározó szerepet töltenek be a közszolgáltatások nyújtásában, illetve folyamatos biztosításuk megszervezésében, továbbá a közfeladatok egy részének az államtól függetlenül történő ellátásában.⁴⁰³

A közjogi jogi személyek önállóan látnak el – a közhatalom gyakorlóiként – olyan feladatokat, melyeket az adott közjogi jogi személy hiányában az államnak kellene ellátnia. Jogi személyiségüket, ennek megfelelően jogállásukat, önállóságuk terjedelmét a jog, a helyi önkormányzatok esetében pedig maga az Alkotmány határozza meg. Ez alapján a közjogi jogi személyek ugyanúgy lehetnek alapjogok

⁴⁰¹ Ennek kifejtését lásd részletesebben Vörös Imre alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében, ABH 1994, 391.; továbbá VÖRÖS IMRE: *Dixi et salvavi*. Különvélemények, párhuzamos indokolások. Logod Bt., 2000. 75–91. p.

⁴⁰² MOÓR GYULA: *A jogi személyek elmélete*. MTA, Budapest, 1931.

⁴⁰³ LÁBADY TAMÁS: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. i.m. 25. p.

alanyai, mint bármely más jogi személy. Az állam és más közjogi jogi személyek ugyan általában nem hivatkozhatnak alapjogi jogvédelemre, ez alól azonban kivételt képeznek azok a közjogi jogi személyek, amelyek az Alkotmány kifejezett rendelkezése alapján alapjogi jogalanyok (Alkotmány 43–44/A. §). Az alapjogi garanciarendszer ennek megfelelően az eredetileg az alapjogokkal védeni kívánt egyén-állam reláción kívül eső jogviszonyok garantálására is szolgál, ha az Alkotmány – e jogviszonyokat és az azok által megtestesített jogokat és kötelezettségeket hordozó jogalanyokat alapjogilag védett területhez sorolva – így rendelkezik.⁴⁰⁴

Az önkormányzat mint közhatalmi és közfeladatot ellátó szerv, a helyi önkormányzathoz való jog alapján az állammal szemben független, és ebből következően *ab ovo* alapjogi szintű védelemre szoruló entitás. Azzal egyet tudunk érteni, hogy az állami szerveknek az állammal szemben nincsenek alkotmányos alapjogaik, az önkormányzati szerveket azonban – legalábbis alapjogvédelmi szempontból – nem szabad állami szerveknek tekinteni.⁴⁰⁵

Megítélésünk szerint az Alkotmánybíróságnak ugyanúgy el kellett volna (kellene) különíteni az önkormányzat közjogi és magánjogi jogalanyiságát, ahogy tette azt az állam vonatkozásában az 59/1991. (XI. 19.) AB határozatában.⁴⁰⁶ Az Alkotmány 44/A. §-ban rögzített önkormányzati alapjogok hatásköri kérdéssé transzformálása viszont elfedi azt a tényt, hogy az önkormányzat nemcsak közjogi, hanem – a Ptk. által konstituált speciális polgári jogi-gazdasági jogi személyként, gazdálkodó szervezetként⁴⁰⁷ – magánjogi jogalany is. Ebből következően az önkormányzatok az Alkotmány 44–44/A. szakaszok szerinti magánjogi-gazdasági jogi tárgyú (vonatkozású) alapjogi helyzetbe is kerülhetnek – a közjogi mellett – az állammal

⁴⁰⁴ Vörös Imre alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye, ABH 1994, 391.

⁴⁰⁵ Az állami és önkormányzati szervek elkülönítése normaszöveg szintjén is megjelent már. Elegendő az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényre utalni, melynek 50. § (1) bekezdése szerint „Ha – a bíróságok kivételével – az *állami szervek* között, továbbá az *önkormányzatok* között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését.” Ez a hatáskör egyébként mára már kiüresedett.

⁴⁰⁶ Lásd e fejezet 2.1. részét.

⁴⁰⁷ A Ptk. hatályát megállapító 1. § (1) bekezdése szerint a törvény az állampolgárok, valamint az állami, önkormányzati, gazdasági és társadalmi szervezetek, továbbá más személyek vagyoni és egyes személyi viszonyait szabályozza. A Ptk. hatályát az önkormányzati szervekre a törvényt módosító 1991. évi XIV. törvény terjesztette ki. A Ptk. későbbi, 1993. évi XCII. törvény által történő módosítása szerint pedig a helyi önkormányzat gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, kivéve, ha törvény (például az Ötv.) eltérő rendelkezést tartalmaz.

szemben. Ez az alapjogi védelem azonban nem indokolható a hatáskör – közjogi jogalanyiságból eredő – védelmével, mert ez csak az önkormányzat közjogi jogalanyiságával összefüggő, hatáskör elvonással szembeni alapjogi védelmet indokolja. Vagyis a magánjogi jogalanyiságból adódó alapjogi védelemre a hatáskör csoportokként való felfogás nem ad adekvát magyarázatot. Ennek megfelelően az önkormányzatokat, mint magánjogi, gazdasági jogi jogalanyokat ugyanolyan alapjogi védelemben kell(ene) részesíteni, mint bármely más magánjogi gazdasági jogalanyt, ellenkező esetben az Alkotmány nem tud megfelelő védelmet biztosítani az önkormányzati tulajdon számára.

A magyar alkotmánybírói gyakorlat tehát jelenleg még nincs tökéletesen kidolgozva a közjogi jogi személyek alapjogi jogalanyiséga tekintetében. Ezzel szemben például a német dogmatika részletesen foglalkozik a közjogi jogi személyek alapjogi jogképességével: elismeri a közjogi jogi személyek – illetve az állam – eljárási jogait, ám elveti azt az álláspontot, mely szerint a magánjogi jogviszonyokban tevékenykedő közjogi jogi személyeket alapjogi jogalanyiség illetné meg.⁴⁰⁸

2.4. A termőföld és a szövetkezeti tulajdon alkotmányjogi aspektusai

2.4.1. A termőföld sajátos tulajdonviszonyának kérdése

A termőföld ugyan jelenleg nem szerepel a magyar Alkotmányban, ám már többször felmerült a termőföldtulajdon alkotmányi szintre emelésének gondolata.⁴⁰⁹ Éppen ezért úgy gondoljuk, hogy indokolt ezt a kérdéskört kissé alaposabban körbejárni.

Az alkotmányjogi tulajdonfogalom kapcsán már szóba került,⁴¹⁰ hogy a termőföld sajátosságaiból adódóan a tulajdonszerzési képesség korlátozása a megszerezni kívánt tulajdon tárgyában rejlő sajátosságok – vagyis, hogy a termőföld egyben a Magyar Köztársaság államterülete, felségterülete is – miatt indokoltnak tekinthető.

⁴⁰⁸ KLAUS STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band III/1 Allgemeine Lehren der Grundrechte. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1988, 1061–1066.p.; CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. i.m. 27. p.

⁴⁰⁹ Az 1994–1998 közötti parlamenti ciklusban működő Alkotmány-előkészítő Bizottság titkárságának szövegtervezetében „A tulajdonhoz és az örökléshez való jog” című fejezetben kapott helyet a termőföld. Eszerint „törvény a termőföld tulajdonra és használatra az általánostól eltérő szabályokat állapíthat meg.” SOMOGYVÁRI ISTVÁN – KISFALUDY ZOLTÁN (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai*, 1994-1998. 2. kötet. Parlamenti Módszertani Iroda, 1998, 1008.p.

⁴¹⁰ Lásd I. fejezet 1.4. rész.

Mindezidáig nem tisztáztuk, hogy mit is értünk termőföld, mint sajátos tulajdoni tárgy alatt. Erre vonatkozóan a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 3. § a) pontja adhat támpontot. Ez alapján termőföld alatt azt a földrészletet értjük, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván.⁴¹¹

Az Alkotmánybíróság a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatát⁴¹² az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett földtörvény kapcsán a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll⁴¹³ keretében hozta meg.⁴¹⁴ Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a birtokmaximum törvény általi meghatározása⁴¹⁵ a földtulajdonosok rendelkezési jogát olyan kis mértékben korlátozza csak, amely az alkotmányos célhoz képest nem aránytalan. A tulajdont szerezni kívánók tulajdonhoz való alapjogát a termőföld birtokmaximálása nem érinti, mert a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre. A tulajdonszerzés joga nem alapjog, nem érinti a jogképességnek az Alkotmány 56. §-ában biztosított alapjogát sem. Mivel a földtörvény a földszerzésre jogosult magánszemélyek között semmilyen különbséget nem tesz, ezért az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme nem állapítható meg. Nem korlátozza aránytalanul a birtokmaximálás a piacgazdaság és a szabad verseny tartalmi összetevőikhez tartozó vállalkozáshoz való alapjogot sem. A törvény senkit sem zár el attól, hogy mezőgazdasági vállalkozó legyen. Ehhez ugyanis a földtulajdon jogának megszerzése nem feltétlenül szükséges. A „vevők” oldalán alapjog korlátozás nem állapítható meg, mert a tulajdonszerzés képessége és a

⁴¹¹ Megjegyezzük, hogy a termőföld fogalma a termőföldről szóló törvény mellett még számos egyéb jogszabályban is megjelenik, és közel sem ennyire „szimplifikált illetve egyértelmű”. (BOBIVOS PÁL: *A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása*. Acta Juridica et Politica, Tomus LXVI. Fasc. 3., Szerk. TÓTH KÁROLY, Szeged, 2004. 3–4. p.) Vita tárgyát képezheti, hogy az alkotmány értelmezésénél mennyiben lehet igénybe venni alacsonyabb szintű jogszabály segítségét. Ha ugyanis erre lehetőség van, akkor fennáll az a veszély, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály módosítása egyúttal az alkotmány módosítását is eredményezi.

⁴¹² ABH 1994, 197.

⁴¹³ Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § a) pontját

⁴¹⁴ Az alkotmányossági vizsgálatot követően kihirdetett, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény.

⁴¹⁵ 5. § (1) Belföldi magánszemély termőföld tulajdonjogát csak olyan mértékben szerzheti meg, hogy a tulajdonában legfeljebb 300 hektár nagyságú vagy 6000 aranykorona (a továbbiakban: AK) értékű termőföld legyen.

(2) Az (1) bekezdés szerinti mérték megállapításánál a termőfölddel együtt önálló ingatlant (földrészletet) képező művelés alól kivett föld területét is figyelembe kell venni.

(3) A belföldi magánszemély által megszerzhető termőföld mértékének megállapításánál figyelmen kívül kell hagyni a legfeljebb 6000 m² területtel önálló ingatlanként (földrészletként) kialakított tanya területén levő termőföldet.

(4) A magánszemély az e törvény hatálybalépésekor meglévő termőföld tulajdonát legfeljebb annak területnagyságát és AK értékét meg nem haladó területnagyságú és AK értékű termőföldre cserélheti.

szerződési szabadság nem minősül alapjognak. Eme alapjognak nem minősülő jogok korlátozása akkor lenne alkotmányellenes, ha a korlátozásnak tárgyilagos mérlegelés alapján nem lenne ésszerű indoka. A földtörvényben meghatározott birtokmaximálás indoka az „egészséges birtokszerkezet” kialakítása, illetve a termőföld reális árának kialakulásáig a földbirtok koncentrációjának megakadályozása. Az egészséges birtokszerkezet tehát ebben az időbeli keretben és a fejlett piaci viszonyok hiányához képest értendő. Az Alkotmánybíróság szerint a földtörvény szerinti birtokkorlátozás ebben a vonatkozásban része a piacgazdaság megteremtésére vonatkozó alkotmányi feladat végrehajtásának.⁴¹⁶

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a termőföld tulajdonszerzése kapcsán komoly problémaként merül fel a külföldi tőke gyakorlatilag megszorítás nélküli, korlátlan térmértékű földhasználata, amihez – az elővásárlási és elő-haszonbérleti jog biztosításával – alkotmányosan szavatolt várományi jog is keletkezik a földtulajdonjog későbbi megszerzésére. A földtörvény 3. § d) pontja ugyanis csak azt minősíti külföldi jogi személynek, amelynek nincs székhelye (fióktelepe) Magyarországon.⁴¹⁷ Mindemelllett a földtörvény 23. § a külföldi (tehát a nem uniós illetőségű és itteni telephellyel sem rendelkező) magán- és jogi személynek 300 hektár föld haszonbérletét biztosítja. Mindez korlátlan térmértékű – csak a földkínálattól és a befektető pénztől függő – nagybirtokot szavatol a külföldinek. A törvény ugyanis bármely földhasználati címet megenged a külföldiek számára is, így nem zárja el a felesbérlet (24.§) és a részesművelés (25.§) igénybe vételét sem. Ez viszont, jogi garanciája a tetszőleges üzemméretnek, mert e földhasználatoknak sem időbeli, sem térmértéki korlátja nincs. Mindez azt jelenti a gyakorlatban, hogy ha a külföldinek kevés a haszonbérlet maximális földjuttatása, a 300 hektár, áttérhet a két utóbbi jogcímre, amelyeknél a szerződés lényegi tartalma azonos a haszonbérletével.

A problémát megítélésünk szerint elsősorban alkotmányi szinten kellene rendezni. Nem is kell túlságosan messzire mennünk, hogy erre példát találjunk. Románia az 1991-es alaptörvényében a külföldi állampolgárok illetve hontalanok vonatkozásában a földtulajdonjog megszerzésének tilalmát írta elő. Az integrációs követelmények

⁴¹⁶ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 201.

⁴¹⁷ Tanka Endre szerint ezzel a szabályozással a földtörvény a csatlakozáshoz képest 10 évvel korábban „megelőlegezte” az uniós cégeknek – értsd: bármely világcég számára, melynek az EU területén legalább fióktelepe van – a nemzeti elbánást, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha az adott vállalkozás nem is Magyarországon működik, adót sem hazánkban fizet, viszont van itteni fióktelepe, vagy hazai társaságba belépett, úgy, a tényleges devizakülföldi minősége ellenére, belföldi cégnek kell tekinteni. TANKA ENDRE: Az értékalapú földpolitika intézményi érvényesítése. i.m. 407. p. 34-es lábaj.

hatására aztán 2003-ban alapvető szemléletváltás történt a román alkotmány ezen rendelkezésében, aminek következtében a korábbi szöveg úgy módosult, hogy „az idegen állampolgárok és a hontalanok, Romániának az Európai Unióhoz történő csatlakozásának vagy más nemzetközi szerződéseknek a feltételei között, amelyekben Románia részes fél, a kölcsönösség elve alapján, organikus törvényben meghatározott feltételek között, valamint törvényi örökléssel szerezhetnek földterület felett tulajdonjogot.”⁴¹⁸ Célszerűnek tartanánk hasonló rendelkezés beiktatását a magyar Alkotmányba is, amely jelenleg semmiféle rendelkezést nem tartalmaz e kérdéstről, sőt, egyáltalában a termőföldről. Egy ilyen szabály beiktatása ugyanis összhangban lenne a modern szuverenitás-felfogás azon tételével is, mely szerint a föld az állami önrendelkezésnek, a szuverenitásnak egyik lényeges tárgyi eleme.⁴¹⁹

A termőföld kapcsán szólnunk kell még a jogszabályon alapuló elővásárlási jogról, mint a tulajdonjog egyik lehetséges korlátozásáról. Ennek az intézménynek az alkotmányosságát ugyanis az Alkotmánybíróság már több határozatában is megvizsgálta, és ennek során megállapította, hogy az elővásárlási jognak jogszabályon alapuló intézménye a tulajdonossal szemben kétségkívül a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozását jelenti. Az elővásárlási jog ugyanis – ahogy az Alkotmánybíróság fogalmazott – „hatalmasságot biztosít a jogosultnak” arra, hogy amennyiben a tulajdonos a dolgot el kívánja adni, az elővásárlási jog jogosultja egyoldalú nyilatkozatával a vevő helyett maga léphet be az adásvételi szerződésbe. A jogosultnak tehát elsőbbségi joga van annak a dolognak a megvételére, amelyre vonatkozóan az elővásárlási jogot kikötötték, vagy azt törvény rendeli. Ez pedig tartalmilag a tulajdonost (azaz a vevőt) megillető rendelkezési jog korlátozását jelenti – fejti ki az Alkotmánybíróság, majd visszautal egy korábbi, a 7/1991. (II. 28.) AB határozatára,⁴²⁰ mely szerint a rendelkezési jog a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítvány, amely a tulajdon feletti döntés szabadságát foglalja magában, és amelynek korlátozása csak akkor jár a tulajdonjog, mint alkotmányos jog lényeges tartalmának a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az nem elkerülhetetlen, tehát ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya

⁴¹⁸ Románia Alkotmánya 44. cikk (2) bekezdés.

⁴¹⁹ Lásd TANKA ENDRE: Az értékalapú földpolitika intézményi érvényesítése. i.m. 413. p. Tanka Endre szerint a Magyar Államnak szabad önrendelkezési képességgel (szuverenitással) kell bírnia a saját államterületét alkotó földre, hogy annak tulajdoni és használati sorsát, közhatalmi érvénnyel, állampolgárainak érdeke szerint szabályozza, ez ugyanis a nemzetállami és etnikai megmaradásunknak – az élelmiszer-önrendelés mellett – a legfontosabb előfeltétele. Uniós tagságunk viszont Tanka szerint mindkét előfeltételt jogi kényszerrel kizárja.

⁴²⁰ ABH 1991, 22.

a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Mivel az Alkotmánybíróság már több határozatában is rámutatott arra, hogy a tulajdonjog nem korlátozhatatlan jogosultság, hiszen maga az Alkotmány 8. § (2) bekezdése enged teret az alapjogok törvényi korlátozásának, a tulajdonjoggal való rendelkezés tilalma, tehát a rendelkezési jog teljes korlátozása nyilvánvalóan közelebb áll a lényeges tartalom sérelméhez, mint a harmadik személy javára szóló elővásárlási jog biztosítása. A törvényben biztosított elővásárlási jog⁴²¹ az Alkotmánybíróság szerint nem korlátozza a tulajdonos rendelkezési szabadságát abból a szempontból, hogy a tulajdonos szabadon alakítsa ki: milyen tartalommal és milyen feltételekkel kívánja azt gyakorolni. A korlátozás kizárólag a tulajdonos vevőválasztási szabadságát érinti, feltéve, hogy az elővásárlásra jogosult a vevővel azonos tartalommal és feltételekkel kész vele szerződést kötni. Ugyanakkor kétségtelen – állapítja meg az Alkotmánybíróság –, hogy a vevőként jelentkező személy tulajdonszerzési joga is korlátozott az elővásárlási jog jogosultjával szemben. A tulajdonszerzési jognak ez a korlátozása azzal jár, hogy a vevő a dolgot csak akkor szerezheti meg, ha az általa elfogadott feltételekkel az elővásárlásra jogosult nem kíván szerződést kötni. A vevő tulajdonszerzési jogának e törvény általi korlátozása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ugyanúgy nem érinti a tulajdonjog lényeges tartalmát, mint ahogy a korlátozás az eladó tekintetében sem az érinthetetlen lényegre vonatkozik. A tulajdonszerzésnek ez a korlátozása csak a hatalmassággal érintett dolgok viszonylatában áll fenn, nem jelent azonban általános szerzési jogkorlátozást, így a tulajdonjog lényegi tartalmát nem befolyásolja.⁴²²

Az Alkotmánybíróság a jogszabályon alapuló elővásárlási jog és a tulajdonostársat megillető elővásárlási jog kapcsolatát is vizsgálta a 39/1992. (VII. 16.) AB határozat,⁴²³ illetve később a 4/B/1993. AB határozatában.⁴²⁴ Álláspontja az volt, hogy az egyéb jogszabályon alapuló elővásárlási jog és a tulajdonostárs Ptk-n alapuló elővásárlási joga ütközése esetén, amikor tehát a tulajdonostárs elővásárlási jogát más

⁴²¹ A határozat kapcsán az indítványozók konkrétan a – jelenlegi termőföldről szóló törvényt megelőző – 1987. évi I. törvény (földtörvény) 27. §-át sérelmezték, mely szerint: „A tanya és a föld magánszemélyek közötti adásvétele esetén azt a mezőgazdasági nagyüzemet, amelynek területén a tanya és a föld fekszik, elővásárlási jog illeti meg. E jogának gyakorlására más személyt nem jelölhet ki.”

⁴²² 18/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 110, 112. A termőföldekre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásáról részletesebben lásd BOBVOS PÁL: *A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása*. Acta Juridica et Politica, Tomus LXVI. Fasc. 3., Szerk. TÓTH KÁROLY, Szeged, 2004.

⁴²³ ABH 1992, 235, 239.

⁴²⁴ ABH 1993, 767, 768.

jogszabály által létesített elővásárlási jog megelőzi, az alkotmányossági vizsgálat középpontjában az elővásárlási jogok rangsora áll. Ahhoz, hogy a tulajdonostárs elővásárlási joga elsőbbséget élvezzen minden más jogszabályon alapuló elővásárlási joggal szemben, a tulajdonostársat, illetve a Ptk-n alapuló elővásárlási jogát pozitív diszkrimináció révén preferálni kellene. Az ugyanis, hogy a tulajdonostárs elővásárlási joga minden más jog oldalú szabályon alapuló elővásárlási jogot megelőz, nem alkotmányjogi evidencia. A pozitív diszkriminációnak viszont alkotmányos indokát kellene adni. Olyan alkotmányos tétel ugyanis nincs, amely ezt a feltételezést – ti., hogy a tulajdonostárs elővásárlási joga minden más jogszabályon alapulót megelőzne – alátámasztaná.

A tulajdonostársat megelőző elővásárlási jog csak az esetben minősülhet alkotmányossági szempontból aggályosnak, ha elfogadjuk azt a tételt, miszerint a tulajdonostárs elővásárlási joga tulajdonvédelmi okokból megelőz minden más, tehát jogszabályon alapuló elővásárlási jogot. Ennek a kérdésnek az eldöntéséhez az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett az elővásárlási jog jogi természetét. Ha ugyanis az elővásárlási jog dologi jogi természetű, akkor része a tulajdonjognak, annak mintegy önálló részjogosítványa, hasonlóan a rendelkezéshez, használathoz és birtokláshoz, vagy legalábbis beleértendő e részjogosítványok valamelyikébe.

Az elővásárlási jog vagy szerződésen, vagy jogszabályon alapul. A szerződésen alapuló elővásárlási jogot a Ptk. az adásvétel különös nemei között sorolja fel (373. §). A 373. § (5) bekezdése lehetővé teszi azt, hogy jogszabály is alapítson elővásárlási jogot. Ilyen jogszabály a Ptk. 145. § (2) bekezdése által a tulajdonostárs javára létesített elővásárlási jog, amelynek gyakorlására értelemszerűen a Ptk. 373. §-ának rendelkezéseit kell alkalmazni. Az elővásárlási jog tehát egyértelműen a kötelmi jog különös részébe tartozó, kötelmi természetű jogintézmény, melynek ezen jogi természetén nem változtat az, hogy több – más személy mellett – jogszabály a tulajdonostárs javára is létesít elővásárlási jogot. Nem válik dologi jogi természetűvé e kötelmi természetű jogintézmény pusztán attól, hogy a Ptk. a tulajdonostársra vonatkozó elővásárlási jog intézményét – törvényszerkesztési, de nem dogmatikai okokból – a közös tulajdonra vonatkozó szabályok között helyezi el, nem érintve azonban azt, hogy annak gyakorlására nézve az említett kötelmi jogi rendelkezések alkalmazandók. Nyilvánvaló, hogy egy kötelmi jogi intézmény a tulajdonostárs tekintetében nem válik attól dologi jogivá, hogy az adott intézmény – kötelmi jogi alapon – a tulajdonostársat is megilleti.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy tekintettel arra, hogy az elővásárlási jog nem dologi jogi, hanem kötelmi jogi intézmény, és mivel a tulajdonostársat megillető elővásárlási jogot pusztán törvényszerkesztési-kodifikációtechnikai okokból, de nem jogi természete miatt, azaz nem dogmatikai okokból helyezték el a Ptk. dologi jogi részében, a tulajdonostársat megillető elővásárlási jog vonatkozásában az Alkotmány – nemcsak 9. § (1) bekezdésének, de – 13. §-ának alkalmazása sem merül fel.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért az elővásárlási jog, így annak egyik fajtája: a tulajdonostársat megillető elővásárlási jog alkotmányossága sem ítéltető meg az Alkotmánynak a kifejezetten a tulajdonhoz való jog aspektusában mozgó 13. § (1) bekezdése, illetve általában a 70/A. § kontextusában értelmezhető 9. § (1) bekezdésének általános deklarációja alapján. Az elővásárlási jog alkotmányossági megítélése tekintetében az Alkotmány e rendelkezései nem bírnak relevanciával. Alkotmányossági kérdésként kizárólag az elővásárlási jogok rangsorának megállapítása merülhet fel. Rangsor megállapítása a jogban ismert és alkalmazott megoldás (felszámolási eljárás, végrehajtás szabályozása). Alkotmányjogilag nem kifogásolható önmagában véve konkuráló elővásárlási jogok rangsorának megállapítása sem. A bírósági gyakorlat szerint (lásd PK 9. sz. állásfoglalás) a több tulajdonostárs konkuráló elővásárlási joga esetén a vevőt az eladó választja ki, de végrehajtási árverés esetén a tulajdonostársakat elővásárlási jog meg sem illeti. Ugyanez a helyzet akkor, ha a résztulajdonos illetőségét tartási szerződéssel ruházza át.

Érdemes utalni *Zlinszky János* alkotmánybíró különvéleményére, aki tévesnek tartja azt a kiindulópontot, miszerint az elővásárlási jog kötelmi jogi intézmény, és ezért nem tartozik az Alkotmány 13. §-ának védelme alá. A tulajdonos elővételi, előbérleti joga ugyanis a rendelkezési jogosultság részét képezi, annak törvény szerint a mindenkori tulajdonost a mindenkori tulajdonostárssal szemben megillető, tehát dologi és nem kötelmi jellegű jogosultság. Ebből kifolyólag a határozat kapcsán vizsgált, a mindenkori bérlőt az állammal mint tulajdonossal szemben megillető elővételi jog ugyancsak dologi jellegűnek tekintendő, szemben a felek között szerződéssel létesülő kötelmi jellegű elővételi joggal. *Zlinszky* rámutat arra is, hogy a tulajdonos *törvényben* (azaz a Ptk-ban) biztosított elővásárlási joga és minden *más jogszabályban* biztosított elővásárlási jog között döntő minőségű különbség van. Erre az Alkotmánybíróság határozata nem utal. A tulajdonhoz való alkotmányos jog ugyanis mindazon részjogosítványokat tartalmazza, amelyek a tulajdonban

bennefoglaltatnak, így – Zlinszky szerint – magából a tulajdonból következik a társtulajdonosnak az a joga, hogy a tulajdonközösséget megszüntesse, azaz törvényből eredő joga, hogy tulajdonostársa részének elidegenítése esetén mint elővétellel rendelkező jogosult felléphessen. Ez pedig minőségileg más, mint az idegen tulajdonon bármilyen törvényes céllal biztosított elővételi jog, noha indokolt esetben ez utóbbi a tulajdonos elővételi jogát megelőzheti.

Az elővásárlási jog mellett az előbérleti illetve az előhaszonbérleti jog⁴²⁵ korlátozását sem tartotta az Alkotmánybíróság az Alkotmány 13. §-ába ütközőnek. Indokolásában azonban némi pontatlanság fedezhető fel, ugyanis a határozat szerint „az előbérleti, illetőleg előhaszonbérleti jog korlátozása nem jelenti a *tulajdonjog* alkotmányos védelmének a sérelmét. Ez a korlátozás ugyanis nem érinti a *tulajdonjog*, mint *alkotmányos alapjog* lényeges tartalmát. Nem tartozik ugyanis a tulajdonjog lényeges tartalmához az a kedvezmény, amelyet a közös tulajdonnal kapcsolatban a Ptk. 145. §. (2) bekezdése az elővásárlási, előbérleti, illetőleg előhaszonbérleti joggal kapcsolatban a tulajdonostársaknak biztosít.”⁴²⁶ A testület tehát ebben a korai határozatában még nem ismerte fel a – Vörös Imre által világosan taglalt – különbséget a polgári jogi tulajdonjog és az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonhoz való jog, mint alkotmányos alapjog között.

Ugyancsak nem tekintette alkotmányellenesnek a testület a jogszabályon alapuló elővásárlási és előhaszonbérleti jogot. A 41/1995. (VI. 17.) AB AB határozatban az Alkotmánybíróság a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény 30. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezést (is) vizsgálta, mely szerint a hegyközség tagját a szomszédos földrészletre elővásárlási és előhaszonbérleti jog illeti meg. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a jogszabályon alapuló előhaszonbérleti jog is a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozásával jár. A Ptk-nak a rendelkezési jogot megállapító 112. § (1) bekezdése szerint ugyanis a tulajdonost megilleti az a jog, hogy a dolog birtokát, használatát vagy hasznai szedésének jogát másnak átengedje. A törvényen alapuló előhaszonbérleti jog a rendelkezési jognak az elővásárlási jognál enyhébb korlátozását jelenti. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint az

⁴²⁵ A Ptk 145. §. (2) bekezdése értelmében a tulajdonostársakat a tulajdonostárs tulajdoni hányadára nézve előbérleti, illetőleg előhaszonbérleti jog illeti meg.

⁴²⁶ 1328/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 576, 578.

előhasznábérleti jog nem eredményezi a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozását.⁴²⁷

Az Alkotmánybíróság a későbbiekben ezt a szilárd álláspontját – vagyis, hogy az elővásárlási, előhasznábérleti jog, mint kötelmi jogi intézményként nem élvezhet tulajdonvédelmet – a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatával meghaladóttá tette,⁴²⁸ és ennek megfelelően a jelenlegi alkotmánybírósági gyakorlatról elmondható, hogy tulajdonképpen nemcsak a polgári jogi értelemben vett tulajdon, hanem gyakorlatilag mindenféle polgári jogi kötelmi jogosítvány (is) az Alkotmány 13. §-ának védelmét élvezi. Sőt, mindemellet még az alkotmányos tulajdonvédelem körébe tartoznak a társasági jogi eredetű jogosultságok is, így a gazdasági társaságok tagjainak a társaságból folyó jogosítványai is. Ez a megoldás egyébként összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával, amely szintén kiterjesztette a tulajdoni védelmet a kötelmi jellegű jogosultságokra is.⁴²⁹

2.4.2. A szövetkezeti tulajdon

A rendszerváltozás során – az egyházak és az önkormányzatok mellett – a termelőszövetkezet helyzetének rendezése, a termelőszövetkezeti tulajdon átalakítása is alkotmányos feladata volt az államnak. A társadalmi tulajdon lebontása ugyanis nemcsak az önkormányzati tulajdont, hanem a szövetkezeti tulajdont is érintette, a tulajdoni rendszert átalakító törvények a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó terheket és az 1989. évi XXXI. törvény folytán végrehajtott alkotmánymódosítás következtében esedékessé vált kötelezettségeket is elosztották a társadalmi tulajdont ingyenesen szerzők között. Ez a '89-es módosítás az eredeti 12. § (1) bekezdésében arról rendelkezett, hogy „az állam támogatja az önkéntes szövetkezeti mozgalmat, elismeri a szövetkezetek önállóságát.” A szövetkezetek alkotmányos védelmét a rendszerváltás során az alapozta meg, hogy a szövetkezeti mozgalom, termelői önigazgatás és az önkormányzati tulajdon fontos eleme gazdasági-társadalmi fejlődésünknek, ezért méltó a külön alkotmányos védelemre.⁴³⁰ Az 1990. évi XL. törvény hatására a szövetkezeti mozgalom kikerült az Alkotmány

⁴²⁷ ABH 1995, 179, 182.

⁴²⁸ Lásd IV. fejezet 2. rész.

⁴²⁹ FROWEIN/PEUKERT: *Europäische Menschenrechtskonvention*, EMRK Kommentar, 2. Auflage (1996), Rdnr. 4–20., 766–778. p.; továbbá HÖRÖMPÖLI-TÓTH LEVENTE: *A tulajdonjog garanciái...* i.m. 28. p.

⁴³⁰ Lásd a törvényjavaslathoz fűzött indokolás 11. pontját.

szövegéből, és helyette az a – ma is hatályos – rendelkezés került be, hogy „az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát.”⁴³¹ Vagyis ezáltal a korábbi szövetkezet mozgalmi jellege háttérbe szorult, és a hangsúly a szövetkezetek támogatására került át.

Nyilvánvaló, hogy a gazdasági rendszerváltás a szövetkezetnek, mint a magyar gazdasági élet egyik meghatározó szervezeti formájának egy új, a demokratikus Alkotmány többi intézményével konform szabályozását hívta életre. Ezt az új szabályozást a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény valósította meg, melynek alapvető jellegzetessége, hogy az állam szabályozási jogkörének egyidejű szűkítése, beavatkozási lehetőségének megszüntetése mellett a szövetkezet önkormányzati szabályozási jogkörét és kötelezettségét jelentősen bővítette. Emellett a szövetkezetet, mint a magántulajdon alapján működő társas vállalkozást minden lehetséges vonatkozásban közelítette a gazdasági társasághoz, tág teret nyitva egyidejűleg a szövetkezet és a tagja közötti vállalkozási vagy munkaviszony jellegű jogviszonyok létrehozásának. Abból a célból, hogy az immár az Alkotmánnyal összhangban lévő szövetkezeti szabályozás a valóságban (tehát a létező szövetkezetek tekintetében is) érvényesüljék, eme szövetkezetek szervezeti formájának, belső jogviszonyainak átalakítása vált szükségessé. Ezt az átalakítást szabályozta a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (Ámt.), melynek egyik módosító rendelkezése alkotmányossági vizsgálat tárgyát is képezte már az Alkotmánybíróság előtt.⁴³² Ez a törvényi rendelkezés meghatározta a vagyonnevesítés során szükséges üzletrésztőke-felosztás kereteit, a szövetkezeti vagyonfelosztáshoz szükséges tényezők figyelembevételének százalékos mértékét. Ezzel az indítványozó szerint a szövetkezet belső életébe való közvetlen beavatkozást valósított meg, egyben korlátozta a szövetkezet döntési hatáskörét és így a szövetkezetek önállóságát is.

Az átalakítást az állam kényszer-átalakítás formájában intézményesítette, azaz az új, Alkotmánnyal összhangban álló szövetkezeti modell szerinti alapszabályt az Ámt.–ben rögzített határidőig a cégbírósághoz be nem nyújtó szövetkezet a törvény erejénél fogva megszűnt és hivatalból törölték a cégnyilvántartásból. Az átalakítás négy fontos mozzanatból állt. Az első a vagyonnevesítés, melynek célja a szövetkezeti vagyon egy részének az annak létrehozásában közreműködőkhöz (tagokhoz és a törvényileg

⁴³¹ Alkotmány 12. § (1) bekezdés.

⁴³² 595/B/1992. AB határozat.

meghatározott személyi körhöz) való visszajuttatása. A vagyonnevesítés lényege tehát abban állt, hogy üzletrész formájában állandó és szoros vagyoni kapcsolatot teremtett a szövetkezet mint társas vállalkozás és tagja között. Második mozzanatként – a vagyonnevesítés mellett – a szövetkezetnek meghatározott szervezeti változtatásokat kellett végrehajtania, harmadikként új vagy módosított alapszabályt elfogadnia, és végül negyedikként a tisztségviselőit megválasztania. A szövetkezetek és tagjaik közötti vagyoni viszonyoknak a vagyonnevesítés formájában történő rendezése, átalakítása során tehát a szövetkezeti vagyon meghatározott részének felosztását rendelte el az Ámt.⁴³³ A vagyon nevesítését, felosztását üzletrész (kivételesen részjegy) formájában kellett végrehajtani. A vagyonnevesítésre jogosultak tehát tulajdonképpen üzletrész juttatásra szereztek (szerezhettek) jogosultságot, vagyis a vagyonnevesítés alá tartozó szövetkezeti vagyon üzletrésztőkévé alakult át és ennek terhére történt meg közgyűlési határozattal az üzletrészek juttatása. A vagyonnevesítés alól a szövetkezeti vagyon egy része mentes volt, ugyancsak mentesült a részjegytőke és a termőföld is, mely esetén tulajdonrendezés történt. A vagyonnevesítés nem jelentette az előbbieket szerint a vagyontárgyaknak a természetbeni kiosztását, mivel az a szövetkezetek megszűnését eredményezte volna. A vagyonnevesítés ennyiben magának a tulajdonnak az elvonásával nem, csak egyes tulajdoni tárgyú döntéseknek bizonyos mértékű korlátozásával járt. A vagyonnevesítés (az üzletrészek meghatározása) a szövetkezet legfőbb döntéshozó, akaratformáló szerve, a közgyűlés határozatával történt. E közgyűlési döntés(ek) azonban nem a szövetkezeti és tulajdonosi autonómia körében hozott önálló akaratú gyökerű döntések voltak, hanem – ahogy az Alkotmánybíróság fogalmazott – a kényszer-átalakítás törvényi parancsán nyugvó végrehajtási jellegű, „származékos” döntések. Az Ámt. vizsgálat alá vont rendelkezése már a módosítása előtt is tartalmazta azokat a szempontokat, melyek figyelembevételével a szövetkezeti üzletrészek mértékét (névértékét) meg kellett határozni. A tagi üzletrész mértékét úgy kellett megállapítani, hogy az feleljen meg a nevesíthető vagyon létrehozásában és gyarapításában való közreműködés mértékének, figyelembe véve a tagsági viszony időtartamát, a személyes közreműködés súlyát és arányát, a vagyoni hozzájárulás mértékét, továbbá a korábbi jogszabályok alapján szövetkezeti üzletrész, vagyonrész vagy vagyonjegy formájában kapott részesedést. Az Alkotmánybíróság elismerte,

⁴³³ Ámt. 3. § (1) bekezdés.

hogy a szövetkezeti közgyűlés mérlegelési jogkörét a korábbi szinthez képest valóban szűkebbre vonta (és ennyiben korlátozta) az Átm. által bevezetett és vizsgálat alá vont azon szabályozás, mely a nevesítésre kerülő vagyon százalékában megszabta az egyes vagyonnevesítési szempontok érvényesülésének mennyiségi határait. Ez a szabály azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem változtatott a közgyűlés vagyonnevesítésre vonatkozó döntéseinek előbb leírt jellegén. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a szövetkezet közgyűlésének döntési szabadságát korlátozó szabály milyen kapcsolatban áll az Alkotmány 12. § (1) bekezdésével, vagyis, hogy a közgyűlési döntési szabadság korlátozása a szövetkezet önállóságának sérelmét jelenti-e. Ennek eldöntéséhez a szövetkezetek önállóságát elismerő alkotmányos tételt kellett az Alkotmánybíróságnak értelmeznie. Az alapvető probléma ezzel kapcsolatban az volt, hogy mivel az Alkotmány nem definiálja a szövetkezetet – tegyük hozzá: nem is ez a feladata egy alkotmánynak, hogy konkrét fogalmakat definiáljon –, a szövetkezetek az 1992. évi I. törvény szerint tulajdonképpen a gazdasági szervezetekre vonatkozó szabályok szerint működtek. A Ptk. 38. §-a – melyet a 2006. évi X. törvény állapított meg – a szövetkezeteket olyképpen határozza meg, hogy azok az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, amelyeknek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségleteik kielégítésének elősegítése.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy noha az állam tulajdonában álló vállalatok és más gazdálkodó szervezetek gazdálkodási önállóságának deklarálása mellett az Alkotmány semelyik másik gazdálkodó szervezeti forma önállóságát sem hangsúlyozza külön, ez nem jelenti azt, hogy e szervezetek más alkotmányos rendelkezések megfelelő alkalmazásával ne élveznének pontosan meghatározható önállóságot. Az önállóság gyökere a piacgazdaságról rendelkező Alkotmány 9. § (1) bekezdésében, a Preambulumban, valamint a piacgazdaságot leíró és meghatározó alapvető jogokban és intézményekben rejlik. A testület szerint a gazdaság nem-természetes személy jogalanyainak, így a szövetkezeteknek is gazdasági-szervezeti önállósága azon az alkotmányos követelményen nyugszik, hogy az ország gazdasága piacgazdaság, azaz nem tervgazdaság, azaz nincsen minden gazdasági, vállalkozási tevékenységet behálózó és államilag, központilag vezérelt gazdasági irányítási- és szervezetrendszer. A gazdálkodási önállóság, azaz a vagyontárgyakkal, jogokkal és

követelésekkel rendelkező döntés önállósága elsősorban a tulajdonhoz való jogból és kiegészítő jelleggel a vállalkozáshoz való jogból határozható meg. A piacgazdaság szerves részét képező gazdasági társasági önállóság külön alapvető jogként azonban – csakúgy, mint a piacgazdaság tétele – nem értelmezhető. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alkotmány Általános rendelkezései között elhelyezkedő, a szövetkezetek önállóságát elismerő alkotmányos szabály nem külön alapvető jogot fogalmaz meg, hanem – a piacgazdaság tételéhez hasonlóan – államcél-meghatározást tartalmaz. Ebből következően – tette hozzá a testület – a szövetkezetek önállósága önmagában irrelevánsnak tekinthető minden alkotmányossági vizsgálatban, vagyis kizárólag ennek sérelmére jogszabály alkotmányellenessége nem dönthető el. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság el is utasította az Átm. módosítása ellen benyújtott indítványt.⁴³⁴

Emellett a szövetkezetek Alkotmányban is rögzített önállóságának kérdése még az Alkotmánybíróság több határozata kapcsán is felmerült. A 21/1990. (X. 4.) AB határozatában az Alkotmánybíróság értelmezte az Alkotmány 12. és 13. szakaszait. Ebben kifejtette, hogy ugyan az Alkotmány a szövetkezeti tulajdonra nézve kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, a szövetkezetek önállóságának állami elismerése magában foglalja a szövetkezetek tulajdonhoz való jogának elismerését is. Az Alkotmánybíróság nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy a szövetkezeti tulajdon az Alkotmány szövegében nevesítetten megjelenik-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság ezért arra az álláspontra helyezkedett, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdona, ezen belül termőföldre vonatkozó tulajdona, mint gazdasági társaság tulajdona alkotmányos védelem alatt áll. Az Alkotmánybíróság tehát rámutatott arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése a 12. § (1) bekezdésével összefüggésben következőképpen úgy értelmezendő, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz, így a mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek a tulajdonukban lévő termőföldhöz való jogát is. Ugyanakkor hozzátette, hogy – figyelemmel az Alkotmány 9. §-ára – a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonát nem illeti meg több védelem, mint a gazdasági élet más szereplőinek tulajdonát, illetve mint a tulajdont általában.⁴³⁵

⁴³⁴ 595/B/1992 AB határozat, ABH 1996, 383.; lásd ehhez hasonlóan később az 598/B/1993. AB határozatban is, ABH 1998, 557. Ebben a két határozatban az Alkotmánybíróság gyakorlatilag összegezte a szövetkezetekkel kapcsolatos addig kialakított tételeit.

⁴³⁵ ABH 1990, 73, 79, 81.

Sajátos problémát jelentett az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szövetkezeti üzletrészek⁴³⁶ intézménye és tulajdonjogi vonatkozása, melynek során ismét felmerült a szövetkezetek önállóságának kérdése is.

Az Alkotmánybíróság több határozatában alkotmányosnak minősítette a szövetkezeti vagyonnevesítés jogintézményét és a vagyonnevesítésben részesülők körének meghatározását is. A törvénynek⁴³⁷ a kötelező vagyonnevesítést előíró szabályai nem a korábbi tulajdoni igényeket újították fel. A szövetkezeti tagoknak ugyanis nem volt alkotmányos joguk arra, hogy a szövetkezeti tulajdont oszthatóvá tegyék, és annak részeit magántulajdonként megkapják. Az Alkotmánybíróság többször is hangsúlyozta, hogy rendkívüli körülménynek minősült a szövetkezetek átalakítása önálló, vállalkozási típusú szövetkezetekké. A törvény előírásai, illetve korlátozásai a gazdasági rendszerváltás jellegéből adódó egyszeri és átmeneti beavatkozások voltak, és az átalakult szövetkezetek további átalakulását ilyen jellegű korlátozás már nem terheli.⁴³⁸

Az Alkotmánybíróság által vizsgált törvény⁴³⁹ alapkonceptióját megfogalmazó rendelkezés kimondja, hogy a mezőgazdasági szövetkezetek – a törvényben meghatározott eljárás szerint – kötelesek a vagyonnevesítéskor megállapított névértéken megvásárolni az „alanyi jogú kívülálló üzletrészesek” üzletrészeit. Az Alkotmánybíróság szerint a törvény szabályozása az alkotmányos tulajdonvédelem körébe eső szövetkezeti vagyon bizonyos részének, egyes esetekben akár egészének közhatalmi eszközökkel történő elvonását jelenti. A jogalkotó ugyanis arra kötelezett egyes magánjogi jogalanyokat (a mezőgazdasági szövetkezeteket), hogy saját vagyonuk terhére más magánjogi jogalanyoknak (az üzletrészt szerzőknek és azok jogutódainak) kifizetést teljesítsenek. Az üzletrészek tényleges értékére tekintet nélküli kifizetési kötelezettséget törvény írja elő, és a konkrét esetekben a megyei földművelésügyi hivatal, mint közigazgatási hatóság gondoskodik a vételár

⁴³⁶ Lásd ehhez DOMÉ GYÖRGYNÉ: A szövetkezeti részjegy és üzletrész közös és eltérő vonásai. *Jogtudományi Közlemény*, 1994, 11–12. sz. 473. és köv. pp; KÁMY GYULA: A szövetkezeti üzletrész jogi természete. *Gazdaság és Jog*, 1995, 4. sz. 12. és köv. p.; SÜVEGES MÁRTA: Az üzletrész, az üzleti vagyoni illetőség és az alapjogok szabályozása a hatályos német jogban. *Magyar Jog*, 1996, 6. sz.; BOBVOS PÁL: A szövetkezeti részjegytőke jogi természete. In *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szerk. VAS JÁNOS. Budapest, 2003, 9. és köv. old.

⁴³⁷ A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény.

⁴³⁸ 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88, 106–107.; 424/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 692, 697.; 831/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 622, 624.; 595/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 383, 388–389.

⁴³⁹ A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrésztől szóló 2000. évi CXLIV. törvény.

kifizetéséről. Az Alkotmánybíróság szerint az érintett szövetkezeteket az üzletrész névértéken való kifizetésének fedezetéül szolgáló szövetkezeti vagyon tekintetében is megilleti az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jog védelme. Az előírt szabályozás az egyes szövetkezetek cselekvési autonómiáját biztosító anyagi alap egy részének, bizonyos esetekben egészének elvonását okozza, így az előírt kifizetési kötelezettség sérti a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint alkotmányos szempontból nem indokolható, hogy az üzletrészek megszüntetésére a szövetkezeteket terhelő, kizárólag névértéken történő fizetési kötelezettség előírásával kerüljön sor. A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme megköveteli, hogy a jogalkotó a gazdasági átalakulás során létrehozott szövetkezeti üzletrész jogintézményéhez kapcsolódó jogosultságokat és kötelezettségeket ne egyoldalúan, a jogalanyok egyik csoportja, a szövetkezetek magántulajdonának terhére rendezze át.⁴⁴⁰

Összegezve e fejezet tanulságait, megállapíthatjuk, hogy ugyan az Alkotmány és az Alkotmánybíróság is meglehetősen következetességgel védi a szövetkezetek, mint a gazdasági élet nem természetes személy jogalanyainak gazdasági-szervezeti autonómiáját, ez a rendelkezés azonban – a tulajdoni formák egyenjogúságának és egyenlő védelmének elvéhez hasonlóan – talán már nem lenne olyan elengedhetetlenül szükséges, mint a rendszerváltozás időszakában. A szövetkezetek, mint jogi személyek jogosultsága egyébként levezethető az Alkotmány egyéb, például a piacgazdaságot vagy a gazdasági verseny illetve a vállalkozás szabadságát deklaráló rendelkezéseiből is. Ebből következően egyetértünk *Drinóczi Tímea* azon megállapításával,⁴⁴¹ hogy a szövetkezetek önállóságára való utalás – egyebek mellett a többi jogi személyre vonatkozó hasonló szabályozás hiánya miatt is, az ebből eredő hátrányos megkülönböztetés elkerülése végett – el is hagyható. A szövetkezetek állami támogatásának alkotmányos előírását azonban továbbra is indokoltnak tartanánk, noha ezzel ellentétes jogirodalmi álláspontok is napvilágot láttak már.⁴⁴²

⁴⁴⁰ 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123. és köv. p.

⁴⁴¹ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 183. p.

⁴⁴² Lásd pl. SÁRI – SOMODY: i.m. 250–251. p.

IV. Az Alkotmány által védett tulajdon az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Mivel a magyar Alkotmány a tulajdon fogalmát nem határozza meg, hanem azt adottnak veszi – szemben például a német Alaptörvénnyel, amely kimondja, hogy a tulajdon használatának a köz javát kell szolgálnia⁴⁴³ –, ráadásul semmi további utalást sem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy milyen módon kell a tulajdonjog tartalmát meghatározni (csupán a kisajátítás tekintetében határoz meg garanciális szabályokat, a tulajdon szociális kötöttségéről és korlátozásának egyéb lehetőségeiről – a német Grundgesetz-től eltérően – nem tesz említést), mindebből az alkotmányi környezetből következően a tulajdon fogalmát szűken felfogó, és ebben a körben csak a tulajdonelvonás ellen védelmet biztosító alkotmánybírósági gyakorlat alkalmazása lett volna indokolt. Részben talán ezzel is magyarázható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatának kezdetén a tulajdonhoz való jog tárgyát azonosította a polgári jogi értelemben vett tulajdonnal, és ebben a körben igen szigorú védelmet biztosított. Már ezek a határozatok is abból indultak ki azonban, hogy az Alkotmány nem pusztán a kisajátítás elé állít korlátokat, hanem egyéb beavatkozások ellen is véd.⁴⁴⁴ A tulajdonjogra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat fejlődésének ismertetése során azonban látni fogjuk, hogy ez a védelem dogmatikailag mind az alapjogokra irányadó szükségesség/arányosság, mind az önkényesség, vagy az ésszerűség követelményének alkalmazásával – tehát meglehetősen heterogén módon – valósult meg.⁴⁴⁵

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmányjogi tulajdonfogalom tekintetében két – egymástól viszonylag jól elkülöníthető – szakaszra osztható.

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata 1993-ig

Az Alkotmánybíróság kezdeti határozatait elemezve egészen 1993-ig egy tisztán polgári jogias megközelítést figyelhetünk meg, amelynek során az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot – ha nem is kifejezetten kimondva – a klasszikus polgári jogi

⁴⁴³ Bonni Alaptörvény 14. §. (2) bekezdés.

⁴⁴⁴ Lásd SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 664. p.

⁴⁴⁵ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 95.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 126.

triással, azaz a birtoklás és használat,⁴⁴⁶ valamint a rendelkezés jogával⁴⁴⁷ – mint ezen alapjog lényeges tartalmával – azonosította.⁴⁴⁸ Ez a polgári jogi megközelítés nem volt összhangban sem a német Alkotmánybíróság, sem a strasbourgi emberi jogi bíróság közjogi jellegű megközelítésével. A magyar Alkotmánybíróság által alkalmazott polgári jogi megközelítés értelmében a tulajdonhoz való jognak nincs általános definíciója, hanem a testület elsődlegesen a polgári jogi tulajdonjogra helyezi a hangsúlyt (mint például az ingatlan tulajdonjoga), és ez határozza meg a tulajdonhoz való jog tárgyát is. Ezen az elvi alapon foglalkozott a későbbiekben az Alkotmánybíróság a vadászati⁴⁴⁹ és az építéshez való joggal⁴⁵⁰ is, mint a tulajdonhoz való jog kapcsán az ingatlan tulajdonjogának részjogosultságaival. Az elővásárlási jog

⁴⁴⁶ 2299/B/1991. AB határozat „*A birtoklás és a használat joga a tulajdonjog tartalmát adó, a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítványok, amelyek a dolog feletti hatalmat és a dolog élvezetét jelentik; azt a hatalmat, amelyet valamely dologgal tenni lehet.*” Az indítvánnyal támadott rendelkezések lehetőséget adtak a bíróságnak arra, hogy a házasság felbontása esetén – a házastársak megegyezésének hiányában, kérelemre – a bíróság a lakás kizárólagos használatára és birtoklására a nem tulajdonos házastársat (volt házastársat) is feljogosítsa, illetőleg a lakás elhagyására azt a házastársat (volt házastársat) kötelezze, akinek a lakás különvagyonra, vagy a házasságkötést megelőzően önálló bérlete volt. A kifogásolt törvényi szabályozás ezzel összhangban rendelkezett a lakáshasználati jog ellenértékének a megfizetéséről is, amely a tulajdonjog ténylegesen meglévő (fennálló) korlátozásának megszüntetéséért járó pénzösszeg, így az az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem jelentett „*a tulajdonjognak, mint alkotmányos alapjognak*” a korlátozását. (ABH 1992, 571.)

⁴⁴⁷ 7/1991. (II. 28.) AB határozat: „*A rendelkezési jog a tulajdonhoz tartozó részjogosítvány, a tulajdonjog feletti döntési szabadságát jelenti.*” (ABH 1991, 26.)

⁴⁴⁸ SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* i.m. 625. és köv. p.; LÁBADY TAMÁS: *A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában.* i.m. 145. sköv. p.

⁴⁴⁹ 143/D/2004. AB határozat: „*Az alkotmányjogi tulajdonnak jelen esetben a vagyoni értékű vadászati jog is része. Ha a vadászterületnek több tulajdonosa van, a vadászati jog mint vagyoni értékű jog megfelelő időben történő gyakorlása, s ezzel a vadgazdálkodási szempontok érvényesítése, különösen a vadállomány megóvása céljából a törvényhozó egyfajta késedelemnek veszi elejét akként, hogy a kialakítandó vadászterületen lévő földtulajdonosok érdekeinek összehangolását szolgáló rendelkezést iktatott be. E céljára figyelemmel a támadott rendelkezés nem tekinthető szükségtelennek.*” (ABH 2004, 1817, 1822.)

⁴⁵⁰ 13/1998. (IV. 30.) AB határozat szerint az építéshez való jog csak az alkotmányos jogszabályi előírásoknak megfelelően beépíthetővé nyilvánított építési telkek tulajdonosait illeti meg alanyi jogosultságként. „*Föld tulajdonjogából fakadóan senkinek sincs alanyi joga arra, hogy a tulajdonában álló földterületen építkezzen, építés céljára földjéből építési telkeket alakítson. Az építéshez való jog csak az alkotmányos jogszabályi előírásoknak megfelelően beépíthetővé nyilvánított építési területek tulajdonosait illeti meg alanyi jogosultságként. E területek tulajdonosai is csak az építési jogszabályok előírásainak megfelelően gyakorolhatják e jogukat. Nem tekinthető a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozásának, ha a jogszabály a beépített területek növelésének megakadályozása érdekében olyan területekre ír elő telekalakítási és építési tilalmat, amelyek a jog korábbi előírásai szerint sem voltak beépíthetőek. Más a helyzet azon ingatlanok esetében, amelyek a jog előírásai szerint – a korlátozások elrendelése – előtt beépíthetőek és építési célra megoszthatóak voltak, és a rendelet által előírt korlátozások következtében a tulajdonos számára rendeltetésszerű használatuk jelentősen megnehezült, vagy rendeltetésszerű használatra alkalmatlanná váltak. Ilyenek pl. azok a zártkerti ingatlanok, amelyeket a tulajdonos a jog előírásaiban bízva azért vásárolt meg, mert azok az akkor hatályos jogszabályi előírások alapján meghatározott módon beépíthetőek voltak, és a korlátozások bevezetésével a beépítés lehetősége megszűnt, illetőleg a pinceépítés lehetőségére korlátozódott.*” (ABH 1998, 434.)

viszont az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem védett a tulajdonhoz való jog által,⁴⁵¹ ami ellentétes a német Bundesverfassungsgericht gyakorlatával.

2. A cezúra – a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat jelentette a cezúrát a tulajdonjog fogalmának polgári jogi és alkotmányjogi elhatárolásához. Ebben a határozatban a polgári jogi tulajdonfogalom olyképpen „került eloldásra” az alkotmányjogi tulajdonfogalomtól, hogy az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatával ellentétben – leszögezte: a polgári jogi tulajdonfogalom klasszikus részjogosítványai – úgymint a birtoklás, a használat és a rendelkezés joga – nem azonosíthatók a tulajdon alkotmányi fogalmának lényeges tartalmával, amelynek korlátozását az alkotmány a 8. § (2) bekezdésében az alapjogok vonatkozásában tilt. Ebből kifolyólag ezek a jogosultságok korlátozhatóak anélkül, hogy a korlátozás a tulajdonhoz való jog, mint alapjog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütközne.

Az egyes jogágazati tulajdonfogalmak tehát nem feltétlenül követik az alkotmányjogi tulajdonfogalmat. Ennek oka visszavezethető egyrészt az Alkotmány szupremáciájára, továbbá arra, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem már – az előbb ismertetettek szerint – eltér az egyéb jogágak (így a polgári jog, a büntetőjog vagy a közigazgatási jog) védelmének funkciója és eszközrendszere tekintetében.

Az az álláspontunk, mely szerint az alkotmányjogi tulajdonfogalom nem azonosítható egy az egyben a polgári jogi tulajdonnal, önmagában az Alkotmány szövegéből kiindulva is alátámasztható: éppen a kisajátításról szóló rendelkezés miatt. A kisajátítás ugyanis a polgári jogi tulajdont teljes mértékben elvonja. Amennyiben a polgári jog által védett tulajdon megegyezne az alkotmányjog által védett tulajdonnal, úgy a kisajátításról szóló rendelkezés ez utóbbi lényeges tartalmát vonná el, ami az

⁴⁵¹ 1328/B/1990. AB határozat: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban előbérleti, illetőleg előhaszonbérleti jog korlátozása nem jelenti a tulajdonjog alkotmányos védelmének a sérelmét. Ez a korlátozás ugyanis nem érinti a tulajdonjog, mint alkotmányos alapjog lényeges tartalmát. Nem tartozik ugyanis a tulajdonjog lényeges tartalmához az a kedvezmény, amelyet a közös tulajdonnal kapcsolatban a Ptk 145. § (2) bekezdése az elővásárlási, előbérleti, illetőleg előhaszonbérleti joggal kapcsolatban a tulajdonostársaknak biztosít.” (ABH 1991, 578.)

Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint nem lehetséges.⁴⁵² Ebben az esetben viszont e két szakasz – vagyis az Alkotmány 8. § (2) bekezdése és a 13. § (2) bekezdése – ellentmondásba kerülne egymással, ami viszont az Alkotmány egységének (zártságának) elvét sértené, mely szerint ilyen ellentmondás az Alkotmányban nem lehetséges.⁴⁵³

Mindezen elméleti alapokat követően kísérletet teszünk az alkotmányjogi tulajdonhoz való jog definíciójára (elhatárolva egyben a polgári jogi tulajdonjogtól). A meghatározás kapcsán elsőként azt kell leszögeznünk, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogot nem lehet úgy tekinteni, hogy a tulajdonra mindenkinek alanyi joga lenne. Állíthatjuk mindezt annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság sokáig a „tulajdonjog” alkotmányos védelméről beszélt, amivel gyakorlatilag figyelmen kívül hagyta az Alkotmány szövegét.⁴⁵⁴ Az Alkotmány ugyanis nemcsak a polgári jogi tulajdonot biztosítja. Természetesen azt is, hiszen – mint azt az imént láthattuk – az alkotmányos tulajdonfogalom részelemét kell képezze a magánjogi tulajdon is, azonban a tulajdonhoz való jog kapcsán nem *kizárólag* egy dologi jogi kategóriáról van szó, hanem a tulajdonosnak (legyen az akár természetes vagy jogi személy) arról az *alanyi jogáról*, amely – mint az állammal szembeni közjogi igény – garanciát nyújt neki az állammal szemben az ő tulajdonosi pozíciójába – jogalkotás által – történő beavatkozástól. A tulajdonhoz való jogból tehát az államnak az a kötelezettsége keletkezik, hogy biztosítsa a tulajdonhoz jutás elvi lehetőségét, a már megszerzett tulajdon védelmét, és a tulajdonjog korlátozása elleni garanciákat.⁴⁵⁵ A tulajdonhoz való jogra tehát épp az állammal szemben lehet

⁴⁵² Alkotmány 8. § (2) bek.: A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

⁴⁵³ Az Alkotmány egységének (zártságának) az elve a köztársasági elnök jogállását vizsgáló 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz csatolt párhuzamos véleményekben került kifejezetten rögzítésre (ABH 1991, 217, 242.). Később ezt az elvet átvette a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat is, amely a köztársasági elnök kinevezési hatáskörét vizsgálta: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmányt nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásban értelmezi. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van. Az egyes értelmezésekből kialakuló tételeket – mint például a pozitív diszkrimináció feltételeit, vagy az alapjogkorlátozás határait – alkalmazásuk során tovább értelmezi és formálja az Alkotmánybíróság. Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük.” (ABH 1992, 207, 210.) Lásd még CSINK LÓRÁNT–PACZOLAY PÉTER: *A törvényhozói mulasztás problémái az alkotmánybíráskodásban*. In SZABÓ IMRE (szerk.) *Ius et legitimitatio: tanulmányok Szilbereky Jenő 90. születésnapja tiszteletére*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008, 188–189. p.

⁴⁵⁴ VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az alkotmányban*. i.m. 157. p.

⁴⁵⁵ Lásd Vörös Imre alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) számú AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolását. ABH 1993, 373, 394.

hivatkozni („Man versus State”), az állam viszont erre a jogra nem hivatkozhat cselekvése során, ezáltal ez a jog nem is legitimálhatja az állam cselekvését.⁴⁵⁶ A tulajdonhoz való jogot ezért funkciója alapján a *védőjogok* csoportjába sorolhatjuk, amely tehát olyan negatív jellegű parancsként határozható meg, amely tartalmilag egyfajta tartózkodási kötelezettséget jelent az állam számára,⁴⁵⁷ és amely egyúttal megalapozza a tulajdonosnak az állammal szemben erre az alapjogra való hivatkozását.⁴⁵⁸

A tulajdonhoz való jog *tartalma* nemcsak a polgári jogi tulajdonjog, hanem mindez az Alkotmánybíróság egyes konkrét indítványokkal kapcsolatban hozott határozatai révén kiegészül(het), és ki is egészült egyéb (szociális) elemekkel is. Más elemeiben ugyanakkor viszont kevesebb, mint a polgári jogi tulajdonjog, hiszen például adók ellen nem nyújt védelmet. Hogy konkrétan milyen tartalmi kiterjesztést tett az Alkotmánybíróság, erre majd a későbbiekben térünk ki. Itt mindenesetre annyit már előre leszögezzünk, hogy a tulajdonhoz való jog konkrét tartalma semmiképp sem tekinthető lezártnak, azt az Alkotmánybíróság folyamatosan, esetről esetre terjeszt(het)i ki.

El kell határolnunk azonban az alkotmányjogi tulajdonhoz való jog *tárgyát* a többi jogág, így elsősorban a polgári jogi tulajdonjog tárgyától. Az alkotmányjog ugyanis nem önmagában a dolgot vagy a vagyoni értékű jogot védi (mint teszi azt például a polgári jog), hanem a tulajdonosi jogállást garantálja, ami – a jogképesség oldaláról nézve – elsődlegesen a tulajdonossá válás lehetőségét foglalja magában. Mindez annyit takar, hogy az állam a jogszabályi rendelkezések révén nem foszthat meg senkit az absztrakt és elvi tulajdonszerzés képességétől, vagyis a tulajdonossá válás lehetőségét legalább elvi szinten garantálnia kell. Ahogy a vállalkozás jogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság már kimondta,⁴⁵⁹ hogy az állam nem teheti lehetetlenné a vállalkozóvá válást, ezen az alapon az állam a tulajdonossá válás lehetőségét sem akadályozhatja meg – már csak abból kifolyólag is, hogy a vállalkozás joga nem képzelhető el a tulajdonhoz való jog nélkül.⁴⁶⁰ Ugyanakkor, ahogy senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos

⁴⁵⁶ VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az alkotmányban*. i.m. 166. p.

⁴⁵⁷ Ez a szűkebb értelemben felfogott *status negativus*. Lásd DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 186. p.

⁴⁵⁸ DRINÓCZI: uo.

⁴⁵⁹ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 342.

⁴⁶⁰ A vállalkozás joga és a tulajdonhoz való jog összefüggéseiről részletesebben lásd VÖRÖS IMRE: *A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. i.m. 23–24. p.

vállalkozáshoz, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához,⁴⁶¹ a tulajdonosi jogállás sem keletkeztet igényt egy konkrétan meghatározott tulajdonhoz juttatásra.

3. Az alkotmányjogi tulajdonvédelem körének kiterjesztése

3.1. A tulajdon egyéni és szociális funkciója

Amellett, hogy a polgári társadalom és az állam elkülönülésére irányuló igények mind a mai napig érvényesülnek, az állam hajdani visszavonultságát széles körű tudománypolitikai, gazdasági tervezető-szervező, és egyéb infrastrukturális feltételeket alakító, hadigazdálkodási, jóléti és szociális funkciók váltották fel. A növekvő mértékű műszaki alapra való helyezkedés és szakosodás, az életkörülmények mind bonyolultabbá válása ugyanis a modern ipari társadalomban az államnak egyre intenzívebb mértékben történő beavatkozását, irányítását és tervező kialakítását teszi szükségessé. Ezek a körülmények az államot új, eddig számára ismeretlen feladatok elé állítják, és egyúttal az állam szükségszerű beavatkozását eredményezik az eddig az önszabályozás számára meghagyott területekre; megnövelve ugyanakkor az állam jelentőségét a gazdasági és a szociális életben. Mindez az államhatalmat gyakorló állami szervek társadalmi elfogadottságát is nagymértékben befolyásolja attól függően, hogy az állam milyen színvonalon képes e feladatokat megvalósítani. Ugyanakkor – ennek velejárójaként – megnő az egyén függősége is az állam tevékenységétől.

Ez a megváltozott állami szerepvállalás, az állam feladatkörének ez a szociális, jóléti irányba történő kiszélesítésének szükségszerűen maga után kell vonnia a tulajdon funkciójának, illetve a tulajdon alkotmányos védelmének megváltozását is. A modern szociális, jóléti államok kialakulásával ugyanis az ókori római jogi dologi tulajdon, vagyis a kizárólag a *dolgokon* fennálló tulajdonjog mára már értelmét veszítette. *Konrad Hesse* szerint ennek a funkcióváltásnak az eredményeként az alkotmányos tulajdonvédelem tárgya mára már nem azonosítható pusztán a polgári jogi tulajdonnal, hanem – annak érdekében, hogy az állam ezeket az új feladatait is megfelelően el tudja látni – ki kell terjednie egyéb vagyoni jogosultságokra is (mint

⁴⁶¹ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 342.

pl. a társadalombiztosítási igények), amelyek tulajdonképpen ugyanazt a funkciót töltik meg, mint hajdan a dologi tulajdon, vagyis a vagyoni jogi területen a személyi szabadság biztosítását, illetve a saját felelősségű életalakítás lehetővé tételét.⁴⁶²

A tulajdon alkotmányos védelmének a magánjogi jogosultságokra való kiterjesztése tehát – bizonyos svájci előzményeket követően – a német jogirodalomban fogalmazódott meg elsőként,⁴⁶³ amit aztán a Weimari Köztársaságban a Birodalmi Bíróság (amely egyben alkotmánybírósággént is működött) is követett valamennyi, a magánjog által elismert vagyoni értékű – dologi vagy kötelmi – jogosítvány vonatkozásában. Ez a gondolat aztán később a II. világháborút követően nemcsak a német Szövetségi Alkotmánybíróság, hanem többek között az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseiben is megjelenik.⁴⁶⁴

A magyar Alkotmánybíróság – igaz, nem azonnal, de – nagyon helyesen felismerte a tulajdon funkciójának ezt a megváltozását, vagyis, hogy az Alkotmány által garantált tulajdon esetében az individuális szabadságnak és a szociális vagy törvényi kötöttségnek együtt kell érvényesülnie.

A tulajdon egyéni és szociális funkciói között minden társadalom jogrendjében állandó feszült viszony figyelhető meg. Ez a megállapítás különösen érvényes a volt szocialista országokra, ahol ez a kiegyensúlyozatlan feszült viszony szakítópróbává válhat. A *liberális elmélet* a tulajdonban *alapvető szabadságjogot* lát, és azt mondja, hogy az alapjogok együttes rendszerében a tulajdonhoz való jog alapvető feladata, hogy az alapjog birtokosának a vagyonjog területén mozgásteret biztosítson, és ezáltal lehetővé tegye *az élet saját felelősségen való kialakítását*.⁴⁶⁵

A klasszikus liberalizmus korának lecsengésével egyre inkább teret nyert az a felfogás, miszerint a tulajdonnak *a közjót is szolgálnia kell*, így előtérbe került a tulajdon szociális funkciója, annak társadalmi kötöttségei. A szociális, jóléti államokban a tulajdonosoknak, mint a gazdaság alanyainak a materiális lét, polgárainak a gazdasági egzisztencia biztosítására és a vállalkozás szabadságára való

⁴⁶² „*Eigentum als Grundlage privater Existenzsicherung, individueller und selbstverantwortlicher Lebensgestaltung*” KONRAD HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Auflage, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1999. 191–193. p.

⁴⁶³ Martin Wolff 1923-as tanulmányában írt arról, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem minden magánjogi jogosultságra ki kell, hogy terjedjen. [MARTIN WOLFF: *Reichsverfassung und Eigentum*. In *Festgabe für Wilhelm Kahl* (1923), IV. rész, 3. p.]; SONNEVEND: A tulajdonozó jog. i.m. 647. p.

⁴⁶⁴ Áttekintően HARRIS/O'BOYLE/WARWICK: *Law of the European Convention on Human Rights* (1995), 516 és köv. p.; VAN DIJK/VAN HOOFF: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3. kiadás (1998) 619 és köv. p.; SONNEVEND: A tulajdonozó jog. i. m. 647. p.

⁴⁶⁵ DRINÓCZI TÍMEA: A tulajdonhoz való jog. In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. i.m. 492. p.

igénye áll szemben a tulajdon nélküliek szociális biztonságra, gazdasági részesedésre és a munkafolyamatokban való részvételre vonatkozó igényével, amely igény alkotmányjogilag ugyanúgy megalapozottnak tekintendő.

A tulajdonhoz való jog garantálásának jogi alapja a szabad rendelkezés,⁴⁶⁶ a saját vagyon és az értékteremtő munka, amelyet kiegészít a tulajdon szociális funkciója is.⁴⁶⁷ A tulajdonhoz való jog azonban ma már nem fogható fel pusztán individuális, az egyén személyes autonómiáját garantáló jogként, vagyis a tulajdon már nemcsak az egyes egyénekekkel szemben, hanem a közérdek alapján a közösséggel szembeni viszonylatában is kötött, és ennek megfelelően a közösség az államhatalom útján, hivatalból – a közigazgatás útján – örökös is e kötöttség érvényesülése fölött.

Mindez visszavezethető a gazdasági fejlődés okozta átalakulásokra, melyek felszínre hozták a liberalizmus örök dilemmáját, azaz azt, hogy meddig lehet a szabadságban elmenni, vagyis mikor kell (lehet) megvédeni a szabadságot magával a szabadsággal szemben, és mikor lehet (kell) korlátozni a szabadságot magának a szabadságnak az érdekében. A gazdasági élet területén megnövekvő koncentrációs folyamatok monopolszervezetek kialakulásához vezettek, a fokozódó specializációval együtt a gazdasági kapcsolatok egyre bonyolultabbá váltak, a munkaadó-munkás ellenmondások kiéleződtek, a szociális problémák a társadalmakban megnövekedtek, a tömegtermelés tömegforgalomhoz és tömegfogyasztáshoz vezetett, elterjedtek a létfeltételeket biztosító közszolgáltatások. Mindezeknek a változásoknak a következtében az állam szerepe fokozatosan megnövekedett, és mind több esetben vált szükségessé, hogy az állam a privátautonomia viszonyaiba beavatkozzon.⁴⁶⁸ Ez a beavatkozás pedig a magánjog alapintézményeit, köztük elsősorban a tulajdont (is) érintette.

Láthattuk, hogy a klasszikus polgári jogi kódexek (pl. a Code Civil) a tulajdonjog elvi korlátlanságának tételét mondták ki – bár az ALR-ben jelen voltak a tulajdonnal járó kötelezettségek szabályai is – a társadalmi- gazdasági viszonyok változásával, a szociális egyenlőtlenségek fokozódásával az abszolút jogosítványról szóló tétel

⁴⁶⁶ A tulajdonnal való szabad rendelkezésre kifejezett utalást tartalmazott az 1994–1998 közötti parlamenti ciklusban működő Alkotmány-előkészítő Bizottság titkárságának szövegtervezete. A Bizottság munkáját állandó szakértőként segítette Dezső Márta, Kukorelli István és Sári János. SOMOGYVÁRI ISTVÁN – KISFALUDY ZOLTÁN (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai*. i.m. 1008. p.

⁴⁶⁷ DRINÓCZI TÍMEA: A tulajdonhoz való jog. In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. i.m. 495. p.

⁴⁶⁸ KONRAD HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. i.m.93–95. p.

tarthatatlanná vált: a tulajdonjog korlátozottságát kellett elfogadni. Megfogalmazódott a tulajdon funkcionális kötöttsége, amely felfogás könnyen jutott el a tulajdonjog korlátozásához.⁴⁶⁹ Így az állami beavatkozás a kisajátítás egyre kiterjedtebb alkalmazásával és egyéb tulajdonkorlátozó rendelkezések meghozatalával járt.

A tulajdon egykori – „klasszikus” – funkciója, azaz az egyéni cselekvési autonómia anyagi megalapozása helyébe tehát a tulajdon szociális funkciójának hangsúlyozása lépett. A társadalmi egyenlőtlenségek kiéleződésére a katolikus egyház is felhívta a figyelmet, amikor XIII. Leó pápa 1891-ben a *Rerum novarum* kezdetű enciklikában kijelentette, hogy a gazdagok csak kezelői vagyonuknak, azok élvezete azonban már csak azért sem illeti meg kizárólagosan őket, mivel minden gazdagság egyetlen forrása a dolgozók munkája. Figyelemreméltó e gondolatban a reminiscencia Aquinói Szent Tamás felfogására való hivatkozás, aki fő munkájában, a „Summa theologicá”-ban azt az álláspontot fejtette ki, hogy „minden gazdag vagyonára minden szegény javára haszonélvezeti jogot kell biztosítani”. XIII. Leó a magántulajdon szentségével és sérthetlenségével szemben a vagyonnal és gazdagsággal együtt járó társadalmi kötelezettségekre helyezte a hangsúlyt. Az enciklika elmegy egészen addig, hogy elismeri a munkások jogát arra, hogy a sztrájk eszközével szerezzék meg maguknak a társadalmi gazdagságból őket megillető részt.

A tulajdon „szentségének” elvét tehát a tulajdon kötelezettségekkel való megterhelése és az elv váltotta fel, hogy a tulajdonnak a „közjót” is megfelelően szolgálnia kell.⁴⁷⁰ Léon Duguit szerint sem az egyén, sem az összesség (a társadalom) nem rendelkezhet jogokkal, mert a társadalomban minden egyes individuumnak bizonyos funkciót kell betöltenie. Ennek folytán a jog nem más, mint *szociális funkció* („*function sociale*”), így a dolog tulajdona a tulajdonos számára nem jelent egyebet, mint *azt a kötelezettséget*, hogy a rábízott jószágot megfelelően használja, és *azt a közjó javára gyarapítsa és hasznosítsa*. Duguit szerint „... a tulajdon nem jogosultság, hanem szociális funkció. A tulajdonosnak, aki egy vagyon letéteményese, annak következtében, hogy ezt a vagyont birtokolja, egy szociális funkciót kell betöltenie; amennyiben ezt a küldetést ellátja, annyiban védelemben részesülnek tulajdonosi aktusai.”⁴⁷¹

⁴⁶⁹ HARMATHY: i.m. 222. p.

⁴⁷⁰ LOUIS JOSSERAND: *De l'esprit des droits et de leur relativité (théorie dite de l'abus des droits)*. Dalloz, Párizs, 2006.

⁴⁷¹ LÉON DUGUIT: *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*. 2e éd. rev., F. Alcan, Paris, 1920.

A XX. században a világháborúk és a gazdasági válságok még inkább szükségessé tették az állam aktív gazdasági tevékenységét is. Ez a „válságjog” pedig a tulajdon korlátozhatatlanságának a válságát is jelentette, és ezáltal a tulajdonkorlátozás a tulajdonjog immanens tartalmi elemévé vált.

A tulajdonnak ez a funkcionális kötöttségekből kiinduló szociális jóléti koncepció a tulajdont nem a közösség „felett” állónak tekinti, hanem abból indul ki, hogy a tulajdon – illetve annak részjogosítványai – milyen hatással van a tulajdonosok életének alakítására, illetve magára a közösségre. E szerint az elmélet szerint a tulajdonnak e közösségi, illetve szociális vonatkozása alapozza meg a törvényalkotó kompetenciáját a tulajdonosi jogok szabályozására, azaz a tulajdon szociális kötöttsége, és a tulajdonos szociális kötelezettségéből kiinduló elmélet szerint a magántulajdont a jogalkotó hozza létre, még hozzá oly módon, hogy tartalmát és terjedelmét is törvény által határozza meg. Ezáltal azonban a tulajdon részjogosultságai, úgymint például a használati vagy rendelkezési jogok törvényi úton minden további nélkül megvonhatók vagy korlátozhatók, mivel a tulajdonnak nincs abszolút tartalma, hanem fogalmilag csak annyiban létezik, amennyiben a törvényalkotó ezt szabályozza. Egy törvény alkotmánybírósági vizsgálata pedig csupán annak formális jogszerűségére, valamint az általános jogállami alapelvek betartására (a bizalom védelme, egyenlőségi elv, hatékony jogvédelem) vonatkozhat, tartalmi értelemben vett alkotmányossági felülvizsgálatra eszerint az elmélet szerint nincs is lehetőség.

A tulajdon szociális kötöttségével azonban nem árt óvatosan bánni. A szociális kötöttség alkotmányi rögzítésével ugyanis az alkotmányozó a tulajdon fogalmába egyúttal felveszi a – szocialista jogrend alapját képező – kollektív tulajdoni rend egyik meghatározó elemét is, hogy a tulajdon szociális rendeltetésű intézmény, amely az emberi szükségletek minél szélesebb körének minél nagyobb embercsoport számára való kielégítésére szolgál. Ennek hatására viszont a későbbiekben a törvényalkotó a tulajdon szociális kötöttségét akár oly mértékben felerősítheti, hogy a tulajdonnak az egyénhez való hozzárendelése már szinte csak formálisan áll fenn, aminek következtében gyakorlatilag a szocialista jogrendszerben ismert kollektív tulajdoni rend jöhetne létre. A szociális kötöttségnek ugyanis két összetevője van: az állami beavatkozások tűrésén felül a tulajdonosi jogosultságok más magánszemélyekre való átruházását is magában foglalja oly módon, hogy ezek a jogosultságok adott esetben a

tulajdonosokkal szemben is érvényesíthetővé válnak.⁴⁷² Ahol tehát a tulajdon szociális, jóléti koncepciója a meghatározó, a jogalkotónak különösen ügyelnie kell arra, hogy ezt a küszöböt ne lépje át, ezért bizonyos mértékben saját magát kell „törvényhozói önkorlátozásnak”⁴⁷³ alávetnie. Közismert ugyanis, hogy egyes szocialista államok jogilag teljes mértékben legalizált kollektív tulajdoni rendet valósítottak meg, de ebbe a körbe sorolható a nemzeti szocializmusban megjelenő tulajdonjog koncepciója is, amelynek érvényre juttatása során a nemzeti szocialista háborús gazdasági törvényalkotás annyira kiüresítette a tulajdonjog intézményét, hogy az már lényegében csak formálisan maradt fenn.

A legtöbb alkotmány azonban mindezek mellett ma már *expressis verbis* rögzíti, hogy a szociálisan kötött tulajdont kívánja védeni. Korábban már utaltunk a bonni alaptörvény 14. szakaszára is, amely kategorikusan rögzíti, hogy a tulajdon kötelez, szociális kötelezettséget von maga után, mivel használatának korlátozza az összes állampolgár szükséglete és a társadalomban szükséges közrend. E körbe sorolható továbbá a Horvát Köztársaság,⁴⁷⁴ az Észt Köztársaság alkotmánya,⁴⁷⁵ de az olasz,⁴⁷⁶ a szlovák⁴⁷⁷ vagy a szlovén alkotmány⁴⁷⁸ is utal a tulajdon szociális kötöttségeire. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy ezek az alkotmányok – a horvát alkotmányt kivéve – általában nem határozzák meg az alapjog alanyi körét. A szociális kötöttség tartalmát a szlovén alkotmány fogalmazza meg a legjobban, amikor kimondja a tulajdon gazdasági, szociális és környezeti funkcióját.⁴⁷⁹

⁴⁷² Így például a bérlő birtokláshoz való joga a tulajdonos ebbéli minőségét is megelőzi mind a német, mind a magyar jogban.

⁴⁷³ Az angolszász jogrendszerekben használt kifejezéssel „*legislative self-restraint*” Lásd KINGA HILLER: *Eigentumsgarantie und Eigentumsverständnis...* i.m. 29. p.

⁴⁷⁴ A Horvát Köztársaság alkotmányának 48. cikke szerint „*A tulajdon kötelez. A tulajdonjog jogosultjai és annak élvezői kötelesek a közjóhoz hozzájárulni.*” [Lásd TÓTH KÁROLY (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai.* i.m. 146. p.] Ez a rendelkezés tehát kifejezetten rögzíti, hogy a tulajdonjog jogosultjainak és élvezőinek kell hozzájárulniuk a közjóhoz, ugyanakkor kivételt képez a többi alkotmánytól tekintetben is, hogy a szociális kötöttség célját is meghatározza.

⁴⁷⁵ Az észt alkotmány 32. cikkének (2) bekezdése szerint „*A tulajdon nem használható a közérdek rovására.*” [Lásd TÓTH KÁROLY (szerk.) *Kelet-Európa új alkotmányai.* i.m. 116. p.]

⁴⁷⁶ Az olasz alkotmány 42. cikkének (2) bekezdése szerint: „*A magántulajdon elismert és garantált a tulajdon megszerzését, élvezetét és korlátozó jogszabályok által, annak érdekében, hogy biztosítsák annak szociális funkcióját és mindenki számára hozzáférhetővé tegyék azt.*”

⁴⁷⁷ A szlovák alkotmány 20. cikkének (3) bekezdése úgy szól, hogy „*A tulajdon kötelez. Nem szabad visszaélni vele mások jogainak rovására vagy a törvénnyel védett közérdekkel ellentétben. A tulajdonjog gyakorlása nem károsíthatja a törvényben megállapított mértéken felül az emberek egészségét, a természetet, a kulturális emlékeket és a környezetet.*” [Lásd TÓTH KÁROLY (szerk.) *Kelet-Európa új alkotmányai.* i.m. 305–306. p.]

⁴⁷⁸ A Szlovén Köztársaság alkotmányának 67. cikke szerint „*Törvény szabályozza a tulajdon megszerzésének és gyakorlásának módját úgy, hogy biztosítsa e jog gazdasági, szociális és ökológiai feladatait.*” [Lásd TÓTH KÁROLY (szerk.) *Kelet-Európa új alkotmányai.* i.m. 340. p.]

⁴⁷⁹ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok.* i.m. 188. p.

A tulajdon szociális funkciójából kiinduló felfogást az Európai Unió Bírósága is több határozatába átemelte, illetve megerősítette. A *Hauer-ügyben*⁴⁸⁰ egy német szőlősgazda egy, a szőlőültetvények telepítésének tilalmára kiadott rendeletet vitatott azon az alapon, hogy a rendelkezés sérti a tulajdonhoz való jogát. A luxemburgi bíróság azonban megállapította, hogy az új szőlőültetvények telepítésére vonatkozó, meghatározott időre elrendelt tilalom általi korlátozást igazolják *a Közösség által követett közérdekű célok*, és az nem sérti a tulajdonhoz való jog lényegét, ahogyan az a közösségi jogrendben elismert és biztosított. Ebben az ítéletben tehát már megjelenik a tulajdon szociális funkciójára történő – közvetett – utalás.

Az Európai Bíróság a szociális funkciót *expressis verbis* a *Wachauf-ügyben* mondta ki, mikor megállapította, hogy az alapjogok nem abszolútak, hanem szociális funkciójuk viszonylatában kell őket vizsgálni. Ebből következően az alapjogok gyakorlása korlátozható, különösen a piac közös szervezésének összefüggésében, feltéve, hogy ezen korlátozások megfelelnek a Közösség által kitűzött általános érdekű céloknak, és a kitűzött célra nézve nem jelentenek olyan aránytalan és indokolatlan beavatkozást, amely a jogok lényegi tartalmát veszélyeztetné.⁴⁸¹

3.2. A tulajdon funkciója a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában

A tulajdon mint jogintézmény közvetítő funkciót lát el a mai modern szociális jogállamokban. Láthattuk, hogy a szociális funkció megjelenésével a tulajdon tartalmi átalakuláson ment át, ugyanis anélkül kell egyidejűleg biztosítani a szociális biztonságot, a kisajátítással szembeni garanciális szabályokat, a birtoklási és használati jog egyenlő védelmét, valamint a gazdaságot irányító állami beavatkozást, hogy mindeközben annak lényegi tartalma kiüresedne. Mindezeket a funkciókat tehát megfelelő egyensúlyba kell hozni egymással, ami az alkotmánybíróságokat – így a magyar Alkotmánybíróságot – nem állítja könnyű feladat elé.

⁴⁸⁰ 44/79 sz. ügy. Kihirdetve Luxembourgban 1979. december 13-án.

⁴⁸¹ „*The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organization of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights.*” Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. 5/88. ügy. EBHT 1989, 2609. p.; továbbá a 292/97. sz. Karlsson-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., 2737. o.] Részletes elemzését lásd JENEY PETRA: A tulajdonhoz való jog az Európai Bíróság gyakorlatában. In SAJÓ ANDRÁS (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban*. Complex Kiadó, Budapest, 2006, 78 – 81. p.

A magyar Alkotmány – több ország alaptörvényével ellentétben⁴⁸² – a tulajdon társadalmilag kötött funkciójáról hallgat, így azt az Alkotmánybíróság gyakorlatának kell(ett) pótolnia. Ha szemügyre vesszük az Alkotmánybíróság kezdeti határozatait, megállapíthatjuk, hogy a testület kezdetben a tulajdont még a klasszikus természetjogi-liberális felfogásból kiindulva a polgári jogi értelemben felfogott tulajdonnal azonosította, amely szűk értelemben olyan abszolút szerkezetű és abszolút védelmet igénylő alanyi jog, melynek lényeges tartalmát – a birtoklás, használat és hasznok szedése, valamint a rendelkezés jogát – még törvénnyel sem lehet korlátozni.⁴⁸³ Az Alkotmánybíróság tehát kezdetben minden egyéb vagyoni jogosultságot – különösen a nyugdíjjogosultságot – kizárt a tulajdonvédelem köréből, és leszögezte, hogy bármely, a klasszikus részjogosítványokat korlátozó intézkedés az Alkotmány 8. § (2) szerint lényeges tartalom tilalmába ütközik.⁴⁸⁴ A 26/1993. (IV. 29.) AB határozatában⁴⁸⁵ az Alkotmánybíróság álláspontja az volt, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában szabályozott szociális biztonsághoz, illetve szociális ellátáshoz való jog és a 13. §-ban biztosított tulajdonhoz való jog között nincs összefüggés – kivéve azt az esetet, ha van mögötte járulékfizetés.⁴⁸⁶

A társadalmi szervezetek kezelői jogának (lásd az állami tulajdonról szóló III. fejezet 2.2. részben) megszüntetésével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó 17/1992. (III. 30) AB határozat⁴⁸⁷ azonban az alkotmányos tulajdonvédelem körét már nemcsak a magánjogi tulajdontárgyak körére ismerte el, hanem azt a tulajdonon túl az egyéb dologi jogok vonatkozásában, a polgári jogilag tulajdonnak nem minősülő – de csak annak viszonylatában meghatározható –, tulajdonjoggal összefüggő vagyoni értékű jogokra, mint önálló részjogosítványokra is kiterjesztette. Ilyen jogosultságnak minősítette az Alkotmánybíróság a használat jogát is, amely – mint *korlátolt és idegen dologbeli jog* – a tulajdonostól nyert abszolút (dologi) hatályú és önálló léttel bíró jogosultság anélkül, hogy ez az önállóság érintené a tulajdonjoghoz való kapcsolódását. A *használati jog* tehát az Alkotmánybíróság határozata szerint alkotmányos védelem alatt áll, így ennek a jognak a korlátozása vagy elvonása –

⁴⁸² Lásd az előző 3.1. részben.

⁴⁸³ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.

⁴⁸⁴ Emellett viszont az Alkotmánybíróság nem követte az Egyesült Államokban kialakult ún. „*bundle of rights*” elméletet.

⁴⁸⁵ ABH 1993, 196, 202.

⁴⁸⁶ Az Alkotmánybíróság gyakorlatának történeti fejlődéséhez lásd a 37/2007. (VI. 12.) AB határozat indokolását.

⁴⁸⁷ ABH 1992, 104.

elvileg, többek között a szerzés *visszterhességétől* is függően – *kártalanításra érdemes.*⁴⁸⁸

Az Alkotmánybíróság *elvi élel* mutatott rá arra, hogy az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő *minden vagyoni jog* biztosítására vonatkozik. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért a tulajdonvédelem körében az egyéb vagyoni jogok védelmét is biztosítja. A jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy több külföldi alkotmánybíróság gyakorlata⁴⁸⁹ a *vagyoni jogosultságokat az alkotmányos tulajdonvédelem körébe vonja.*

A vagyoni jogosultságok alkotmányos védelme óhatatlanul felveti a polgári jogi kártérítés kérdését is. Ezzel kapcsolatban azonban az Alkotmánybíróság azt az álláspontot képviseli, hogy a tulajdonhoz való jog védelme nem terjed ki a kártérítési igényekre,⁴⁹⁰ amivel eltért az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatától.⁴⁹¹

A 17/1992. (III. 30) AB határozat kezdve az Alkotmánybíróság az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit már olyan alapjognak tekintette, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a rendes bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak.⁴⁹² Ez a megoldás *a tulajdon funkcionális felfogásából kiindulva* indokolható, hiszen a vagyoni jogok is a tulajdonnak a személyes cselekvési autonómiát biztosító szerepét hivatott betölteni. Ezzel gyakorlatilag az Alkotmánybíróság hasonló kiterjesztő értelmezést alkalmazott az alkotmányos tulajdonvédelem körében, mint az emberi méltóság, mint szubszidiárius alapjog esetében,⁴⁹³ és lényegében megtette az első lépést abba az irányba, hogy az alkotmányjogi tulajdonfogalmat „eloldja” a polgári jogi tulajdonfogalomtól.

⁴⁸⁸ ABH 1992, 108.

⁴⁸⁹ Lásd például ennek megfelelően a német Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult „Privates Vermögensrecht” kategóriáját.

⁴⁹⁰ 800/B/1993. AB határozat: „Mivel a tulajdonhoz való jog alkotmányi garanciája nem jelenti a tulajdon polgári jogi sérelmének kártérítési értékgaranciáját, s mert a deliktális felelősség szabályainak sem kell alkotmányosan biztosítaniuk azt, hogy a tulajdonos kára feltétlenül megtérüljön, a kártérítés összegének méltányosságából történő mérséklése önmagában nem alkotmányossági kérdés.” (ABH 1996, 421 – 424.)

⁴⁹¹ Lásd a Pressos Compania Naviera S.A. és társai vs. Belgium ügyet (Eur. Court H.R., Case of Pressos Compania Naviera S. A. and Others v. Belgium, judgment of 3 July 1997), melyben az Emberi Jogok Európai Bírósága a kártérítési igényt a tulajdonhoz való jog elemének tekintette. A Bíróság 1995. november 20-i ítéletében úgy találta, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkébe ütköző tulajdontól való megfosztás történt, amikor egy 1988. augusztus 30-i törvény visszamenőleg mérlegelés nélkül eltörölte minden kártérítési igényt, amelyet a kérelmezők érvényesíthettek volna a belga állam, vagy a Schelt torkolatban 1988. szeptember 17. előtt balesetet szenvedett hajóknál révkalauz-szolgáltatást teljesítő társaság ellen.

⁴⁹² 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.

⁴⁹³ 8/1990 (IV.23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44, 45.; 58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 527, 541, 542, 543.

Az igazi áttörést az Alkotmánybíróság a már többször említett 64/1993. (XII. 22.) határozatával hozta meg a tulajdon saját alkotmányjogi koncepciójának kialakításában. Az Alkotmánybíróság tulajdonképpen e határozat kapcsán került először szembe a demokratikus fordulatot (1989–1990) követően létrejött, ily módon megszerzett tulajdon elvonásával. Mindaddig ugyanis a kárpótlási ügyekkel kapcsolatban meghozott határozatok gyakorlatilag még a tervgazdálkodásból és a kollektivista-kommunista társadalom- és gazdaságpolitikai kísérlet – 1949–1989 közötti – időszakából örökölt „társadalmi tulajdon” körül forogtak.

Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság elismerte, hogy – korábbi gyakorlatával ellentétesen – az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, vagyis nem azonosítható sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával, mivel a szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai (azaz a polgári jog szerinti rendelkezés, használat és hasznok szedésének joga, valamint a birtoklás joga) – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, sőt egyes esetekben *ex lege* nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.⁴⁹⁴ A későbbiekre nézve Sólyom László úgy fogalmaz, hogy ettől a határozattól kezdve „az alkotmánybíróság állandó gyakorlatává vált, hogy az alkotmány tulajdonfogalmát meg kell különböztetni a polgári jogi tulajdonétól.”⁴⁹⁵ Hozzátennénk azt a – már korábban is hangsúlyozott – megjegyzésünket, hogy ugyan a klasszikus triász valóban nem azonosítható teljes mértékben a tulajdonjog, mint alapjog lényeges tartalmával, azonban *nem is függetleníthető* attól *teljesen*. Csatlakozunk Vörös Imre professzor azon álláspontjához, mely szerint „az alkotmányjogi tulajdonhoz való jog [...] messze nem azonosítható kizárólag a polgári jogi tulajdonjoggal, ugyanakkor attól teljesen el sem szakítható, hanem amellettt egyéb aspektusokkal is kibővíthető, és ki is bővítendő.”⁴⁹⁶

Ezzel a problémával nemcsak a magyar, hanem korábban már a német Alkotmánybíróságnak is szembesülnie kellett, amely a tulajdonnak a Grundgesetz 14.

⁴⁹⁴ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379.

⁴⁹⁵ SÓLYOM LÁSZLÓ: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*. 1994. 3. szám 102. p.

⁴⁹⁶ Lásd még VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete*. i.m. 9. p.

cikkelyében *expressis verbis* lerögzített szociális korlátai ellenére is csak több határozatán keresztül tudta elválasztani egymástól az alkotmányjogi és a polgári jogi tulajdonfogalmat.⁴⁹⁷ Ennek során a karlsruhe-i testület leszögezte, hogy a tulajdon garanciája és a konkrét tulajdonjog nem lehet a szükséges reformtörvényhozás akadálya; a törvényhozónak nemcsak az a választása van, hogy a korábbi szabályozáson alapuló alanyi jogokat vagy érintetlenül hagyja vagy kisajátítja, hanem át is alakíthatja az egyéni jogviszonyokat, anélkül, hogy ezzel a tulajdon egyéni biztosítékait megsértené.⁴⁹⁸

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kiemelte, az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos materiális alapját és biztosítékát részesíti alapjogi védelemben. Az Alkotmánybíróság ezáltal a saját gyakorlatába is behozta a tulajdonnak ezt – az eredetileg John Locke-tól származó majd a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában is meggyökeresedő⁴⁹⁹ –, a tulajdon funkciójából kiinduló felfogását, a tulajdonhoz való jogot az alapjogok rendszerében – a német gyakorlathoz hasonlóan – olyan sajátos szereppel ruházta fel, amely az egyén számára szabadságot biztosít a vagyoni jogosultságok terén, és ezáltal lehetővé teszi az élet saját életviszonyainak önálló, felelős alakítását.⁵⁰⁰ Mindezek alapján az alkotmányjogilag tulajdonként védendő jogosultságok körét is a tulajdon eme funkciójának figyelembe vételével kell megállapítani, azaz az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen, személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is.⁵⁰¹

A tulajdon mint az emberi autonómia egyik pillére önmagában nem vitatható elméleti kiindulópont, sőt, kifejezetten üdvözlendő, hogy a tulajdonjog alkotmányvédelmi funkciója nem kapcsolódik a hagyományos polgári jogi dogmatika ismert „triász” részjogosítványaihoz. Hozzátennénk azonban, hogy a kantianus

⁴⁹⁷ BVerfGE 21, 79. (1966).

⁴⁹⁸ BVerfGE 31, 255, 285. (1971); részletesebben lásd SÓLYOM LÁSZLÓ: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. i.m. 132. p.

⁴⁹⁹ SONNEVEND PÁL: A társadalombiztosítási jogosultságok védelme a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Magyar Jog* 1996/4. 208, 212 és köv. p.

⁵⁰⁰ Lásd BVerfGE 24, 389 (1968), KONRAD HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. i.m. 192. p.; a magyar jogirodalomban SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 649. p.

⁵⁰¹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.

alapgondolat az amerikai „kritikus jogfelfogás” elemző és mérlegelő szerzőinél jóval összetettebb felfogássá érlelődött. *Edwin Baker* „Property and Its Relation to Constitutionally Protected Liberty”⁵⁰² című cikkének jelentős üzenete az, hogy az alkotmányosan védendő tulajdon több funkciót tölt be, azt nem helyes kizárólag az autonómiához kapcsolni. Ezek a funkciók különböző természetűek, eltérő értékeket juttatnak érvényre, és az alkotmányjogi védelemnek ezekhez a funkciókhoz kell igazodniuk. Baker történetesen a használati, a jóléti funkciót, az értékelvű személyiségi-autonómiai funkciót, a védelmi funkciót, a haszonelvű elosztási funkciót és a hatalmi-szuverenitási funkciót azonosítja. Ezekből a funkciókból egy összetett, eklektikus alkotmányjogi védelem alapelvei dolgozhatók ki.

Ebből az idézett – a tulajdon funkcionális koncepciójából kiinduló – tételből a magyar jogirodalomban is eltérő álláspontok láttak napvilágot. *Lábady Tamás* azt írja, hogy az alkotmányjogilag tulajdonként védendő jogosultságok körét azok funkciójának figyelembevételével kell megállapítani.⁵⁰³ Ezzel szemben viszont *Sonnevend Pál* szerint az Alkotmánybíróságnak ezek a megállapításai nem jelentik azt, hogy a tulajdonvédelem szempontjából kizárólag az adott vagyoni jog funkciójából kellene csak kiindulni, mert ellenkező esetben olyan jogosítványok is kieshetnek a védett körből, melyek a személyes cselekvési szabadság biztosításához nem feltétlenül szükségesek (így pl. a termelő üzemekre vonatkozó tulajdon), ugyanakkor olyan vagyoni jogok is bekerülnének az alkotmányos tulajdonvédelem „védőszárnyai” alá, melyekre az érintettek – cselekvési autonómiájuk biztosítása érdekében – rá vannak utalva.⁵⁰⁴ Ebből az következik, hogy a tulajdont nem akkor kell védenie az alkotmánynak, ha az egy meghatározott – autonómiát védő – funkciót tölt be, hanem akkor, ha az – eredetétől és függetlenül – a tulajdonos hasznát szolgálja.⁵⁰⁵ Az új Alkotmányban a tulajdonhoz való jog védelmi körének meghatározása során célszerű lenne utalni arra, hogy „az alapjogi tulajdonvédelem a polgári jogi tulajdonjog részjogosultságain túl kiterjedhet a tulajdon személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is,

⁵⁰² C. EDWIN BAKER: Property and Its Relation to Constitutionally Protected Liberty, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 134., No. 4., 1986, 741– 816. p.

<http://www.law.upenn.edu/cf/faculty/ebaker/workingpapers/property-lq.pdf> 2010-05-25

⁵⁰³ LÁBADY TAMÁS: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. i.m. 160. p.

⁵⁰⁴ SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 650. p.

⁵⁰⁵ BVerfGE 31, 229, 240 (1971); BVerfGE 42, 263, 294 (1976); BVerfGE 58, 300, 345 (1981). Lásd SONNEVEND: uo.

amennyiben az összefüggésben áll a saját vagyonnal vagy az értékteremtő munkával, és a tulajdonos hasznát szolgálja.”

Egyetértünk tehát Sonnevend Pál álláspontjával, miszerint a tulajdonnak kizárólag funkcionális alapon történő meghatározása ugyanis a tulajdonhoz való jogot gyakorlatilag a szociális biztonsághoz való joggá értékelné át. Ebből az elméleti alapvetésből kiindulva azt mondhatjuk, hogy a tulajdonhoz való jog tartalma nemcsak a polgári jogi tulajdonjog, hanem ahhoz a tulajdon funkciójából kiindulva egyéb, az egyének cselekvési szabadságának alapját biztosító szociális jogosultságoknak is hozzá kell kapcsolódniuk, azonban nem valamennyi ilyen jellegű vagyoni értékű jognak, hanem csupán az ellenérték fejében járó szolgáltatásoknak. A szociális segélyezés rendszere ugyanis ma Magyarországon alapvetően két – egymástól jellegében is jól elkülöníthető – csoportra osztható. Az egyik körbe a részben járulékfizetésen alapuló és biztosítási jelleget is magán viselő jogosultságok tartoznak. Emellett a másik körbe a részben állami szerepvállaláson alapuló, rászorultsági szempontokat előtérbe helyező, alapvetően nem járulékfüggő, hanem a hátrányos életkörülmények objektív beálltával mintegy automatikusan igénybe vehető, a szolidaritási elven nyugvó, az állami (költségvetési) szerepvállalást középpontba állító szolgáltatásokat sorolhatjuk.⁵⁰⁶ Ez utóbbi kört, vagyis a segélyezési típusú szolgáltatásokat (úgy mint például a gyes, gyedet) szigorúan ki kell vennünk a tulajdon alkotmányos védelme alól. Ahogy magának az Alkotmánynak, úgy az Alkotmánybíróságnak is élesen el kell tehát határolnia a tulajdonhoz való jogot a szociális biztonsághoz való jogtól, mert ez utóbbiba már beletartoznak a segélyek is. Azaz szigorúan csak a visszerhes viszonyokra, a polgári jog körén kívüli társadalombiztosítási és egyéb visszerhes viszonyokra tudjuk csak értelmezni az alkotmányjogi tulajdonvédelem kiterjesztését, mert ezeknek a jogviszonyoknak van olyan tárgya, amely a tulajdonhoz való joghoz kapcsolható. Most már látható, hogy a tulajdonhoz való jog abban tér el a klasszikus polgári jogi tulajdon tartalmától, hogy az alkotmányjogban nem követeljük meg az ekvivalenciát – szemben a polgári joggal. Az alkotmányjogi tulajdonhoz való jognak tehát csupán *egy része* a polgári jogi tulajdonjog, de annál gazdagabb, szélesebb körű, ezáltal az ekvivalencia az egész tulajdonhoz való jog vonatkozásában nem feltétel. Az Alkotmánybíróság is megpróbálta követni ezt a felfogást, azonban nem teljes következetességgel.

⁵⁰⁶ Ennek az elhatárolásnak világos és részletesebb kifejtését lásd Vörös Imre alkotmánybíró 56/1995. (IX. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában.

3.3. A társadalombiztosítási igények tulajdoni védelme

Az Alkotmánybíróság – mint azt a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban már láthattuk – a tulajdon egyéni, autonómiabiztosító funkciójából kiindulva próbálta meg kiterjeszteni a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmét a polgári jogi tulajdonon kívüli, egyéb vagyoni értékű jogokra is. A tulajdoni védelem körének a társadalombiztosítási jogosultságokra való kiterjesztését az Alkotmánybíróság a tulajdon gazdasági és társadalmi biztonságát, azaz az egyén személyes autonómiáját biztosító funkciójából vezette le. Mindezt az Alkotmánybíróság a gazdasági stabilizációs törvénycsomaggal,⁵⁰⁷ az ún. Bokros-csomaggal kapcsolatos döntéseiben⁵⁰⁸ mondta ki először, mikor leszögezte, hogy az Alkotmány 13. §-ának védelmi köre a tulajdon egykori, egyéni cselekvési autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra – pl. a társadalombiztosítási igényekre – is kiterjed, ezért a biztosítási jellegű társadalombiztosítási szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálta el.⁵⁰⁹

Az Alkotmánybíróságnak a tulajdon funkciójából kiinduló e nézőpontja szerint tehát a dologi vagyon célja, hogy társadalmi és gazdasági biztonságot nyújtson az állampolgároknak. A társadalom jelentős részének ezt a biztonságot pedig nem – elsősorban, kizárólag – saját dologi javai, hanem a különböző társadalombiztosítási szolgáltatások teremtik meg, melyeknek tehát éppen az a célja, hogy előrelátható, kiszámítható szolgáltatásokat 'kínáljon' és biztonságot garantáljon a társadalom számára.

Ebből kiindulva az Alkotmánybíróság fokozatosan kiterjesztette az Alkotmány 13. §-ának védelmi körét a biztosítási alapú társadalombiztosítási igényekre,⁵¹⁰ azon belül is azokra a várományokra, amelyek az érdekeltek ellenszolgáltatásán, azaz

⁵⁰⁷ A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény.

⁵⁰⁸ A Bokros-csomag egyes elemeit, úgymint az anyasági- és gyermektámogatási juttatások megvonását az Alkotmánybíróság csak az újonnan született gyermekekkel kapcsolatban tartotta alkotmányosnak, a családi pótlék és a táppénz szűkítését és a honoráriumokra kivetett 44%-os társadalombiztosítási járulékot megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság döntései 40 milliárd forinttal csökkentették a költségvetés 170 milliárd forintra tervezett bevételét. Részletesebben lásd MOLNÁR LÁSZLÓ: *A gazdasági stabilizációs törvénycsomag (Bokros csomag)*.

<http://www.pointernet.pds.hu/kissendre/tarsadalomelmelet/20060831133415723000000381.html> 2010-10-23

⁵⁰⁹ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.; 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 210.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260.

⁵¹⁰ Lásd a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatot, ABH 1995, 188.

járulékfizetésen alapulnak. Ennek következtében – ahogy ezt az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta – az egyes szolgáltatások megváltoztatása, a szolgáltatások rendszerének módosítása csak jóval szigorúbb alkotmányossági kötöttségek mellett érvényesülhet. A törvénnyel elrendelt kötelező járulékfizetést – amely a közteherviseléstől (Alkotmány 70/I. §⁵¹¹) lényegét tekintve eltér, mert személyes és előre meghatározott igény származik belőle – ugyanis az Alkotmánybíróság szerint csakis egy nagymértékű állami garanciavállalás (a másik oldalról: bizalomvédelem) legitimálhatja, hiszen a kötelező biztosítás elvonja azokat az eszközöket, amelyekkel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodhatott volna saját magáról és családjáról, és ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgálatába állítja úgy, hogy a biztosított a szolidaritás alapján másokról is gondoskodni tudjon. A fedezet társadalmasításával az állam egy tipikus tulajdonosi magatartást kollektivizál. Ezért tartotta az Alkotmánybíróság a kötelező biztosítási rendszerben, e rendszerhez kötődve kialakult szociális ellátások védelmét különösen indokoltnak.

Az Alkotmánybíróság emellett még azt is hangsúlyozta, hogy a kötelező biztosításon alapuló várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a „beteljesedéshez”, vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához, a már élvezett, megszerzett szolgáltatás pedig még inkább védendő.

A várományok és szolgáltatások védelme attól függően is erősebb, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása. A járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el. Ezt az Alkotmánybíróság az eddigiekben mint a biztosítási elem elsőbbségét vallotta a társadalombiztosítás vegyes rendszerén belül. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a járulékkal fedezett időszakra feltétlenül szolgáltatni kell a nyugdíjat, ellenkező esetben szerzett jogtól⁵¹² fosztanak meg a

⁵¹¹ Az Alkotmány 70/I. § szerint: „Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

⁵¹² A szerzett jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában eleinte a vásárolt jog szinonimájaként szerepelt [lásd pl. 26/1993. (II. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.], ami szó szerinti jelentésében is arra utal, hogy a járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások állnak alkotmányos védelem alatt. Ugyanakkor e határozataiban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a vegyes rendszerű társadalombiztosításban nem választható élesen ketté a biztosítási és a szolidaritási elem. A „vásárolt jogra” azonban csak a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében lehet sikerrel hivatkozni, viszont az elemek keveredése miatt nem dönthető el teljes pontossággal, hogy melyik mögött áll ellenszolgáltatás, és melyik mögött nem (lásd: ABH 1993, 196, 198.). A szerzett jog, mint általános kategória és a vásárolt jog szinonim fogalmaként való használata akkor változott meg, amikor az Alkotmánybíróság bevezette a tulajdonvédelem szempontjainak alkalmazhatóságát a társadalombiztosítás terén [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.]

jogosultat;⁵¹³ a biztosítás szabályai szerint számított nominális nyugdíj sérthetetlen, a biztosítás és szolidaritás arányainak önkényes megváltoztatása pedig alkotmányosan kizárt.⁵¹⁴ Valamely szolgáltatás átmenet nélküli megváltoztatása vagy „lecsúsztatása” azonban a biztosításból a segélyezésbe abban is a jogi pozíció lényeges változását hozza, hogy a bizalomvédelem szempontjából egy gyengébb kategóriába kerül az érintett (megszűnik a tulajdonvédelem), ami fölér egy alapjogba való beavatkozással.

Az Alkotmánybíróság az indokolásában kitért arra is, hogy a rendszer részei a munkáltatók (megbízók stb.) is, ugyanis – a finanszírozás technikai felépítése szerint – a kifizetett személyi jövedelem után a járulék egy részét ők fizeti be. A közvetlen levonás az Alkotmánybíróság szerint olyan, mint az adóelőleg, azaz elvileg ki is lehetne fizetni, és a jogosulttal egyből befizettetni. Ezért a biztosítási elemmel járó összes garancia arra tekintet nélkül megilleti a kedvezményezettet, hogy ki fizeti a járulékot az ő javára. A jelen rendszerben a munkáltató kötelessége a befizetés nagyobbik része, neki kell a tulajdonával úgy gazdálkodnia, hogy ennek a kötelezettségének eleget tegyen. A bizalomvédelem – úgy is mint a tulajdon alapjogi védelmének része – őrá is kiterjed. Ezért az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el.

Az Alkotmánybíróság kiindulópontja az volt, hogy a modern társadalmakban az emberek túlnyomó többsége ma nem „önnyugdíjas”, és inaktív korára társadalmi és gazdasági biztonságát nem saját dologi javai jelentik, hanem eleve úgy él, hogy munkája eredményének egy részét a társadalombiztosításba ruházza be, és annak a szolgáltatásai látják el a szűken értelmezett polgári jogi vagyon biztonságot garantáló feladatát. Ha pedig a társadalom tagjainak anyagi javait törvény vonja el erre a célra, a törvénynek kell a tulajdonával összehasonlító biztonságot nyújtania. Ugyanez érvényes a betegség vagy más okból bekövetkező keresetkiesés esetén való ellátásra, továbbá a gyermekvállalásból és gyermeknevelésből adódó többletterhek fedezésének arra a részére is, amelyet járulékfizetéssel ellentételez a biztosított.⁵¹⁵

Az Alkotmánybíróság tehát itt helyesen utalt arra, hogy nem mindenféle segélyekre, csupán a járulékfizetés ellenében járó szolgáltatásokhoz kötött

⁵¹³ 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 35.

⁵¹⁴ 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 200.

⁵¹⁵ Érdekes kérdésként merülhet fel a 13. havi nyugdíj kapcsán, hogy az vajon ex gratia juttatásnak vagy nyugellátásnak minősül-e.

társadalombiztosítási jogosultságokra kívánja kiterjeszteni az Alkotmány 13. §-át. A 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában aztán még világosabban le is szögezte, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem meghatározásának körét nem kívánja kizárólag a tulajdon funkciójából kiinduló felfogás alapján meghatározni. Ez a határozat utalt arra, hogy a tulajdonvédelem a társadalombiztosítás terén sem veszíti el kapcsolatát a saját vagyonnal vagy az értékteremtő munkával, vagyis az alkotmányos tulajdonvédelem meghatározásánál a „saját vagyon” és az „értékteremtő munka” a két meghatározó szempont.⁵¹⁶

Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a 34/1997. (VI. 11.) AB határozatában⁵¹⁷ is megerősítette. Ezért különböztetjük meg a saját járulékkal megfizetett „biztosítási” szolgáltatások teljesebb védelmét a segélyezési típusú juttatások csekélyebb védelmétől. A tulajdonvédelem addig terjedhet, amíg a szolgáltatás ugyanazt a funkciót látja el, amire a dologi vagyon is szolgálna, amiből az is következik, hogy ez a tulajdonsága nem szüntethető meg.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a nyugdíjemeléssel kapcsolatos 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 13. §-a a tulajdon korlátozásával, elvonásával szemben nyújt alapjogi védelmet, így a társadalombiztosítási szolgáltatások körében is a biztosítás alapján járó ellátások korlátozása, illetőleg megszüntetése esetében jelenti a vonatkozó alkotmányi rendelkezés az alkotmányosság megítélésének mércéjét. Az Alkotmánybíróság megítélése az, hogy az Alkotmánynak a tulajdonvédelemre vonatkozó rendelkezésiből az következik, hogy az állam a társadalombiztosítási nyugdíjak – és egyéb szolgáltatások – biztosítási jellegét ne veszélyeztesse.

Ugyanakkor a pontos megfelelést a saját befizetés és a szolgáltatás között a társadalombiztosítás működési módja (nem tőkésített vagyon) és a beleépített szolidaritási elem, valamint a hosszú távon a járulékfizető által is hordozott kockázat kizárja.

Az arányosság vizsgálatának ezekben a kereteiben a társadalombiztosítási jogviszony sajátosságait is figyelembe vevő eszközt nyerünk arra, hogy a változtatások alkotmányos vizsgálata során a változás célját és eszközét összemérjük. A szolgáltatáscsökkentéseket indokoló „közérdek”, az egész társadalombiztosítás-

⁵¹⁶ 43/1995 (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 195. Újabbán lásd például az özvegyi nyugdíj feléledésének szabályozásával kapcsolatban megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról szóló 37/2007. (VI. 12.) AB határozatot.

⁵¹⁷ ABH 1997, 174.

rendszer működőképessége és fennmaradása, az állam helytállásának külső és a társadalombiztosításban rejlő okok miatti megnehezülése (beleértve a járulékok behajthatatlanságát a munkáltatóktól) alkotmányjogi kategóriával értékelhetővé válik. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy azokban az esetekben azonban, ahol a biztosítási elem nem játszik szerepet – illetőleg ez a szerepe végérvényesen megszűnt –, a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát nem a tulajdon alapjogi védelme, hanem a jogállamiság legfontosabb összetevőjét képező jogbiztonság kritériumai szerint kell megítélni.⁵¹⁸

Ezt az elvi tételt az Alkotmánybíróság a későbbiekben következetesen alkalmazta a táppénz,⁵¹⁹ illetve betegszabadság, az egyes, a gazdasági stabilizációs törvénycsomaggal érintett bizonyos egészségügyi szolgáltatások,⁵²⁰ valamint a saját jogú és hozzátartozói nyugellátások⁵²¹ alkotmányossági vizsgálata során. Az említett határozatok alapján egyértelműen megfogalmazható az Alkotmánybíróságnak az a következetes álláspontja, amely szerint a szociális jogosultságok tulajdoni védelmének meghatározó feltétele, hogy a jogosultság járulék fizetését feltételezze. Azokban az esetekben azonban, amikor a szabályozás a járulékfizetési kötelezettséget nem a biztosítottsághoz (biztosítási jogviszonyhoz) és ezen keresztül nem az ellátottság elvi lehetőségéhez, hanem – a fizetésre kötelezett vagyoni jogait terhelő egyoldalú, bár a társadalombiztosítás javára szóló, de érdekeltség, ellenszolgáltatás és értékgarancia nélküli fizetési kötelezettségként – valamely szerződés- és szolgáltatástípushoz kötötte, azt a tulajdonhoz való jog aránytalan – és ezáltal alkotmányellenes – korlátozásának minősítette, a vonatkozó rendelkezéseket pedig megsemmisítette.⁵²² A járulék és a megszerzett jogosultság összegének aránya irreleváns, mint ahogy az is, ki fizeti a jogosult javára a járulékot (pl. hozzátartozói nyugellátás, vagy a munkáltató által fizetett járulék-hányad).⁵²³

Az ígérvények másik csoportjába alapvetően azok a társadalombiztosítási, szociális jellegű jogok és juttatások tartoznak, amelyeket az állam meghatározott időn

⁵¹⁸ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188., 193–196.

⁵¹⁹ 56/1995 (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 264.

⁵²⁰ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260., 264., 269.,

⁵²¹ 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82., 86.; 39/1999. AB határozat ABH 1999, 325., 341.

⁵²² 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 215., 216.; 646/B/1996. AB határozat, ABH 2000, 641., 644.; 697/B/1996. AB határozat, ABH 2000, 645., 647.

⁵²³ SONNEVEND PÁL: Szociális jogok, bizalomvédelem, tulajdonvédelem. In *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve*. Szerk.: Halmai Gábor. INDOK, 2000. 371. p.; az állam szociális kötelezettségeivel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat kritikáját fogalmazza meg KIS JÁNOS: Alkotmánybírászkodás a mérlegen. In *Alkotmányos demokrácia*. INDOK, 2000, 234. és köv. old.

át már biztosított, de a fennálló szabályozást valamilyen oknál fogva megváltoztatja. Az e körben kilátásba helyezett juttatások, jogosultságok egy része az Alkotmányba foglalt szociális jogok megvalósulását szolgálja, melyek tekintetében az állam az alkotmányos „minimum” biztosítása mellett a jogbiztonságból fakadó követelmények figyelembevételével a juttatásokat átrendezheti. Ebben a körben az adott ígérvény Alkotmány általi kikényszeríthetőségét alapvetően az határozza meg, hogy az adott ígéret betartása mögött kimutatható-e valamely konkrét alkotmányos jog vagy elv.⁵²⁴

Megfigyelhető tehát, hogy az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlatává vált, hogy a tulajdon alapjogi védelme az az alkotmányi alapjogi rendelkezés, amely kiterjed az ellenszolgáltatáson alapuló társadalombiztosítási szolgáltatásokra és várományokra is,⁵²⁵ mivel az alapjogi tulajdonvédelem a tulajdonjogból származó egyéb vagyoni értékű jogok garantálására is vonatkozik, vagyis az Alkotmány 9. § (1) bekezdése a tulajdonvédelem körében az egyéb vagyoni jogok védelmét is biztosítja.⁵²⁶

Láthattuk tehát, hogy a társadalombiztosítási igényekre kiterjedő tulajdonvédelmet a tulajdon funkciójából vezette le az Alkotmánybíróság, amely azonban az egyes konkrét esetekben nem vizsgálja, hogy az adott jogosultság általában, vagy egy meghatározott személyi körnek a személyes autonómia biztosításához szükséges vagy egyáltalán alkalmas-e, hanem abból a német jogirodalomból származó felfogásból indul ki, hogy a társadalombiztosítási jogosultságok és az arra kiterjesztett tulajdoni garancia általában az állampolgárok egyéni egzisztenciáját biztosítja.⁵²⁷

⁵²⁴ Lásd BALOGH – HOLLÓ – KUKORELLI – SÁRI: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK – Kerszöv, 2002, 113. p.

⁵²⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 380.

⁵²⁶ 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992. 108.

⁵²⁷ A német jogirodalomban egyes szerzők felhívják a figyelmet, hogy a dolgokon fennálló tulajdonjog, az egyes vagyontárgyak birtoklása, mint az egyéni megélhetés vagy az élet egyéni kialakításának alapja mára már veszített jelentőségéből. A mai világban ugyanis az élet már csak részben nyugszik az egyéni megélhetés anyagi alapjai feletti saját rendelkezési jogosultságon (mint például egy földbirtokon vagy családi vállalkozáson). Ehhez hozzájárult az is, hogy a két háború és az infláció a tulajdont nagy mértékben tönkretették. Az egyéni megélhetés biztosításának és az élet kialakításának alapja túlnyomórészt ma már nem a – polgári jogi értelemben vett – magántulajdon, hanem az egyéni munka és az állam megélhetést biztosító ellátási, gondoskodási rendszere. A jelenlegi magántulajdon ugyanis már be van szorítva a tervezés, irányítás, koordinálás, valamint – egyre növekvő mértékben – a környezetvédelem átfogó rendszerébe, amiben alig lehet szó arról, hogy a jelenlegi szociális és gazdasági rendszer elsődlegesen a magántulajdonon és az önszabályozáson alapulna. A modern ipari társadalom viszonyai között a termelőtulajdon magánjogi felhasználása jóval kisebb szerepet kap, mint korábban. Lásd A. KÖTTGEN: Eigentumspolitik als Gegenstand von Tarifverträgen in verfassungsrechtlicher Sicht (Tulajdonpolitika, mint a tarifaszerveződések tárgya alkotmányjogi felfogásban), In G. LEBER: *Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand* (Vagyonképzés a munkavállalók kezében) (1965), 178. p.; P. BADURA: *Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat*

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatilag hasonló utat járt be, mint korábban a német Alkotmánybíróság, amely kezdetben a vagyoni értékkel bíró közjogi jogosultságok tulajdoni védelmét elutasította, pontosabban csak akkor tartotta a Grundgesetz 14. szakaszának védelme alá tartozónak, ha a kérdéses közjogi jogosultságon alapuló jogviszony az egyénnek a tulajdonossal megegyező jogállást biztosít.⁵²⁸ A későbbiekben a karlsruhe-i testület kifejlesztette azt a gyakorlatát, mely szerint csak azok a jogállások tekinthetők a tulajdonhoz való jog védelme alá tartozónak, melyek az egyén saját hozzájárulásán alapulnak. Azok a jogállások, melyek egyáltalán nem kapcsolódnak az egyén saját hozzájárulásához, nem védettek a Grundgesetz 14. paragrafusa által.⁵²⁹ A német Alkotmánybíróság tehát ilyen esetekben mindig az egyéni hozzájárulásának és az állami adományok szintje közötti egyensúlyt vizsgálja. Ennek megfelelően a testület a nyugdíjbiztosítási,⁵³⁰ a munkanélküli segélyre⁵³¹ vonatkozó és a gyermekgondozási díjra⁵³² vonatkozó igényeket is a tulajdonhoz való jog védelmi körébe vonta.

A magyar Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI. 30.) határozatában fejtette ki, hogy a járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálendő el. Ugyanakkor ebben a határozatában az Alkotmánybíróság a járulékkal megfizetett, és ezért biztosítási jogosultságok teljesebb védelmét is kiemelte. Eszerint tehát „mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkenésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el.”⁵³³ Vagyis a tulajdonvédelem tárgyát a szolgáltatások és várományok, azaz a biztosítási esemény megnyíltával már létrejött igények, valamint a szolgáltatásokra vonatkozó jövőbeni követelések alkotják.⁵³⁴ Arra vonatkozóan, hogy mi tekinthető „biztosítási elemnek” az Alkotmánybíróság

(Közigazgatási jog a liberális és szociális jogállamban) (1966) 26. p.; KONRAD HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. i.m. 192. p.

⁵²⁸ „Nicht alle vermögenswerte subjektiven Rechte sind Eigentum im Sinne des Art. 14. GG. Maßgebend ist allein, ob im Einzelfall ein subjektives öffentliches Recht dem Inhaber eine Rechtsposition verschafft, die derjenigen eines Eigentümers entspricht.” BVerfGE 4, 219, (219)

⁵²⁹ „Hierfür ist von Bedeutung, inwieweit eine derartige Rechtsstellung sich als Äquivalent eigener Leistung erweist oder auf staatlicher Gewährung beruht. Jedenfalls solchen öffentlich-rechtlichen Ansprüchen ist der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz zu versagen, bei denen zu der einseitigen Gewährung des Staates keine den Eigentumsschutz rechtfertigende Leistung eines Einzelnen hinzutritt.” BVerfGE 72, 175, (193).

⁵³⁰ BVerfGE 53, 257, (289).

⁵³¹ BVerfGE 72, 9, (18).

⁵³² BVerfGE 76, 220, (235).

⁵³³ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1998, 82, 86.

⁵³⁴ LÁBADY TAMÁS: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. i.m. 160. p.

értelmezésében, arra már a korai határozatokban is a következő választ olvashatjuk: „a társadalombiztosítás – minden sajátossága mellett – alapvetően biztosítás, amelynek lényege, hogy meghatározott díj (járulék) ellenében az egyik felet, azaz a biztosítót helyállási kötelezettség terheli.⁵³⁵ A „biztosítási elem” megléte tehát azon társadalombiztosítási jogosultságok esetében állapítható meg, amelyek a jogosultak járulékfizetési kötelezettségén alapulnak. Az 56/1995. (IX. 30.) AB határozat⁵³⁶ konkretizálta, hogy mikor alapul egy jogosultság járulékfizetési kötelezettségén. Ez a határozat a táppénzt azon az alapon minősítette járulék fejében járó szolgáltatásnak, hogy az arra vonatkozó igényt a társadalombiztosítási törvény biztosítási viszonyhoz köti. Végeredményben tehát a „biztosítási elem” megléte, és ezáltal az Alkotmány 13. §-ának alkalmazhatósága akkor állapítható meg, ha az adott jogosultságnak feltétele a társadalombiztosítási jogviszony fennállta. Ezek a megállapítások azt mutatják, hogy a biztosítási elem megkövetelése nem jelenti a jogosult szolgáltatása és a társadalombiztosítási szolgáltatás egyenértékűségének megkövetelését.⁵³⁷ Az sem feltétel, hogy a járulékfizetést a jogosult közvetlenül maga teljesítse: a társadalombiztosításban a munkáltató által fizetett járulék is a saját járulékkal egyenértékű.⁵³⁸ Emellett még a hozzátartozói nyugellátás keretében nyújtott ellátások annak ellenére is biztosítási jellegűnek tekintendők függetlenül attól,⁵³⁹ hogy annak jogosultjai nem maguk fizetik meg a jogosultság megszerzése érdekében szükséges járulékot, és kereső tevékenységük más által fizetett járulékból (mint amilyen a munkáltatói járulék) sem jut kifejeződésre. A biztosítottak pedig szintén nem fizetnek a hozzátartozóik nyugellátásának esetleges megszerzése érdekében külön vagy magasabb járulékot. Mindezeket összegezve arra a megállapításra juthatunk, hogy a szociális jogosultságok tulajdoni védelméhez mindössze annyi szükséges, hogy a jogosultság járulék fizetését feltételezze, függetlenül a járulék és a megszerzett jogosultság összegének arányától, valamint attól is, hogy ténylegesen ki fizeti a jogosult javára a járulékot. Nem szükséges tehát, hogy a jogosult személyesen fizesse a járulékot, hiszen ellenkező esetben a munkáltató által fizetett járulék kiesne ebből a

⁵³⁵ Lásd a 11/1991. (III. 29.) AB határozatot, amelyre később visszautal többek között a 63/1993. (XII. 2.) AB határozat illetve a 45/1995. (VI. 30.) AB határozat is.

⁵³⁶ ABH 1995, 260–269.

⁵³⁷ Ezzel szemben például a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata már jobban megköveteli ekvivalenciát.

⁵³⁸ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 194.

⁵³⁹ 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82, 86.

körből.⁵⁴⁰ Ugyanazon járulékfizetés akár több személy – a biztosított és hozzátartozója – jogosultságát is biztosítási jellegűvé minősítheti.

Az Alkotmánybíróságnak ez az értelmezése azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság a jogosultnak a jogi pozíciója fennállásába vetett bizalmát tartja védelemre érdemesnek. Amennyiben ugyanis a tulajdonvédelmet az általános dogmatika módjára az egyéni teljesítmény vagy munka alapozza meg, úgy ehhez elengedhetetlen, hogy a hozzájárulás és a jogosultság között minimum biztosítási típusú ekvivalencia álljon fenn. Az Alkotmánybíróság határozataiból nem ez tűnik ki, hiszen láthattuk, hogy adott esetben a befizetett járulék mértékétől teljesen függetlenül is tulajdoni igénye keletkezik a „jogosultnak”, azaz a saját teljesítmény és a jogosultság között gazdasági összefüggés nincsen. Azaz önmagában a bizalom a védelemre érdemes, amely a járulékfizetési kötelezettségből és abból fakad, hogy a kötelező biztosítás az öngondoskodás alternatív módjait szükségtelenné illetve lehetetlenné teszi. Ezzel az értelmezéssel tehát az Alkotmánybíróság a védett jogok körét gyakorlatilag az egész társadalombiztosításra kiterjesztette, amelynek következtében még a betegbiztosításból folyó pénzbeli és dologi szolgáltatások is alkotmányjogi tulajdonvédelem alá esnek. Ennek kapcsán egyetértünk *Sonnevend Pál* felvetésével, aki szerint a bizalomvédelem mint legitim jogpolitikai cél túlságosan megterheli a tulajdonfogalmat anélkül azonban, hogy mindennek bármiféle különösebb gyakorlati haszna lenne.⁵⁴¹

Láthattuk tehát, hogy az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási jogosultságok közül melyeket nyilvánította olyan várományoknak, melyek ellenszolgáltatáson alapulnak, és ezáltal alkotmányjogi tulajdonvédelemre érdemesek. Az Alkotmánybíróság *expressis verbis* ebbe a körbe tartozónak tekintette a betegség esetére járó táppénzt; bizonyos egészségügyi ellátásokat;⁵⁴² illetve a nyugellátást⁵⁴³ is. Helyeselhető tehát az Alkotmánybíróságnak az az álláspontja, miszerint mindazon

⁵⁴⁰ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság azon az alapon tagadta meg a tulajdonvédelmet az özvegyi nyugdíjak vonatkozásában, hogy az nem az özvegyi nyugdíjra jogosult hozzátartozó saját járulékszolgáltatásán alapul. BVerfGE 97, 270, 284 (1998); SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 654. p 59-es lábja.

⁵⁴¹ SONNEVEND PÁL – SALÁT ORSOLYA: A tulajdonhoz való jog. i.m. 126. p.; részletesebben lásd SONNEVEND PÁL: *Eigentumsschutz und Sozialversicherung. Eine rechtsvergleichende Analyse anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des ungarischen Verfassungsgerichts*. Berlin–Heidelberg–New York, Springer.

⁵⁴² 56/1995 (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 268, 269.

⁵⁴³ 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82., 86.; 39/1999. AB határozat ABH 1999, 325., 341.

társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem tartalmi ismérvei szerint bírálendő el. A megközelítés kiindulópontja azonban vitatható: az Alkotmánybíróság nem adott igazán magyarázatot arra, hogy a magyar társadalombiztosításban mi a biztosítási elem. *Sajó András* szerint az Alkotmánybíróság már 1991-ben is „varázslói ráolvasásnak minősíthető csúsztatással” állapította meg, hogy a magyar társadalombiztosítás „fogalmilag” biztosítás.⁵⁴⁴ Éppen az Alkotmánybíróság mutatta ki több határozatában, hogy a magyar társadalombiztosítás nem biztosítás. Paradox módon éppen az egyik 1995-ös határozat állapítja meg, hogy a magyar társadalombiztosítás „nem tőkésített vagy más értékálló vagyontól gazdálkodik, hanem az aktív generációk pillanatnyi befizetéseit éli fel.”⁵⁴⁵ Ez a jellemzés pedig éppen a biztosítási elem hiányára látszik utalni. A biztosítási elem nem azt jelenti, hogy az állam olyan társadalombiztosítási szolgáltatások teljesítéséért vállal kötelezettséget, amelyek mértéke csak igen közvetett módon függ az egyén korábbi hozzájárulásától, hanem azt, hogy a biztosított és munkáltatója befizetése valamilyen arányban állnak a biztosító által később teljesítendő szolgáltatások mértékével. A magyar társadalombiztosítás rendjében a szolgáltatások jelentős részénél nemcsak hogy túlsúlyban nincs, de meg sem jelenik a fenti, szerződéses értelemben vett biztosítási elem.

Önmagában természetesen nem tartjuk elvetendőnek, sőt, éppenséggel támogatjuk az Alkotmánybíróságnak azt a gyakorlatát, hogy az alkotmányos tulajdonvédelmet ki kell terjeszteni a társadalombiztosítási jogosultságokra is. Azt viszont már mindenképp problematikusnak tartjuk, hogy a szociális biztonsághoz való jogon belüli egyes jogosultságokra nézve az Alkotmánybíróság nem húzta meg azt a határvonalat, amelyre vonatkozóan lehet és amelyre nézve nem lehet releváns a tulajdonhoz való jogi alapjogi védelme. Mivel az Alkotmánybíróság mindig indítványhoz kötött, ezért nyilvánvalóan ténylegesen csak lépésről lépésre, az egyes beadványok kapcsán lehet majd ténylegesen eldönteni, hogy mely igényekre lehet, és mely igényekre nem célszerű kiterjeszteni a tulajdonvédelmet. Egy általános irányvonalat azonban mindenképp meg kell határozni, amelyet aztán az Alkotmánybíróságnak konzekvensen végig kell vinni, érvényre kell juttatni a határozataiban. Ennek a

⁵⁴⁴ SAJÓ ANDRÁS: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. i.m. 207. p.

⁵⁴⁵ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

zsinórmértéke, ha nem is az ekvivalencia, a polgári jogi értelemben vett értékarányosság, de a visszterhességnek egyfajta alkotmányjogi értelme kell legyen. Saját megítélésünk szerint tehát nem kellene megkövetelni a polgári jogi ekvivalenciát, egyenértékűséget (hisz akkor egy több millió forintos műtétet sohasem lehetne végrehajtani egy minimálbérért dolgozó, járulékfizető polgáron), azt azonban a társadalombiztosítási jogosultságok tulajdonvédelme *conditio sine qua non*jának tekintjük, hogy szolgáltatás álljon szemben szolgáltatással. Ez azt a célt szolgálja, hogy ezáltal véletlenül se „csúszunk bele” a segélyezésbe és ezáltal a szociális biztonsághoz való jog kereteibe, mert ellenkező esetben elmosódik a határ a szociális biztonsághoz való jog és a tulajdonhoz való jog között.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatához képest az amerikai Legfelsőbb Bíróság a jóléti juttatások törvényi megvonását korlátozottabb felülvizsgálatnak veti alá, ami alapján az Egyesült Államokban a törvényhozó szabadon emelheti, csökkentheti vagy szüntetheti meg a jogosultságot, ha azt bármilyen ésszerű indok magyarázza, például a források szűkössége. A törvény alapján garantált szociális jogosultságok tehát megvonhatók, ha a közigazgatás a szigorú eljárási garanciákat betartja. Törvény a juttatásokat megvonhatja, azaz *nem keletkezik alkotmányos tulajdoni igény*. A *Goldberg kontra Kelly* ügyben⁵⁴⁶ olyan rászorultsági alapon járó közösségi juttatásról volt szó, amelynek folyósítását a közigazgatás előzetes meghallgatás nélkül megszüntette. Ez a Legfelsőbb Bíróság szerint sértette a *due process* elvét. A törvény nem hatalmazhatja fel a közigazgatást törvényes igények kellő eljárás nélküli megszüntetésére. Fontos eltérés a kontinentális ügyekhez képest, hogy az eljárási *due process* ügyek-ben közvetlenül nem arról van szó, hogy a törvényhozónak meddig terjed a szabályozási hatalma és milyen alkotmányos korlátai vannak a gazdaságpolitikának, hanem arról, hogy a törvény alapján járó juttatást a jogalkalmazó közigazgatás csak olyan, garanciákat tartalmazó eljárásban vonhassa meg, amely a törvényi feltételek megszüntének valóságghú megállapítását lehetővé teszi. Így ezekben az ügyekben nem merült fel az a kérdés, mi a helyzet akkor, ha törvény szünteti meg a törvény vagy *common law* által előzőleg biztosított jogosultságot.

⁵⁴⁶ *Goldberg versus Kelly*, 397 U.S. 254, 90 (1970).

3.4. Egyéb közjogi jogosultságok tulajdonvédelme

A társadalombiztosítási jogosultságok alkotmányos tulajdonvédelme mellett az Alkotmánybíróság ezt a védelmi kört kiterjesztette a valamely tevékenység végzésére vonatkozó hatósági engedéllyel kapcsolatos közjogi eredetű jogosultságokra is. A tulajdoni garancia alkalmazásának feltétele, hogy a jogosultak csak valamilyen engedély birtokában végezhessek gazdasági tevékenységet, ami a hatósági engedélynek egyben gazdasági értéket is ad.

Az Alkotmánybíróság elsőként a 40/1997. (VII. 1.) AB határozatában⁵⁴⁷ fogalmazta meg, hogy a technikusi végzettséggel rendelkezők joga az építész tervezői és szakértői munka végzésére tulajdoni védelmet élvez. Az Alkotmánybíróság a határozat kapcsán egy olyan jogszabály-módosítást vizsgált, amelynek következtében az építész tervezői és szakértői tevékenységet csak egyetemi végzettséggel rendelkezők folytathattak. Korábban – ezt a jogszabály-módosítást megelőzően – erre a technikusoknak is lehetőségük volt, amely jogosultságuk jogszabályon, illetve az a jogszabály alapján kiadott közigazgatási határozaton alapult, és ebben az értelemben közjogi jellegűnek tekinthető. Ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság a tulajdoni védelmet erre a jogosultságra is minden további nélkül kiterjesztette. Az alapvető szempont itt is az egyéni teljesítménnyel és munkával függött össze. Az indokolás szerint a tervezési és szakértői engedéllyel rendelkezők számára ez a tevékenység rendszeres jövedelemforrást jelentett, az érintettek kialakult megrendelői körrel és tevékenységi területtel rendelkeztek. Ezért az Alkotmánybíróság elfogadta, hogy „a technikusi végzettséggel rendelkező tervezők és szakértők által bevezetett és gyakorolt, rendszeres tervezői tevékenység, amely rendszeres jövedelmet biztosít számukra, az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti tulajdoni védelmet élvez.”⁵⁴⁸ A jogosult által bevezetett és gyakorolt, rendszeres jövedelmet biztosító rendszeres kereső tevékenység tulajdoni védelmével érvelt az Alkotmánybíróság akkor is, amikor a szakvizsgálóval nem rendelkező közjegyzők közjegyzői tevékenység végzésére vonatkozó jogának megszüntetését vizsgálta a 27/1999. (IX. 15.) AB határozatban.⁵⁴⁹ A tényállás itt is hasonló volt, mint az építész-technikusok esetében, és az indítványok is gyakorlatilag ugyanarra hivatkoztak, vagyis, hogy ez a tevékenység is rendszeres jövedelemforrást jelent számukra, kialakult megrendelői körrel és tevékenységi

⁵⁴⁷ ABH 1997, 282.

⁵⁴⁸ 40/1997. (VII. 1.) AB, ABH 1997, 282, 287.

⁵⁴⁹ 27/1999. (IX. 15.) AB, ABH 1999, 281, 288.

területtel rendelkeztek. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény módosításáról szóló 1999. évi XLIV. törvény 66. § (6) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta, és – szemben a 40/1997-es AB határozattal – meg is állapította alkotmányellenességét. Ez a rendelkezés úgy szól, hogy „az a közjegyző, aki a jogi szakvizsga letétele alól bármely jogszabály alapján korábban felmentést kapott, e törvény hatálybalépésétől számított 9 hónapon belül köteles a jogi szakvizsgáról szóló 5/1991. (IV. 4.) IM rendeletben írt jogi szakvizsgát letenni. A jogi szakvizsga sikeres letételének elmulasztása esetén az igazságügy-miniszter a közjegyző szolgálatának megszűnését állapítja meg.” A közjegyzőket az igazságügy-miniszter nevezi ki a jogszabályi feltételek fennállta esetén. A közjegyzői tevékenység jogi szakvizsgálathoz kötése, illetve ennek hiányában a közjegyzői szolgálat megszűnésének megállapítása tehát jogszabályon, illetve az alapján kiadott közhatalmi aktuson alapuló jogosítványt szüntetett meg.

Az említett határozatokból azt a következtetést szűrhetjük le, hogy az Alkotmánybíróság a valamely tevékenység végzésére hatósági engedély alapján fennálló jogosultságot akkor tekinti tulajdonnak, és ezáltal az Alkotmány 13. §-a szerinti alapjogi védelemre érdemesnek, ha a jogosult az engedély alapján a tevékenységet rendszeres jövedelem szerzése céljából rendszeresen gyakorolta. A hangsúly tehát minden esetben a rendszerességen van. Ez a kritériumrendszer megfogalmazásában szinte szó szerint követi a német alkotmányjog terminológiáját,⁵⁵⁰ az azonos fogalom azonban más összefüggésben jelenik meg a magyar gyakorlatban. A német alkotmányjog a „bevezetett és gyakorolt ipari üzem”⁵⁵¹ fogalma alatt a működő vállalkozást érti, melynek vagyoni helyzetét nem pusztán konkrét jogainak és kötelezettségeinek összessége adja meg, hanem olyan tényleges körülmények is, mint ismertsége, meglévő vevőköre, piaci részesedése avagy éppen kedvező külső körülményei.⁵⁵² Ezt a tényállást a német gyakorlat külön kezeli az állami engedélyektől,⁵⁵³ tulajdoni védelmének kérdését pedig kifejezetten nyitva hagyja a Szövetségi Alkotmánybíróság.⁵⁵⁴

⁵⁵⁰ SÓLYOM: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. i.m. 647. p.

⁵⁵¹ Németül: „eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb”.

⁵⁵² Vö. egyebek helyett RUDOLF WENDT zu Art. 14 GG, Rn. 26, 598. p., In Michael Sachs (Hrsg.): *Grundgesetz, Kommentar*. 2. Aufl. (1999, München, Beck Verlag); SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 655–656. p.

⁵⁵³ Vö. RUDOLF WENDT zu Art. 14 GG, Rn. 36, i.m. 598. p.

⁵⁵⁴ BVerfGE 51, 193, 221 és köv. p.; 66, 116, 145; 68, 193, 222 és köv. p.; 84, 212, 232.

A német Alkotmánybíróság gyakorlatával való összevetésből megállapítható, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem a bevezetett és gyakorolt üzem tulajdoni védelméről foglalt állást.⁵⁵⁵ Egy hatósági engedély alapján végzett tevékenységre tehát az Alkotmánybíróság – a már említett feltételekkel – a tulajdoni védelmet kiterjesztette, nem egyértelmű, hogy egy pusztán a vállalkozói tevékenységet érintő állami beavatkozást is ugyanígy értékelné-e az Alkotmánybíróság a tulajdoni védelem szempontjából. Miután a magyar Alkotmány a vállalkozáshoz való jogot külön is nevesíti, [Alkotmány 9. § (2) bekezdés], ésszerű megfontolásnak tűnik a tulajdoni védelem tagadása ilyen esetekben.⁵⁵⁶

Ehhez hasonlóan a 28/2006. (VI. 21) AB határozat⁵⁵⁷ elismerte az orvosi működtetési jog tulajdoni jellegét, mert az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény szerint a működtetési jog személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, amely jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén elidegeníthető és folytatható. A határozathoz csatolt négy különvélemény⁵⁵⁸ eltérő álláspontot tartalmazott tekintetben, hogy a törvény már eleve meghatározta a működtetési jog tartalmát, és ebből következően – az önkormányzattal kötendő előszerződést előíró – végrehajtási rendelet a tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül, vagy éppenséggel a rendelet a törvénynek megfelelően és azzal együtt határozta meg a tulajdon tartalmát, és ily módon tulajdonkorlátozásról sem beszélhetünk.⁵⁵⁹ Ezen dilemma alapján látható, hogy a fogalom-, tartalom, valamint korlátmeghatározás elvi elkülöníthetősége a gyakorlatban nem mindig eredményez egyértelmű megoldást. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett az adott jog jellegét. *Paczolay Péter* alkotmánybíró nem értett egyet a határozatnak azon megállapításával, mely szerint az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonjog korlátozásának kell tekinteni a működtetési jog elidegenítésére, illetve megszerzésére vonatkozó egyes feltételeket tartalmazó szabályokat. Különvéleményében a működtetési jog jellegéből indul ki, vagyis abból, hogy a működtetési jogot, mint vagyoni értékű jogot törvény hozta létre, és ezzel egyidejűleg ez a törvény felhatalmazást ad arra, hogy a Kormány a

⁵⁵⁵ SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. Uo.

⁵⁵⁶ SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. Uo.

⁵⁵⁷ ABH 2006, 381.

⁵⁵⁸ A határozathoz Bihari Mihály, Bragyova András, Holló András és Paczolay Péter alkotmánybírók csatoltak különvéleményt. Holló András alkotmánybíró különvéleményében emellett azonban elsősorban egy másik kérdésre koncentrált: a tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok alapjogainak ütközését tartja az elsődleges alkotmányos kérdésnek. ABH 2006, 381, 393.

⁵⁵⁹ Ugyanez az alapvető megosztottság az Alkotmánybíróság egy másik működtetési joggal kapcsolatos határozatában is megjelenik. 63/2006. (XI. 23) AB határozat, ABH 2006, 716.

működtetési jog megszerzésének feltételeit rendeletben szabályozza. Az előszerződés megkötésének feltétele tehát a működési jognak ebből a jellegéből következik.

Bihari Mihály alkotmánybíró leszögezi, hogy a működtetési jog megszerzéséhez szükséges előzetes önkormányzati nyilatkozat és előszerződés alkotmányellenességének megállapítása, illetve megsemmisítése a működtetési jog intézményét teljesen kiszámíthatatlanná teszi. Bihari az eladó helyett inkább a vevőre koncentrált, és az ő szempontjából nézve minősítette „biztosítéknak” az előszerződés feltételét. Ugyanakkor, ami a vevő számára biztosíték a különvélemény szerint, éppen abban állt a tulajdon alacsony normaszintű korlátozása az eladó számára a többségi vélemény alapján (az elidegenítés ilyen korlátozása „lényeges”). Bihari úgy véli, hogy az Alkotmánybíróság határozata alapján a települési önkormányzat már csak a működtetési jog megszerzése után dönthet a jogosult foglalkoztatásáról. Előfordulhat ezért, hogy hiába szerzi meg valaki a működtetési jogot, a települési önkormányzat törvényesen megtagadhatja a foglalkoztatását. A jogosult foglalkoztatása nélkül nem folytatható önálló orvosi tevékenység, így a jogosult a működtetési jogát nem tudja hasznosítani. Ezért rákényszerül a működtetési jog eladására. A működtetési jog önkormányzattól függő hasznosítása miatt bizonytalan azonban, hogy egyáltalán meg fogja-e valaki vásárolni tőle az esetleg hasznosíthatatlan működtetési jogot. Mindeközben, vagyis a működtetési jog jogosultja és a települési önkormányzat közötti vita alatt, magának az orvosi tevékenységnek az ellátása is bizonytalanává válik. Hiszen a működtetési jog jogosultja a települési önkormányzat miatt nem láthatja el az orvosi tevékenységet, míg a települési önkormányzat a működtetési jog hiányában más orvost sem foglalkoztathat. Bihari Mihály szerint tehát az Alkotmánybíróság határozata nemcsak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó jogbiztonság követelményével ellentétes, hanem az Alkotmány 70/D. §-ában meghatározott egészséghez való jogot veszélyeztető helyzetet is okoz.

Az idézett határozatból úgy tűnik, hogy a többség szerint nem lenne alkotmányellenes, ha az adott előszerződéses feltételt törvénymódosítással iktatnák be. A többség azonban nyitva hagyja azt a kérdést, hogy érvelésüket úgy kell-e érteni, hogy amennyiben megfelelő normaszinten történt volna a módosítás, akkor megvizsgálták volna azt a tulajdonvédelem mércéi szerint, és feltehetően átengedték volna; avagy törvénymódosítás esetén az nem is számított volna korlátozásnak.

A méltányosságból biztosított kárpótlásra vonatkozó, már megnyílt igények tulajdoni védelmét ugyan szintén az Alkotmány 13. §-ának védelme alá tartozónak

tekintette az Alkotmánybíróság, mindezt konkrét érvekkel azonban nem támasztotta alá. A volt hadigámoltak és hadigondozottak kárpótlásáról szóló 2/1998. (II. 4.) AB határozat erről a kérdéstről mindössze annyit mondott, hogy „a méltányosságból biztosított kárpótlásra vonatkozó, már megnyílt igény az Alkotmánynak a tulajdonhoz való jogot biztosító 13. § (1) bekezdésének védelme alatt áll.”⁵⁶⁰ Az Alkotmánybíróság mindezt annyival indokolta, hogy a tulajdonnak az Alkotmányban biztosított védelme nem szűkíthető le a polgári jog tulajdonfogalmára, abba az egyéb vagyoni jogok is beletartoznak.⁵⁶¹ Ezt azonban – *Sonnevend Pál* szerint – ki kell egészíteni annyival, hogy a konkrét esetben vizsgált jogosítványokat valamilyen a közösség részére hozott áldozat – a haza védelmében elszenvedett sérelmek – alapozták meg. A tulajdoni védelmet tehát nem csak a szóban forgó jogosultságok vagyoni jellege, hanem ez a speciális áldozat is megalapozta.⁵⁶² A magyar Alkotmánybíróságnak ez a – tulajdon fogalmát tágan értelmező – felfogása egyébként összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával.⁵⁶³

3.5. Összefoglalás

Láthattuk, hogy a tulajdonhoz való jog funkcionális felfogása az Alkotmánybíróság egyik legkorábbi, alaphatározatnak számító 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában is megjelent, mikor a testület kiemelte, hogy az Alkotmány alapján a tulajdon az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját jelenti. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen, személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is. Ebből a felfogásból kiindulva az Alkotmánybíróság olyan jogosultságokat is tulajdonnak minősített, amelyek a hagyományos (kétségtelenül magánjogi) értelmezés szerint nem tekinthetők annak. Az Alkotmánybíróság fokozatosan kiterjesztette a tulajdonvédelmet a polgári jogi tulajdonon kívüli egyéb dologi, majd kötelmi jogi jogosultságokra, sőt közjogi igényekre is. A kiterjesztés alapjául tehát lényegében a tulajdonnak ez a klasszikus, az egyéni cselekvési autonómiát biztosító funkciója szolgált. Ezek közül a legnagyobb

⁵⁶⁰ 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 59.

⁵⁶¹ 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 59.

⁵⁶² A német jogirodalom azon az állásponton van, hogy nemcsak a személyes teljesítmény, hanem a közösség javára hozott áldozat is megalapozhatja a tulajdonvédelmet. SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 656. p.

⁵⁶³ Lásd II. fejezet 2.2. rész.

hatású a társadalombiztosítási igények tulajdonná minősítése volt, amely lehetővé tette a Bokros-csomag egyes rendelkezéseinek – az Alkotmány 13. §-ára hivatkozva történő – megsemmisítését. A tulajdonnak ez a „klasszikus” funkciója, az egyéni cselekvési autonómia anyagi megalapozása mellett azonban az alkotmánybírói gyakorlatban megjelent a tulajdon szociális funkciójának hangsúlyozása is. Az Alkotmánybírók kimondta, hogy a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. A tulajdon szociális kötöttsége tehát szoros összefüggésben van a tulajdonhoz való jog korlátozásával, illetve elvonásával, ezért a továbbiakban az ezzel kapcsolatos gyakorlatot vizsgáljuk.

4. A tulajdonhoz való jog korlátozása illetve elvonása

4.1. Nemzetközi modellek

A tulajdonhoz való jog mint alapjog korlátozása szempontjából nemzetközi összehasonlításban alapvetően két modellt figyelhetünk meg. Egyrészt lehetséges a tulajdon védelmét a tulajdon teljes elvonása elleni védelemre korlátozni. Ezt a megoldást követi az Egyesült Államok alkotmánya, amelynek a szövetség vonatkozásában az ötödik, a tagállamokra nézve pedig a tizennegyedik alkotmánykiegészítése említi a tulajdont. Mindkét rendelkezés kimondja, hogy senki sem fosztható meg életétől, szabadságától vagy tulajdonától megfelelő eljárás nélkül (ez az ún. *due process* klauzula). Az ötödik kiegészítésben még szerepel ezen kívül a kisajátítási szabály (*takings* klauzula) is, amely szerint magántulajdont közcélra igazságos kártalanítás nélkül nem lehet elvenni. A *takings* klauzulát a bíróság a tagállamokra is alkalmazhatónak nyilvánította, tehát ma úgy tekinthetjük, hogy az egyén mind a tagállamokkal, mind a föderációval szemben egységes jogokkal rendelkezik.⁵⁶⁴

⁵⁶⁴ A tizennegyedik alkotmánykiegészítésben rögzített *due process* klauzulával kapcsolatban a joggyakorlat első időszakát „Lochner-érának”, illetve a *substantive due process* korszakának nevezik, míg a második a *new procedural due process* ideje. Ugyan a gazdasági *substantive due process* kora már vélhetően véglegesen lejárt, a Lochner-döntés „rossz híre” viszont még manapság is elhatárolódásra készteti a bíróságot. A Lochner-ügy utáni döntéseket ugyanis annak fényében (illetve pontosabban annak árnyékában) lehet megítélni. Az 1905-ös Lochner-ügyben New York államnak a pékek munkaidejét heti hatvan órára korlátozó szabálya bizonyult alkotmányellenesnek. Az indokolás szerint a munkaerő igénybevétele és áruba bocsátása része a 14. kiegészítés által védett szabadságnak. Az államok rendelkeznek bizonyos szabályozási hatalommal (*police powers*), amely a köz biztonsága,

A másik modell, amikor az alkotmány a tulajdon elvonása mellett a tulajdon korlátozására vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket. E körbe tartozik a német *Grundgesetz* is, amelynek 14. cikke kifejezetten felhatalmazza a törvényalkotót a tulajdon tartalmának és korlátainak meghatározására is, kimondva emellett a tulajdon szociális kötöttségét is. A 14. cikket a gyakorlat olyan felhatalmazó szabálynak tekinti, mely egyúttal korlátot is szab a törvényhozó mozgásterének: a tulajdon szociális kötöttsége alapja a tulajdonkorlátozás lehetőségének, de egyúttal gátat is szab neki.⁵⁶⁵ A tulajdon csakis akkor és olyan mértékben korlátozható, amikor és amilyen mértékben ezt annak szociális kötöttsége szükségessé teszi.⁵⁶⁶ Ez azt jelenti, hogy a közérdek indokolhatja a tulajdon korlátozását, feltéve, hogy a korlátozás alkalmas a cél megvalósítására, a legenyhébb az igénybe vehető eszközök közül, valamint arányban áll az elérni kívánt céllal.⁵⁶⁷ Ily módon a tulajdonhoz való jog a tulajdonelvonás szintjét el nem érő tulajdonkorlátozás ellen is véd, azonban az alkalmazandó mérce kevésbé szigorú: amíg a tulajdon elvonása csak igazságos kártalanítás mellett történhet, a tulajdon egyéb korlátozása pusztán az imént vázoltak szerinti arányosság elvének kell, hogy megfeleljen.⁵⁶⁸

A német alaptörvény mellett a horvát, a szlovák vagy a svájci alkotmány is együttesen tartalmaz rendelkezéseket a tulajdonhoz való jog korlátozására és a kisajátításra.⁵⁶⁹

egészsége, erkölcsi és általános jóléte érdekében a tulajdon és a (szerződési) szabadság korlátozását lehetővé teszi. A Lochner-ügy elemzését lásd még TAKÁCS ALBERT: A szociális jogok. In HALMAI – TÓTH: *Emberi jogok*. i.m. 826 – 827. p. A Lochner-korszakról részletesebben lásd MOLNÁR ANDRÁS: Érvelési minták a „Lochner-bíróság” munkaidő- és minimálbér-szabályozás alkotmányosságát vizsgáló döntéseiben. In *Jogelméleti Szemle* 2009/4. szám (<http://jesz.ajk.elte.hu/molnar40.mht> 2010-05-30)

⁵⁶⁵ SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 663. p.

⁵⁶⁶ Hans Jürgen PAPIER: „Artikel 14” in: Theodor MAUNZ -- Günter DÜRIG (szerk.): *Grundgesetz. Kommentar* (München: Beck [cserélhető lapos kiadás 1958 óta, 1994-es kiegészítés]) 299. msz. további utalásokkal.

⁵⁶⁷ Lásd röviden HANS JARASS: „Artikel 14” In Hans JARASS – Bodo PIEROTH: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar* (München: C.H. Beck ³1995) 330 – 334. p., SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. uo.

⁵⁶⁸ Megjegyzendő, hogy az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében garantált tulajdonhoz való jog gyakorlata is a némethez hasonló felfogást követ. Vö. pl. Wolfgang PEUKERT: „Artikel 1 des 1. ZP” In Jochen Abr. FROWEIN – Wolfgang PEUKERT: *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK Kommentar* (Kehl: Engel 1996) 763 – 764. p.; Christoph GRABENWARTER: *Europäische Menschenrechtskonvention* (Mainz: C.H. Beck 2005) 362–370. p.

⁵⁶⁹ Lásd erről részletesebben DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 193.p.

4.2. A tulajdonhoz való jog és a kisajátítás, avagy az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésének egymáshoz való viszonya

A nemzetközi szabályozás elemzése kapcsán megfigyelhettük, hogy léteznek olyan alkotmányok, melyek a tulajdonhoz való jog korlátozásáról és elvonásáról egyszerre rendelkeznek. Sőt, megállapítottuk, hogy az amerikai alkotmány az alkotmányos tulajdonvédelmet csak a tulajdon teljes elvonása elleni védelemre szorítja, a tulajdonhoz való jog korlátozásáról külön nem is rendelkezik. Ennek egyik okát abban találjuk, hogy az Egyesült Államokban a tulajdonhoz való jog önálló alkotmányjogi fogalma nem alakult ki, azt gyakorlatilag a klasszikus polgári jogi tulajdonjoggal, illetve annak részjogosultságait képező birtoklás, használat és rendelkezés jogával azonosítják. A német alaptörvény alapján viszont az Alkotmánybíróság az „Eigentumsgarantie” a polgári jogi tulajdonjog védelménél szélesebb kört ölel fel, ezért itt már megkülönböztetésre került a jog korlátozása és elvonása.

A magyar Alkotmány a tulajdonhoz való jogot garantáló 13. §-a csak az elvonás tekintetében határoz meg garanciális szabályokat, a korlátozás egyéb lehetőségeiről nem tesz említést. Az Alkotmánybíróság gyakorlata és az uralkodó jogirodalmi álláspont ezt a problémát úgy próbálta áthidalni, hogy a kisajátítást a tulajdonhoz való jog korlátozásának szélső eseteként tárgyalja.⁵⁷⁰ Álláspontunk szerint viszont a magyar Alkotmány rendelkezései és logikája alapján a kisajátítást és a tulajdonhoz való jogot el kellene választanunk egymástól, hiszen két különböző jogintézményről van szó.

A tulajdonhoz való jogot ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően „alapjogként” kell determinálni,⁵⁷¹ hiszen a testület a tulajdonhoz való jog vonatkozásában az „alapjog” kategóriáján belül nem cizellált – vagy legalább is nem megfelelő következetességgel – az általunk már a Bevezetőben említett három kategória, az alanyi alapvető jog – alkotmányos alapvető jog – alkotmányos jog kategóriái szerint. Így a tulajdonhoz való jogra, mint – egyszerűen – alapjogra nézve azt is el kell fogadnunk, hogy a többi alapjoghoz hasonlóan ennek a jognak is létezik lényeges tartalma, amely az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint nem korlátozható.⁵⁷²

⁵⁷⁰ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.

⁵⁷¹ Már a Bevezető részben kifejtett indokok alapján az „alapjogok” és az „alapvető jogok” kifejezést szinonimaként alkalmazzuk.

⁵⁷² Kiss Barnabás a kilencvenes évek közepén készülő új Alkotmányban már szükségtelennek véli fenntartani ezt a jelenlegi 8. § (2) bekezdés szerinti „lényeges tartalom korlátozásának tilalmára

Amennyiben a kisajátítást a tulajdonhoz való alapvető jog korlátozásaként fognánk fel, úgy a 8. § (2) bekezdéssel nem tudnánk mit kezdeni. A kisajátítás nem az alkotmányjogi értelemben felfogott tulajdonhoz való jogot, hanem a polgári jogi értelemben vett tulajdonjogot vonja el.⁵⁷³ Ez a tétel könnyen belátható, ha utalunk az Alkotmánybíróság – korábban már ismertetett – azon álláspontjára, miszerint az alkotmányjogi tulajdonhoz való jog nem azonosítható pusztán a polgári jogi tulajdonnal, hanem az kiegészül egyéb közjogi jellegű igényekkel, úgymint például a társadalombiztosítási jogosultságok. Ha a kisajátítás a tulajdonhoz való jog korlátozásának esetkörét jelentené, akkor ebben az esetben akár az alkotmányjog által az absztrakt polgári jogi tulajdonon kívüli egyéb vagyoni jogokat (várományokat, társadalombiztosítási juttatásokat, mint például a gyest, a gyedet vagy akár a nyugdíjat) is „ki lehetne sajátítani.”

Nem beszélve arról a szintén – alapvetőnek tekinthető, igaz – formai, eljárási különbségről, hogy a tulajdon alkotmányos alapjogvédelmét alapvetően az *Alkotmánybíróság* látja el, ehhez képest a kisajátítás *közigazgatási eljárás* – illetve ezt követően a kisajátítás során sérelmet szenvedett fél által megindított *rendes bírósági eljárás* – keretében zajlik.⁵⁷⁴

Az Alkotmánybíróság a lakástörvényről szóló 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban teljesen „összemosta” a két jogintézményt, nem húzott éles határvonalat közéjük. Ez a határozat azt a tételt állítja fel, miszerint „*a tulajdon – helyesen tulajdonjog (- a szerző) – közjogi megterhelése adott esetben a tulajdonhoz való jognak, mint állaggaranciának értékgaranciával való helyettesítéséhez vezethet, amelynek szélső esete az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében szabályozott kisajátítás, de az értékgarancia belépésének más esetei is lehetségesek. A tulajdon „elvonása” alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet.*” A határozat nem húz éles határvonalat a kisajátítás és a tulajdonhoz való jog intézményei között, hanem a kettőt – félreérthetően – egymásra vonatkoztatja.

vonatkozó” rendelkezést. Lásd KISS BARNABÁS: Az emberi-állampolgári jogok alkotmányi szabályozásának kérdései. In Ádám Antal (szerk.): *Alapjogok és alkotmányozás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1996, 142. p.

⁵⁷³ A Polgári Törvénykönyv kisajátításról szóló rendelkezése pedig a tulajdon kisajátítását az *ingatlan* kisajátítására szűkíti. [Ptk. 177. § (1) bek.]

⁵⁷⁴ A Legfelsőbb Bíróság egyik határozatának indokolása szerint a kisajátítás „*a tulajdon és a tulajdon tárgyaihoz fűződő jogok elvonásának jogszabályi feltételekhez és az illetékes hatóság engedélyező határozatához kötött módja.*” (BH1981. 500.)

A határozat szerint ugyanis „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.”

Szerintünk a kérdésre az a legegyszerűbb válasz, hogy kártalanításra kisajátítás esetén lehet igényt tartani, a tulajdonhoz való jog egyéb közhatalmi korlátozását pedig a szükségesség-arányosság elve szerint kell elbírálni. Amennyiben a tulajdon megterhelése oly mértékű, hogy ezáltal a tulajdonhoz való jog a funkcióját már nem tudja betölteni, akkor azt az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint kell elbírálni. Helyesen utal *Drinóczi Tímea* de lege ferenda javaslatában arra, hogy ezt az esetkört az új Alkotmányban expressis verbis ki kellene mondani.⁵⁷⁵

Nem értünk tehát egyet az Alkotmánybíróság azon álláspontjával, mely szerint a kisajátítás a tulajdonhoz való jog korlátozásának szélső esete. Amennyiben ezt elfogadnánk, akkor onnantól kezdve teljesen értelmetlen lenne tulajdonhoz való jogról beszélni, hiszen a kisajátítással ez az alapjog teljesen kiüresedne. A tulajdonhoz való jog a tulajdont védi, a kisajátítás pedig egy közhatalmi aktus. A tulajdonhoz való jogot az Alkotmány addig védi, amíg annak van tárgya, a kisajátításnak azonban már nincs kapcsolata a tulajdonhoz való joggal, hiszen ott már éppenséggel nincs, vagyis megszűnik a tulajdonhoz való jog tárgya. Ha a kisajátítást a tulajdonhoz való alapvető jog korlátozásaként fognánk fel, úgy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti lényeges tartalom korlátozásának tilalmával nem tudnánk mit kezdeni.

Az imént kifejtett okfejtésből adódóan a kisajátítást és az egyéb, kisajátításnak nem minősülő tulajdonkorlátozást külön részben tárgyaljuk.

4.3. A kisajátítás

4.3.1. A kisajátítás törvényi szintű szabályai

A rendszerváltozást megelőzően a kisajátítás alkotmányi szinten nem, csupán a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 177–178. §-aiban, valamint az 1976-ban megalkotott 24. számú törvényerejű rendeletben

⁵⁷⁵ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 199. p.

(rövidítve: Ktvr.) és annak végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendeletben került szabályozásra. A kisajátításra vonatkozó rendelkezést az 1989. évi XXXI. törvény iktatta be 13. §-ként az Alkotmányba, majd az 1990. évi XL. törvénnyel történt módosítás során a tulajdonhoz való jogról szóló rendelkezés mellett, annak alkotmányi garanciájaként nyerte el jelenlegi helyét az Alkotmányban. Ez a szabályozási konstrukció egészen 2007-ig változatlan formában fennmaradt.

2007-ben ugyanis az Országgyűlés az 1976. évi 24. törvényerejű rendeletet,⁵⁷⁶ illetve az annak végrehajtására kiadott 33/1976. (IX. 5.) számú MT rendeletet⁵⁷⁷ hatályon kívül helyezte, és a 2007. évi CXXIII. törvénnyel⁵⁷⁸ újraszabályozta a kisajátítás kérdését. Erre – elsősorban – az Alkotmánybíróság két határozata, nevezetesen a 35/2005. (IX. 29.) AB határozat, valamint a 22/2006. (VI. 15.) AB határozat⁵⁷⁹ okán került sor, melyek mulasztásos alkotmányértést állapítottak meg a kisajátítás nem megfelelő szintű törvényi szabályozása miatt.

Az Alkotmánybíróság egyébként már jóval korábban, a rendszerváltást követően is foglalkozott a kisajátítás szabályozási szintjének problémájával. Az 58/1991 (X. 8.) AB határozatában megállapította, hogy a Ptk. 178. § (2) bekezdésének második mondata, mely szerint az a fél, aki a kártalanítást sérelmesnek tartja – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a bírósághoz fordulhat, két vonatkozásban is alkotmányellenes rendelkezést tartalmaz. E törvényhely jogszabály eltérő rendelkezésére utaló felhatalmazása ellentétes az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos tétellel, mert ez a tulajdon kisajátítását – számos egyéb feltétel mellett – csak törvényben szabályozott módon teszi lehetővé.⁵⁸⁰

⁵⁷⁶ Hatályon kívül helyezte a 2007. évi CXXIII. törvény 42. § (1) bekezdés a.) pontja 2008. január 1. napjától.

⁵⁷⁷ Hatályon kívül helyezve a 2007. évi LXXXII. törvény 1. § (2) bekezdés alapján 2008. január 1. napjától. Végre nem hajtható módosítására lásd a 2007. évi CXXIX. törvény 67. § b.) pontját.

⁵⁷⁸ A törvény T/3328. számú javaslatának előadója *Dr. Takács Albert* igazságügyi és rendészeti miniszter volt.

⁵⁷⁹ Az Alkotmánybíróság a 22/2006. (VI. 15.) AB határozatában a kiszolgáló- és lakóút céljára történő lejegyzés (mint a kisajátítás sajátos formája) tekintetében – e körben azonban az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítése mellett – állapított meg mulasztásos alkotmányértést. A kiszolgáló- és lakóút lejegyzéssel kapcsolatban az volt az Alkotmánybíróság problémája, hogy az építési hatóság lényegében saját belátása szerint rendelhetette azt el, holott egy telek út céljára történő igénybe vétele is lényegében kisajátítás. Így az általános eljárást kivételessé kellett tenni (akár a kisajátítást). A módosított szöveg már viszont úgy rendelkezik, hogy a településen fekvő ingatlanok megfelelő megközelítése érdekében az építési hatóság a telkek egy részét – kisajátítási eljárás nélkül – kiszolgáló út céljára igénybe veheti (lejegyezheti). Az igénybe vett telek-részt a kisajátítás szabályai szerinti kártalanítás jár.

⁵⁸⁰ A támadott rendelkezés kapcsán az Alkotmánybíróság tartalmi alkotmányelleneséget is megállapított annak következtében, hogy kifejezetten csak a kártalanítás összecszerűségét sérelmező fél számára nyitotta meg a bírósági jogorvoslat lehetőségét, kizárva magának a kisajátítási határozatoknak a bírósági felülvizsgálatát, amely az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből következik.⁵⁸⁰ Az

Az Alkotmánybíróság már említett 35/2005. (IX. 29.) és a 22/2006. (VI. 15.) AB határozataiban a testület hivatalból eljárva állapította meg, hogy az Alkotmányban szabályozott tulajdonhoz való jogot sértő alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem teremtette meg a kisajátításra vonatkozó alkotmányos követelmények biztosítékait, ezért felhívta az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási kötelezettségének 2007. június 30-ig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság indokolását arra alapozta, hogy a Ptk. 177. § (2) bekezdése szerint a kisajátítás részletes szabályait külön törvénynek kell szabályoznia. A 35/2005. (IX. 29.) AB határozat meghozatalakor ez a külön „törvény” az 1976. évi 24. számú tvr. (Ktvr.) volt. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a kisajátítás kizárólagos törvényhozási tárgy, és a határozat meghozatalakor a kisajátítás lényeges szabályait nem törvényi szintű szabály, hanem a Ktvr. végrehajtására kiadott kormányrendelet állapította meg. Az Alkotmánybíróság határozatában foglaltaknak eleget téve az Országgyűlés – a Ktvr. és végrehajtási rendeletének hatályon kívül helyezése mellett – a 2007. évi CXXIII. törvénnyel újraszabályozta a kisajátítás kérdését.⁵⁸¹

A kisajátítás tehát jelenleg három szinten, az Alkotmányban, a Ptk.-ban és a 2007. évi CXXIII. törvényben van szabályozva.

A kisajátítás Ptk.-beli rendelkezései tulajdonképpen szó szerint megismétlik az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt feltételeket, annyi eltéréssel, hogy míg az Alkotmány a „tulajdon” kisajátításáról, addig a Ptk. 177. §-a már csak az „ingatlan” kisajátításáról beszél. A Ptk. 177. §-a az ingatlanok kisajátítására vonatkozó rendelkezése szerint ingatlant *kivételesen, közérdekből – törvényben megállapított esetekben, módon és célokra* – lehet kisajátítani, a kisajátított ingatlanért teljes, feltétlen és azonnali *kártalanítás* jár.⁵⁸²

A kisajátítás *kivételességén* azt kell érteni, hogy ilyen módon az ingatlan tulajdonjogát csak akkor lehet megszerezni, ha adásvétel útján az nem lehetséges.

Az ingatlan kisajátításának *közérdekű céljait* egészen 2007-ig az 1976. évi 24. törvényerejű rendelet 4. § (1) bekezdése, valamint a 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet 2-7. § nevesítette. 2007-től a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény – a korábbi 1976. évi 24. tvr.-rel szemben – a kisajátítási célok felsorolása és részletezése után tovább pontosítja, mi tekinthető valóban közcélnak, vagyis olyan közösségi célnak,

Alkotmánybíróság tehát rámutatott arra is, hogy a kisajátítási határozatok bírósági felülvizsgálata alkotmányosan egyáltalán nem korlátozható.

⁵⁸¹ A törvény – a 42. § (2) bekezdésének m) pontja kivételével – 2008. január 1. napján lépett hatályba

⁵⁸² Ptk. 177. § (1) bekezdés.

amely során „a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják.” Ezzel a törvény az arányosság szigorúbb tesztjét alkalmazza, mint amelyet a korábbi előírás tartalmazott, elsősorban az alkotmánybírósági gyakorlat figyelembevételével. A törvény a „több előny” empirikus vizsgálatához is támpontokat szolgáltat: ezt a hatóság „különösen a beruházás nagyságának, a terület fejlődésére gyakorolt hatásának, a tevékenységgel, szolgáltatással ellátásra kerülők számának, a foglalkoztatásra gyakorolt hatásának, és az ingatlan jellemzőinek egybevetésével állapítja meg.” A közérdekűség követelménye a törvényben kettős mérce alapján állapítható meg. Egyrészt a korábbi általános felsorolást „korszerűsítve” a 2. § tartalmazza a „közérdekű célokat”. E körbe tartozik a honvédelem, nemzetközi szerződés alapján megvalósuló területcsere, terület- és településrendezés, kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsoló oktatási, egészségügyi, szociális, valamint kommunális hulladékkezelő létesítmény elhelyezése, közlekedési infrastruktúra fejlesztése, energiatermelés, energiaellátás, bányászat, elektronikus hírközlési szolgáltatás, kulturális örökségvédelem, természetvédelem, vízgazdálkodás, fenntartható erdőgazdálkodás, valamint véderdő telepítése, védőfásítás és közérdekű erdőtelepítés, építésügyi korlátozások felszámolása, az ingatlant terhelő, az ingatlan rendeltetésszerű használatát jelentősen korlátozó, vagy megszüntető közérdekű használati jogok, szolgalmak miatti hátrányok megszüntetése.⁵⁸³ Másrészt a 4. § részletesen, az egyes általános célokhoz kapcsolódóan meghatározza azokat a további szempontokat, amelyek alapján az eljáró hatóság (és a bíróság) megállapíthatja, valóban a törvényhozó által közérdekként meghatározott körben valósul-e meg a kívánt beruházás.

A törvény célja – az indokolás szerint –, hogy ahol lehet, a közérdek vizsgálatát megfogható kritériumok szerint írja le, amely a lehető legkisebb teret hagyja a hatósági mérlegelésnek, illetve ahol ez a közérdekű cél természeténél fogva nem lehetséges, a hatósági mérlegeléshez és annak bírósági felülvizsgálatához megfelelő szempontokat biztosít.⁵⁸⁴ A 4. §-ban leírt szempontok lényegében a szükségesség és arányosság, más szóhasználatban a kivételesség és az indokoltság követelményeinek érvényre juttatását célozzák. A kettős meghatározást a 3. § további konjunktív

⁵⁸³ 2007. évi CXXIII. törvény 2. §.

⁵⁸⁴ Ezek a szempontok lényegében megfelelnek Győrfi Tamás később kifejtett ún. „satellite concept” fogalmának: GYÖRFI TAMÁS: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere – Értekezés a magyar Alkotmánybíróság első tíz évéről*. Indok, Bp., 2001, 21., 31. p., ill. 27. lábjegyzet.

feltételekkel egészít ki: fontos garanciális rendelkezés a törvényben, hogy kisajátításnak csak akkor van helye, ha a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fennálló tulajdon korlátozásával nem lehetséges, a közérdekű cél megvalósítására kizárólag az adott ingatlanon kerülhet sor, illetve ha a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják. Ennek mérlegelése során a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a közérdekű tevékenység jelentőségét, így különösen a terület fejlődésére gyakorolt hatását, a tevékenységgel, szolgáltatással ellátásra kerülők számát, a foglalkoztatásra gyakorolt hatását és az ingatlan jellemzőit kell egybevetnie, kulturális örökségvédelmi érték, természetvédelmi érték esetén annak jelentőségét és a tulajdonelvonás arányosságát kell vizsgálnia.⁵⁸⁵

Ebből is látható, hogy a *közérdek fogalmának* konkretizálása, ellenőrizhetővé tétele, illetve tartalommal való kitöltése milyen nehézségekbe ütközik. Ugyancsak vitára adhat okot a *kártalanítás mértékének* meghatározása is. A közérdek fogalmának és a kártalanítás mértékének nehezen meghatározható volta miatt a kisajátítás során különösen fontossá válik a *(rendes) bíróság, az Alkotmánybíróság* és a *strasbourgi bíróság* kontroll-szerepe is.

4.3.2. A bírói kontroll szerepe a kisajátításban

A rendes bírói kontroll szerepének a kisajátításban az *eljárési garanciák* biztosítása mellett különösen a kisajátítás alkotmányos követelményeinek *tartalmi vizsgálatára* kell szorítkoznia.

Ez a tartalmi szempontú felülvizsgálat irányulhat egyrészt a *kártalanítás értékének meghatározására*, valamint a *közérdekre hivatkozás indokoltságára* is.

A *kisajátítási kártalanítási összeg meghatározására* a bírói gyakorlat több konkrét kritériumot is meghatározott.⁵⁸⁶ Eszerint a kártalanításnak piaci értéken, azaz a helyben kialakult forgalmi értéken kell történnie,⁵⁸⁷ ami nem azonos (épület kisajátítása esetén) az újra-előállítási költséggel.⁵⁸⁸ A kisajátított ingatlan forgalmi értékének meghatározásánál figyelembe kell venni az ingatlannal határos közterületen kiépített, az ingatlanra közvetlenül beköthető közművet, a kisajátított ingatlanon

⁵⁸⁵ 2007. évi CXXIII. törvény 3. §. (1) bekezdés.

⁵⁸⁶ Lásd különösen BH1978. 333., BH1979. 66., BH1979. 112., BH1979. 207., BH1979. 234., BH1979. 288., BH1979. 316., BH1983. 277., BH1984. 445., BH1990. 177.

⁵⁸⁷ KK 4. számú állásfoglalás.

⁵⁸⁸ BH1979. 316.

fennálló építési tilalmat (korlátozást). Az építési engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon épített építményre meghatározott időre adott fennmaradási engedély határidejének letelte előtt elrendelt kisajátítás esetén a tulajdonos az építmény használatának idő előtti megszűnése miatt kártalanítást követelhet. A tulajdonos kártalanítást követelhet az építési engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon épített olyan építmény kisajátítása esetén, amelynek a lebontását az építésügyi hatóság a jogszabály értelmében már nem rendelheti el.⁵⁸⁹ A kisajátított ingatlan értékének megállapítása során figyelembe kell venni az élő növényzet értékét is.⁵⁹⁰ Épület kisajátítása esetén a kártalanítási összeget akkor is a beköltözhető állapot figyelembevételével kell meghatározni, ha a cserelakásra (cserehelyiségre) igényt nem tartó tulajdonos az épületben való lakását (helyiségét) az ítélethozatalig nem tudja kiüríteni, de annak megfelelő határidőn belül történő kiürítésére kötelezettséget vállalt. A kisajátított ingatlan lakott értékét elsősorban hasonló adottságú, összehasonlításra alkalmas lakott ingatlanok forgalmi adataival összehasonlítva kell megállapítani. Ha lakott ingatlanra vonatkozó megfelelő összehasonlító adatok nem szerezhetők be, a lakott érték megállapításánál az ingatlan beköltözhető értékéből kell kiindulni. Ebben az esetben azt, hogy a lakottság az ingatlan beköltözhető értékét mennyiben csökkenti, az ingatlanforgalomban kialakult szempontok és arányok körültekintő értékelésével kell meghatározni.⁵⁹¹ Telek kisajátítása esetén a kártalanítási összeg meghatározásánál kiemelkedő jelentősége van a rendeltetésnek és a beépítési lehetőségnek. A beépített ingatlan értéke nem szükségszerűen azonos az ingatlan alkotórészei (telek, lakóház, egyéb építmények stb.) értékének összegével. Az ingatlan mint egységes egész értéke az alkotó részek arányosságától, elhelyezkedésének rendjétől, használhatóságától, egymással való összefüggésének szempontjaitól is függően alakul.⁵⁹² Ingatlan egy részének kisajátítása esetén akkor kerülhet sor értékvesztés megállapítására, ha a visszamaradt ingatlan értéke és a kisajátított részért kapott kártalanítás együttes összege nem éri el az ingatlan kisajátításkori értékét. Az értékcsökkenés összegét úgy kell megállapítani, hogy az ingatlan egészének értékéből le kell vonni a visszamaradt rész forgalmi értékét, az így

⁵⁸⁹ KK 5. számú állásfoglalás.

⁵⁹⁰ BH1979. 112.

⁵⁹¹ BH1984. 399.

⁵⁹² BH1979. 64.

kapott összegből pedig le kell vonni a kisajátított rész után járó kártalanítás összegét.⁵⁹³

Mindezek mellett a kisajátítás törvényi szabályainak gyakorlatban történő alkalmazása tekintetében megállapítható, hogy önmagában a *közérdekre való hivatkozás* nem nyújt kellő garanciát ahhoz, hogy valóban az érintett közösség empirikusan – legalábbis távolról – azonosítható érdekében valósul-e meg például egy beruházás.⁵⁹⁴ Ilyen esetben a bíróság szerepe megnő, hiszen akár meg is állapíthatja a közérdekűség hiányát. A Legfelsőbb Bíróság (LB) Kfv. III. 27. 118/1995. sz. eljárásában a KGD 1996. 18. sz. döntésével éppen ilyen valótlan közérdek-hivatkozást állapított meg annak ellenére, hogy „városrendezési”, vagyis az akkor hatályos kisajátítási tvr. 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, az „az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében írt korlátozás érvényesülését lerontja, (ez pedig) alkotmányellenes gyakorlat kialakulását tenné lehetővé.” Tehát az „*Alkotmány 13. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezés a kisajátítási ügyekben közvetlenül is alkalmazandó. A tulajdonjog [pontosabban a tulajdonhoz való jog – a szerző] alapvető alkotmányos alapjog, ezért korlátozására csak a feltétlenül szükséges esetben, kivételesen, és közérdekből kerülhet sor.*” A Legfelsőbb Bíróság ebben az ügyben – lényegében konkurálva az egyébként sem egységes alkotmánybírósági értelmezéssel – megállapította, hogy a közérdekűség indokoltsága (és kivételessége) mellett a feltétlenül szükségesség kritériuma is vizsgálendő – a gyakorlat, az egyedi eset

⁵⁹³ Megjegyezzük, hogy a hatályos Ptk. *nemcsak kisajátítás esetére* ír elő kártalanítási kötelezettséget. A Ptk. például közérdekű munkálatok elvégzése, állatok befogása, az áthajló ágak gyümölcsének összegyűjtése, az ágak és gyökerek eltávolítása céljából vagy más fontos okból kötelezővé teszi, hogy a tulajdonos kártalanítás ellenében a földjére való belépést megengedje. A Ptk. ugyancsak lehetővé teszi, hogy egy ingatlan tulajdonosa a szomszédos földet kártalanítás ellenében használhassa, amennyiben ez a földjén való építkezéshez, bontási, átalakítási vagy karbantartási munkálatok elvégzéséhez szükséges. [Ptk. 102. § (1) – (2) bek.] Szintén kártalanítást követelhet az a tulajdonos, aki szükséghelyzetben volt köteles eltérni azt, hogy dolgát a szükséghelyzet megszüntetése végett a szükséges mértékben igénybe vegyék, felhasználják, illetőleg abban kárt okozzanak. [Ptk. 107. § (1) – (2) bek.] Kártalanítás jár az ingatlan tulajdonosának akkor is, ha túrni köteles, hogy az erre külön jogszabályban feljogosított szervek – a szakfeladataik ellátásához szükséges mértékben – az ingatlan időlegesen használják, arra használati jogot szerezzenek, vagy a tulajdonjogát egyébként korlátozzák. Ebben az esetben az ingatlan tulajdonosát az akadályoztatás (korlátozás) mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. A Ptk. azt is előírja, hogy amennyiben a használat vagy egyéb korlátozás az ingatlan rendeltetészerű használatát megszünteti vagy jelentős mértékben akadályozza, a tulajdonos az ingatlan megvásárlását, illetőleg *kisajátítását kérheti.* [Ptk. 108. § (1) – (2) bek.]

⁵⁹⁴ 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, 190. p.

szintjén. Így adott esetben a kisajátítás jogellenes volt, a kisajátítást kérő önkormányzat célja enyhébb eszközzel is megvalósítható lett volna, a gyógyszálló létesítése pedig nem tekinthető olyan közérdekű célnak, amelyre tekintettel a tulajdon elvonására kerülhet sor.⁵⁹⁵

A közérdekűség terjedelmével foglalkozott a Legfelsőbb Bíróság egy döntésében, melyben megállapította, hogy a „lakosság széles körét érintő szolgáltatás (pl. távhőszolgáltatás) közérdeket képvisel.”⁵⁹⁶

A francia gyakorlat a kisajátítás kapcsán a közérdekre hivatkozást több szempontból vizsgálja.⁵⁹⁷ 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.”⁵⁹⁸

4.3.3. Kisajátítás az Alkotmánybíróság szemszögéből

Az Alkotmánybíróság szerepe a kisajátítás kapcsán akkor merül fel elsősorban, amikor a polgári jogi tulajdon elvonása nem kisajátítási eljárás keretében, hanem valamilyen jogszabályi rendelkezés útján valósul meg.

Az Egyesült Államokban ezt *regulatory taking*-nek (elvétele 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 türéseire kötelezés. A második az az eset, ha a szabályozás teljesen megakadályozza a tulajdon

⁵⁹⁵ Uo.

⁵⁹⁶ BH1999. 419. sz. eseti döntés. Hasonlóan „ágazati szinten” állapította meg az Alkotmánybíróság a mobil távközlés biztosításának közérdekűségét 535/B/1999. AB határozatában.

⁵⁹⁷ Jean-Marie Auby – Pierre Bon: *Droit administratif des biens*. Dalloz, Paris, 1991. 364–365. p.

⁵⁹⁸ DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 196. p.

gazdaságilag értelmes használatát. Az egyéb esetekre a bíróságnak bevallottan nem sikerült világos kritériumokat felállítania. A *Penn Central-ügyben*⁵⁹⁹ 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.⁶⁰⁰ Az egyik ilyen eset a Csepeli Nemzeti Szabadkikötő ügyében hozott 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a tulajdon teljes elvonás 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.⁶⁰¹ 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.⁶⁰²

Ugyan még nem került az Alkotmánybíróság elé, de véleményünk szerint hasonló eredményre juthatna a testület az ún. Balaton-törvény (2000. évi CXII. tv) egyes rendelkezéseivel kapcsolatban. A törvény szerint⁶⁰³ a zöldterületi felhasználási egységbe sorolt, magántulajdonban lévő ingatlanok tulajdonjogát csak az állam, illetve az önkormányzat szerezheti meg, közfeladat ellátása céljából. Ez a rendelkezés álláspontunk szerint ugyancsak aránytalanul sérti a tulajdonos rendelkezési jogát, hiszen ezáltal az ingatlan tulajdonosa nem rendelkezhet szabadon tulajdonjogával, nem rendelkezhet arról, hogy kinek adja el az ingatlanát, és nem döntheti el szabadon

⁵⁹⁹ *Penn Central Transp. Co. versus New York City*, 438 U. S. 104 (1978).

⁶⁰⁰ Uo.

⁶⁰¹ ABH 1997, 311, 317–318.

⁶⁰² ABH 1997, uo., SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 666. p.

⁶⁰³ 2000. évi CXII. törvény 6. § d.) és f.) pontjai.

azt sem, hogy kivel köt szerződést az ingatlan eladása tárgyában. *Álláspontunk szerint* amennyiben a jogalkotó a közfeladat ellátására hivatkozással az állam, illetve a helyi önkormányzat javára kívánna biztosítani a zöldterületnek minősített ingatlanok tulajdonjogát, akkor azt kisajátítás útján kellene megvalósítania, amit magának a törvénynek kellene előírni.⁶⁰⁴

Ennek megfelelő rendelkezést egyébként tartalmaz hatályos jogszabály is, nevezetesen az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény. E jogszabály 30. § (4) bekezdése szerint *„ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos a közérdekű cél kedvezményezettjétől, illetőleg ennek hiányában a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha a megvételre vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított öt éven belül nem jön létre, az ingatlant ki kell sajátítani.”* Az Alkotmánybíróság ezzel a jogszabályhellyel kapcsolatban megállapította, hogy ez az ingatlantulajdonosok tulajdonhoz való jogának érvényesülését biztosítja. Az a településrendezési szabályozás, amely olyan később megvalósítandó közérdekű célban határozza meg az ingatlan rendeltetését, amelynek megvalósítása az ingatlan tulajdonosától nem elvárható, ugyanakkor az ingatlan tulajdonosa az ingatlant a korlátozás elrendelése előtti rendeltetésének megfelelő célra nem tudja használni, építési szándékát a helyi építési szabályzat és szabályozási terv módosítása miatt nem tudja megvalósítani, a tulajdonhoz való jognak a tulajdon elvonásához hasonló súlyú korlátozását eredményezi a tulajdonos számára, amely csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha annak törvényi szabályozása *a kisajátításhoz hasonló garanciák mellett* teszi lehetővé alkalmazását.⁶⁰⁵

Hasonló probléma már az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt is felmerült. 1982-ben a *Sporrong és Lönnroth kontra Svédország* ügyben⁶⁰⁶ a strasbourgi bíróság az

⁶⁰⁴ A Balaton-parti ingatlanok szabályozásával összefüggésben egyébként a Legfelsőbb Bíróság 1986-ban már egy konkrét eset kapcsán állapított meg kártalanítás-fizetési kötelezettséget azon az alapon, hogy a Balaton partjának szabályozása és a part rendezése folytán az egyik ingatlannak – a feltöltés folytán – megszűnt a közvetlen vízparti jellege. A bíróság ebben az ügyben megállapította az ingatlan tulajdonosának kártalanításra való jogosultságát, és a kártalanítás mértékét az akkor irányadó jogszabályok alapján a földrészlet forgalmi árának 10%-ában határozta meg (BH1986. 143.)

⁶⁰⁵ 144/2010. (VII. 14.) AB határozat.

⁶⁰⁶ Az EJEB, 1982. szeptember 23-i *Sporrong és Lönnroth kontra Svédország* ítélete, A. sorozat 52. szám.

Egyezmény I. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét állapította meg, mivel a Stockholm városában érvényben lévő kisajátítási engedélyek és építési tilalmak – ugyan törvény szerint nem sértették a tulajdonosok használati és rendelkezési jogát – a gyakorlatban számottevően csökkentették a tulajdonjog részjogosítványai gyakorlásának a lehetőségét. A Bíróság ítéletében megállapította, hogy a két intézkedés sorozat olyan helyzetet teremtett, amely felborította azt a tisztességes egyensúlyt, amelyet a tulajdonjog védelme és a közérdek követelményei között kellene létrehozni.

A strasbourgi és a magyar gyakorlatból is *véleményünk szerint* az a következtetés vonható le, hogy amennyiben a jogalkotó a közérdekre hivatkozással az állam, illetve a helyi önkormányzat javára kíván biztosítani bizonyos ingatlanok tulajdonjogát, akkor arra a kisajátítás Alkotmányban nevesített közjogi korlátain keresztül van alkotmányos lehetősége. Ennek érvényre juttatásában pedig az Alkotmánybíróságnak tevékeny szerepet kell vállalnia.

4.3.4. Kisajátítás az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában

A magyar Alkotmány kisajátítás esetére előírt azonnali, feltétlen és teljes kártalanítási kötelezettsége az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatához képest viszonylag szigorúnak mondható. A strasbourgi bíróság álláspontja szerint ugyanis valamely vagyontárgy állami tulajdonba vételekor az Egyezmény nem feltétlenül garantál teljes mértékű kompenzációt. Ebben a körben egyetlen kivételként jelenik meg az az eset, amikor a kisajátítást (vagy esetleg az államosítást) elrendelő állami aktust jogellenesen hozták meg. Ilyenkor ugyanis az általánosan elfogadott nemzetközi joggyakorlatnak megfelelően Strasbourg elvárja a teljes mértékű kártalanítást, egyébiránt viszont a Bíróság az elvesztett tulajdon értékével ésszerű arányban álló kompenzáció fizetését követeli meg.⁶⁰⁷ A strasbourgi szervek különösen rugalmas álláspontot foglaltak el gazdasági-politikai reformok (teljes iparágak államosítása, jogállami átmenet stb.)

⁶⁰⁷ Lásd pl. a *James and Others v. the United Kingdom* ítéletet, Judgement of 21 February 1986, Series A no. 98. A kártalanítás elvárt mértékére vonatkozóan a strasbourgi bíróság a Szent Monostorok ügyében világított rá: „A kompenzációra vonatkozó feltételek [...] döntő fontosságúak annak megállapításához, hogy a vitatott intézkedés tiszteletben tartja-e a megkívánt méltányos egyensúlyt, és különösen annak eldöntéséhez, hogy az intézkedés nem ró-e aránytalan terhet a panaszosokra. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy amennyiben a tulajdon elvétele nem jár együtt az értékével ésszerű arányban álló kompenzációval, általában aránytalan mértékű beavatkozásnak minősül, a kompenzáció teljes hiánya pedig – az első cikk értelmében – csak kivételes esetben tekinthető igazolhatónak. Az első cikk ugyanakkor nem garantál minden esetben teljes kompenzációt, a »köz érdekében álló« legitim célkitűzések ugyanis megkívánhatják a piaci értéknél alacsonyabb összegű kártalanítás megfizetését.” (Szent Monostorok v. Görögország, a Bíróság 1994. december 9-i ítélete).

során alkalmazott kártalanítási eljárások esetén. Így például meghatározott iparágak államosítása kapcsán a Bíróság igazolhatónak találta, hogy a brit hatóságok az államosított vállalatok értékét (amely irányadó volt a vagyoni kompenzáció összegének megállapításához) egy adott referenciaidőszak alapján, becsült piaci érték szerint állapították meg.⁶⁰⁸

A kisajátítás kapcsán a Bíróság a *Lithgow and Others v. United Kingdom*⁶⁰⁹ ítéletében kimondta, hogy a tulajdontól való megfosztás kizárólag kivételes helyzetekben alkalmazható, és kijelentette, hogy a kártalanítás mértéke attól függően változhat, hogy adott esetben általános vagy egyedi tulajdonjog-korlátozásról (azaz államosításról vagy kisajátításról) van szó. A Bíróság azt is leszögezte, hogy a kártalanítás módját a tagállam jogosult meghatározni, a Bíróság felülvizsgálati lehetősége csak oly mértékben érvényesül, hogy a döntés nem bizonyul-e „nyilvánvalóan ésszerűtlennek”.⁶¹⁰ Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy ha a törvényhozás megállapította a közérdeket, akkor azt a Bíróság a továbbiakban már tartalmi szempontból nem vizsgálja – hacsak nem szembeszökően téves a hivatkozás („nyilvánvaló hiba” esete). Mindezek alapján tehát a törvényhozónak a strasbourgi gyakorlat szerint a közérdekre hivatkozás kapcsán széles – megítélésünk szerint túlságosan is széles – körű döntési lehetősége van, és a vizsgálat inkább az arányosságot érinti, melynél az ellentételezésnek „a piaci értékhez ésszerűen kapcsolódnia kell.”⁶¹¹ Álláspontunk szerint viszont *nem szabad lemondani a szükségesség vizsgálatáról* sem. Mindig a konkrét, adott esetben *várható előnyök és hátrányok mérlegelésével* kell kialakítunk a képet arról, hogy a közérdekre hivatkozás mennyiben állja meg a helyét. A szövegszerűen megkövetelt közérdekűség⁶¹² ugyanis a tulajdon elvonásának az egyik legfontosabb „ellenőrzési pontja” lehetne, ám a

⁶⁰⁸ Részletesen lásd: HÉLČNE RUIZ FABRI: The Approach Taken by the European Court of Human Rights to the Assessment of Compensation for „Regulatory Expropriations” of the Property of Foreign Investors. *New York University Environmental Law Journal*, Volume XI, 2003. 163–170. p.

⁶⁰⁹ *Lithgow and Others v. United Kingdom*, 9006/80, Judgement of 8 July 1986. (A 102, 89, 96) Magyarul kivonatossan közli VINCENT BERGER: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG–Orac Kiadó, Budapest, 1999, 567. p.

⁶¹⁰ A Bíróság ítéletében hangsúlyozta, hogy a tulajdonjogi korlátozás során megfelelő egyensúlynak kell érvényesülnie a közérdek és az egyéni alapjogok között, további támpontot azonban ennek megítéléséhez az indokolás nem adott.

⁶¹¹ GRÁD ANDRÁS: *A strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve*. Strasbourg Bt., Bp., 2005. 584 – 585. p. hiv. a Papachelas v. Greece esetre (Judgment of 25 March 1999, no 31423/96).

⁶¹² Jean-Francois Renucci a tulajdonhoz való jog sérelme kapcsán az előírt feltételeket két csoportba osztja: a szövegszerűen előírt, illetve a joggyakorlat által kidolgozott elvekre. A közérdekűség egyértelműen az Egyezmény szövegében megkövetelt feltétel (a tagállami törvény előírásai szerinti és a nemzetközi jogelveknek megfelelő eljárás mellett). *Droit européen des Droits de l’Homme*. 2e édition, L. G. D. J., Paris, 2001, 283–284. p.

strasbourgi gyakorlatban nem vált azzá. A valódi kontrollt az jelentené, ha első lépésként azt vizsgálná a Bíróság, hogy ténylegesen fennáll-e a közérdek. Másodsorban pedig, a közérdek fennállása esetén vizsgálni kellene, hogy adott esetben megfelel-e az arányosság követelményének a közérdekre hivatkozás.

4.4. A tulajdonhoz való jog korlátozása

Mivel a tulajdonhoz való jogot az Alkotmánybíróság határozatai alapján is alapvető jognak kell tekintenünk, ezért a korlátozás kapcsán – a többi alapvető jog korlátozásához hasonlóan – az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből kell kiindulnunk, amely az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozásával kapcsolatos tilalmat tartalmazza.⁶¹³

Egyből felmerül a kérdés, hogy mit is tekinthetünk a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmának.

4.4.1. Állaggarancia – értékgarancia

Megvizsgálva az Alkotmánybíróság határozatait, arra a következtetésre juthatunk, hogy a testület a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát tulajdonképpen az értékgaranciában ragadta meg.

Az Alkotmánybíróság már a 64/1993. (XII. 22.) határozatában kimondta, 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.*”⁶¹⁴ Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az állaggaranciát az értékgaranciával helyettesít(het)i az Alkotmány.

⁶¹³ A lényeges tartalom korlátozhatatlanságának kritériumát a magyar Alkotmány kodifikátorai német minta alapján ültették be a normaszövegbe. A korlátozhatóságra vonatkozóan az alkotmánybírósági határozatokban, a párhuzamos és különvéleményekben három, egymásnak ellentmondó értelmezés található. Egyes álláspontok szerint a lényeges tartalom korlátozható, ellentétben az Alkotmány szövegével és Sólyom László véleményével. A második magyarázat a szükségesség-arányosság követelményét egyenlővé teszi a lényeges tartalommal, és megőrzi a lényeges tartalom korlátozhatatlanságának tételét. Ez a legáltalánosabban elfogadott nézet. A harmadik álláspont leválasztja a lényeges tartalmat a szükségesség-arányosság kérdéséről. Ezt az álláspontot képviseli Vörös Imre az 56/1995. (IX. 15.) számú AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Részletesebben lásd GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: Az alapjogok korlátozhatósága. In *Az Alkotmány Kommentárja*. i.m. 416–426. p.

⁶¹⁴ 64/1993. (XII. 22.) AB hat., ABH 1993. 380. p., eredetiben kiemelés nélkül.

Helyesen veti fel azonban *Sonnevend Pál*, hogy még megfelelő értékgarancia érvényesülése esetén is alapjogsérelmet jelent a kisajátítás, vagyis az ellentételezésen túl vizsgálendő a szükségesség és arányosság kérdése, és csak akkor állja ki az adott tulajdonelvonás az alkotmányosság mércéjét, ha maga a közérdekre hivatkozás alkotmányos, így a tulajdonhoz való jog soha nem válik egyszerűen értékgaranciává.⁶¹⁵ Ezt látszik alátámasztani az Alkotmánybíróság 35/2005. (IX. 29.) AB határozatának indokolása is, mely szerint a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás követelménye a tulajdonhoz való jog védelmének *egyik* (tehát nem kizárólagos) alkotmányi biztosítéka. A testület ehelyütt hangsúlyozta azt is, hogy a kisajátítás intézményének szabályozása során a törvényhozónak megfelelő garanciát kell biztosítani ahhoz, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha a közérdekű cél más módon, mint kisajátítással nem valósítható meg. Itt tehát a testület az értékgarancia mellett kifejezetten utalt a szükségesség követelményére is, alátámasztva azt az állításunkat, hogy önmagában a közérdekre történő hivatkozás még az értékgarancia megléte esetén sem nyújt elegendő garanciát a tulajdon korlátozásához, illetve – az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – annak szélső esetére, a teljes elvonáshoz.

Drinóczi Tímea szerint viszont téves az a megállapítás, hogy a tulajdonhoz való jog „nem fokozható le egyszerű értékgaranciává”, hiszen a helyettesíthetőségre tekintettel a tulajdonvédelem lényegében a tulajdon értékének védelmét jelenti.⁶¹⁶

Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság ezzel a felfogásával bizonyos szintű jogbizonytalanságot teremt azáltal, hogy kiszámíthatatlanná teszi: a testület mikor védi a tulajdon állagát (azaz magát a dolgot vagy vagyoni értékű jogot), és mikor nyújt pusztán értékgaranciát. Ezáltal nem lehet tudni azt sem, hogy a tulajdonosnak mikor kell a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, és mikor tarthat igényt kártalanításra. *Vörös Imre* a 64/1993. (XII. 22.) határozathoz fűzött párhuzamos véleményében levezeti, hogy „A tulajdonosi jogállást és a dolog tulajdonjogát az értékgarancia (mint védett jogtárgy) azért nem helyettesítheti, mert az értékgarancia a kisajátítás által védett jogtárgy – közérdek által indokolt, azonnal,

⁶¹⁵ SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 666. p.

⁶¹⁶ Drinóczi hozzászólása, hogy mindehhez természetesen szükséges a megfelelő alkotmányi szabályok betartása is, hiszen „az Alkotmányban benne van a kisajátítás »due process«-e.” DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. i.m. 195. p., továbbá a szerző személyes közlése alapján.

feltétlen és teljes kártalanítással kísért közjogi természetű tulajdonelvonás – egyik eleme.”⁶¹⁷

Mint említettük, felfogásunk szerint az alkotmányos tulajdonvédelem egyik – ha nem a legfontosabb – feladata a tulajdonosi jogállás biztosítása. A tulajdonossá válás lehetősége azonban sem az állag-garanciával, sem pedig a bizonytalan feltételek mellett, esetről esetre az Alkotmánybíróság mérlegelése szerint helyébe léptetett érték-garanciával nem fedhető le. Ennek oka – az inflációból adódó értékállandósági problémák mellett – elsősorban abban rejlik, hogy a tulajdonhoz való jognak ez az értelmezése nem vállalja fel a dolog tulajdoni tárgyként történő – de a kisajátítást, mint a tulajdonhoz való jogtól különböző jogintézményt ugyanakkor lehetővé tevő – feltétlen védelmét, hiszen az értékgarancia a kisajátítás által védett jogtárgy – közérdek által indokolt, azonnali, feltétlen és teljes kártalanítással kísért közjogi természetű tulajdonelvonás – egyik eleme.⁶¹⁸ Nem egyértelmű ugyanis, hogy az értékgarancia egyáltalán még a tulajdonhoz való jog védelmének tekinthető-e, ez ugyanis innentől kezdve az Alkotmánybíróság – előre kiszámíthatatlan – diszkréciójától válik függővé. Ráadásul az sem garantált, hogy a dolog vagy vagyoni értékű jog ellenértékéért kapott – inflációnak kitett – pénzüsszegen egyáltalán lehetősége van a tulajdonosnak hasonló tulajdoni tárgy megvételére (vagy adott esetben például csak kárpótlási jegyet kap, és vagy jut neki vagy nem).

Megítélésünk szerint tehát ugyan az értékgarancia fontos eleme a tulajdonvédelem alkotmányos biztosítékának, ez azonban önmagában még nem jelenti azt, hogy az értékgaranciát a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmával azonosíthatnánk. A tulajdonhoz való jog 13. § (1) bekezdés szerinti alkotmányos védelme és a 8. § (2) bekezdés szerinti lényeges tartalom korlátozása tilalmának tehát nem a tulajdon állagelvonásával, hanem csupán az állagelvonással *nem* járó tulajdonkorlátozásokkal szemben kell alkotmányos védelmet nyújtson, hiszen az állagelvonás ellen az Alkotmány maga nyújt védelmet a 13. § (2) bekezdésében. A tulajdonhoz való jog állagelvonással nem járó korlátozása esetén a többi alapjoghoz hasonlóan ugyanúgy érvényesülnie kell az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének és az általános, szükségesség-arányossági tesztnek.

⁶¹⁷ Vörös Imre párhuzamos véleménye a 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz, ABH 1993. 403.

⁶¹⁸ Lásd Vörös Imre alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményét.

4.4.2. A szükségesség-arányossági teszt mint a tulajdonhoz való jog korlátozásának mércéje

A tulajdonhoz való jog korlátozását tehát álláspontunk szerint a szokásos alapjogi tesztnek, a *szükségességi-arányossági követelményeknek kell alávetni*. Ez az értelmezés sokkal inkább megfelelne az Alkotmány szövegének, és maga az Alkotmánybíróság is kezdeti határozataiban még ezt a gyakorlatot követte, és kemény alapjogi szigorot követelt meg, olykor azonban csak szavakban.⁶¹⁹

Az Alkotmánybíróság már az egyik legelső, a 7/1991. (II. 28.) AB határozatában abból indult ki, hogy a tulajdonhoz való jog alapjogi jellegéből következően annak korlátozása csak akkor jár a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, következésképp csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, azaz kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.⁶²⁰ Más jogának védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos célok védelme ugyanis adott esetben más módon, mint arányos korlátozással, nem is érhető el. Alkotmányos alapjog nem lényeges tartalmának korlátozása tehát két feltétellel lehet alkotmányos: ha a korlátozás elkerülhetetlenül szükséges, és ha az elérni kívánt célhoz, érvényre juttatni kívánt joghoz képest arányos.⁶²¹ Az Alkotmánybíróság határozatának első fordulata lényegében a szükségességi kritériumot tartalmazza („elkerülhetetlen”), és konjunktív jelleggel („továbbá, ha”) rendelkezik az arányosság követelményéről.

Ez az – Alkotmánybíróság által az alapjogok korlátozására kialakított – szükségesség-arányossági tesztet alkalmazta a testület a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában⁶²² is, amely egy olyan törvényjavaslat alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára terjedt ki (tekintettel arra, hogy abban az időben előzetes normakontroll keretében még törvényjavaslat alkotmányosságának megvizsgálására is lehetőség nyílt), amely a jogosultak meghatározott köre számára kárpótlási jegy ellenében vételi jogot⁶²³ adott az állam és a termelőszövetkezetek tulajdonában álló termőföldek egy részére. A törvényen alapuló vételi jogot illetően megállapította a

⁶¹⁹ MAJTÉNYI LÁSZLÓ – SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: A közérdek és az alkotmány. In *Közérdek és Közigazgatás*. i.m. 122. p.

⁶²⁰ ABH 1991, 22.

⁶²¹ Lásd a 7/1991. (II. 28.) ABh, 13/1992. (III. 25.) ABh, 19/B/1990. ABh és 113/B/1990. AB határozatokat, továbbá Vörös Imrének a határozatokhoz fűzött magyarázatát (VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete*. i.m. 4. p.)

⁶²² ABH 1991, 55.

⁶²³ Ptk. 375. § (1) bek. Ha a tulajdonos másnak vételi jogot (opció) enged, a jogosult a dolgot egyoldalú nyilatkozattal megvásárolhatja.

határozat, hogy az nem a tulajdonjog elvonását jelenti, hanem (a részjogosítványok említése nélkül) a tulajdonjog korlátozásának minősül,⁶²⁴ ezért alkotmányosságát illetően az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és 8. § (2) bekezdése szerint kell elbírálni. Az alapvető jog korlátozhatóságát megállapító 8. § (2) bekezdésének felhívása mellett a határozat kifejezetten nem utal a szükségesség-arányosság tesztjére, indokolása azonban egyértelműen ezt a mércét alkalmazza.⁶²⁵

Az Alkotmánybíróság tehát kezdetben helyesen azt az álláspontot követte, hogy bármely alapjog csak akkor korlátozható, ha másik alapjog védelme ezt megkívánja, és nem akkor, ha valaminek vagy valakinek érdeke (állam biztonsága, közérdek, közegészség, köznyugalom, közérkölc) ezt szükségessé teszi. Igaz, az Alkotmány átfogó módosítását jelentő 1989. évi XXXI. törvény szerint még az alapjog közérdekből korlátozható volt,⁶²⁶ amelyet azonban az 1990. évi XL. törvény törölt az Alkotmányból. Álláspontunk szerint ez helyes lépés volt, hiszen – legalább is elviekben – az emberi jogokhoz semmiféle érdek (legyen az akár közérdek vagy akár nyomós magánérdek) nem ér fel.

Ez a – tulajdonhoz való jog alapjogi minőségéhez kapcsolódó – ún. szükségesség-arányossági teszt egészen a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat⁶²⁷ megszületéséig a tulajdonhoz való jog korlátozásának mércéjéül szolgált.

A későbbiek során azonban az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás alkotmányosan elfogadható szükségességi okaként kezdett el hivatkozni a „nyomós közérdekre.”⁶²⁸ Aztán a teszt tovább puhult, és már a jelzőtlen, „nyomótlan” közérdek alapján is lehetőség nyílt alapjogot korlátozni,⁶²⁹ miközben sok helyen az

⁶²⁴ A kárpótlási törvénnyel kapcsolatos későbbi, 28/1991. (VI. 31.) AB határozathoz (ABH 1991, 80.) írott különvéleményében határozottan szemben áll ezzel az állásponttal Vörös Imre. „A vételi jog a tulajdonjog rendelkezési részjogosítványát nem egyszerűen korlátozza, hanem megszünteti. A rendelkezési jog megsemmisítése révén a tulajdonhoz való alkotmányos jog is sérelmet szenved. A tulajdonjog megterhelése, korlátozása ugyanis azt involválja, hogy valami a korlátozás mellett is marad belőle. A »törvényen alapuló vételi jog« azonban azt jelenti, hogy megteremtik a tulajdonjog elvonásának lehetőségét. Így azonban a tulajdonos tulajdonhoz való jogából, az erre irányuló alkotmányos védelemből semmi nem marad.” (ABH 1991, 108–109.); hasonlóképp SÁRKÖZY TAMÁS: *A privatizáció joga Magyarországon*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993. 99. p.

⁶²⁵ FÁBIÁN FERENC: *Alkotmány és gazdaság. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata*. 2003, Kézirat. 203. p.

⁶²⁶ Az Alkotmány 8. § (3) bekezdésének 1989. október 23. és 1990. június 25. között hatályban lévő szövege így szólt: „Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölc vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.” Az indokolás nem tér külön a hatályon kívül helyezés okára.

⁶²⁷ ABH 1993, 373.

⁶²⁸ 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, 13/2001 (I. 14.) AB határozat.

⁶²⁹ 58/2001. (XII. 7.) AB határozat.

Alkotmánybíróság újból és újból rituálisan leszögezte, hogy alapjogot csak alapjog, alkotmányos érték, esetleg alkotmányos kötelezettség érdekében szabad korlátozni.⁶³⁰

A tulajdonhoz való jog közérdekből történő korlátozását – annak szociális kötöttségéből levezetve – a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban olvashatjuk először: „*a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. [...] Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a »közérdeket« kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb »szükségesség« nem alkotmányos követelmény. [...] A törvénnyel érvényesített »közérdek« alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem - még ha formálisan nem is a »közérdek« fennállására irányul, hanem a »szükségesség-arányosság« ismérveit alkalmazza - arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a »közérdekű« megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát).»⁶³¹*

Ettől a határozattól kezdve az Alkotmánybíróság tulajdonhoz való jogra vonatkozó jogkorlátozási dogmatikájának alapjává a közérdek kategóriája vált.⁶³² A közérdek fennállását azonban az Alkotmánybíróság – a nemzetközi gyakorlatban általánosan elfogadott elveknek megfelelően – minden további tartalmi vizsgálódás nélkül elfogadja. Utaltunk arra, hogy álláspontunk szerint *nem lenne szabad lemondani a szükségesség vizsgálatáról*. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában viszont az adott közérdekű cél elérése érdekében a korlátozás kényszerítő voltának megítélése háttérbe

⁶³⁰ MAJTÉNYI LÁSZLÓ – SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: A közérdek és az alkotmány. Uo.

⁶³¹ ABH 1993. 373, 380.

⁶³² 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.; 1347/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 662, 666.; 8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 58.; 143/D/2004. AB határozatában, ABH 2004, 1817. Ezekben a határozataiban a közérdek szolgálatának fontosságát emelte ki az Alkotmánybíróság. A 143/D/2004. AB határozatában a testület – egyebek mellett – utalt az összefüggő legelő és erdő területeken a közös gazdálkodás több évszázados gyakorlatára, illetőleg a jogalkotás e téren ismert hagyományaira, és a tulajdonjog sajátos tárgyának ezen jellegére figyelemmel nem találta aránytalannak – így alkotmányellenesnek sem – azt, hogy az egységben megőrzendő erdő és legelő esetében a szabályozás határozatlan időre megszabott közös gazdálkodást ír elő. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a támadott rendelkezés „nem új rendszert vezet be, hanem a tulajdonjog tárgyával való olyan gazdálkodást ír elő, amely a tulajdonjog hagyományos, a köz érdekeit szolgáló korlátozásával jár.

szorult, és az alkotmányossági kontroll hangsúlya inkább az arányossági kritériumra helyeződött.⁶³³

A testület ezt a „kényszerű veszteséget” azzal próbálta ellensúlyozni, hogy a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál megpróbálta általában meghatározni azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Aránytalannak tekintette például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható,⁶³⁴ de ide sorolható a 23/2000. (VI. 28.) AB határozat is – melynek előadó-alkotmánybírája *Kukorelli István* volt –, amely az ebtartáshoz az ebtartó lakása alatti, feletti, illetve az azonos szinten lakók összességének előzetes írásbeli hozzájárulását megkövetelő jogszabályt a tulajdonhoz (a zavartalan lakáshasználathoz) való jog aránytalan korlátozásának tekintette.

Bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges feltételként a kártalanítást határozta meg, mondván, hogy az Alkotmánybíróság a kisajátításon kívül a tulajdonkorlátozás más eseteiben is megállapíthatja, hogy az arányosság csak adott kártalanítás mellett áll fenn.

A 29/2006. (VI. 21.) AB határozat úgy rendelkezik, hogy „a korlátozás szükségességének megállapításánál irányadó lehet a közérdek, de az arányosság ebben az esetben is követelmény”.⁶³⁵ A 25/2006. (VI. 15.) AB határozat továbbá megállapítja, hogy „az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint a tulajdonkorlátozáshoz elég a közérdek. Ennek megítélése nem alkotmányossági kérdés, hanem a jogalkotó feladata. Az Alkotmánybíróság csak a közérdekre hivatkozás indokoltságát, továbbá azt vizsgálja, hogy a közérdekű korlátozás az elérni kívánt célhoz képest arányos-e.”

Mindezekből akár azt a következtetést is leszűrhetjük, hogy az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat az arányosságon túlmenően nem jelent szükségességi vizsgálatot.

⁶³³ BALOGH ZSOLT: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. Szerk.: Halmi Gábor INDOK, 2000, 137. p.

⁶³⁴ Lásd például a 24/1992. (IV. 21.) AB határozatot is.

⁶³⁵ A teljes hivatkozott rész: „A tulajdonhoz való jognak az Alkotmány 13. §-ában meghatározott védelme a többi alapvető jog védelméhez viszonyítva annyiban sajátos, hogy a 13.§ (2) bekezdése a jog teljes megszüntetését is lehetővé teszi, de ehhez olyan feltételeket ír elő, amelyek a jog lényeges tartalmának megőrzését biztosítják (a kártalanítás meghatározásával). Nem szól azonban a 13. § a tulajdonjog korlátozásáról. A korlátozás eseteire is irányadók azok az elvek, amelyeket az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján kialakított, azaz a korlátozás szükséges és az elérendő célhoz viszonyítva arányos legyen (20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69., 70., 71.). A tulajdonjog korlátozásának vizsgálatánál is figyelembe kell azonban venni a 13. § (2) bekezdésének azt az elvét, amely közérdek fennállása esetén – kártalanítás ellenében – a tulajdonjog elvonását is lehetővé teszi. Ennek megfelelően a korlátozás szükségességének megállapításánál irányadó lehet a közérdek, de az arányosság ebben az esetben is követelmény.” 29/2006. (VI. 21.) AB hat.

A 7/2006. (II. 22.) AB határozat azonban a következő vizsgálatot alkalmazza: „Az Alkotmány kivételesen és közérdekből teszi lehetővé a tulajdonelvonást. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban azt vizsgálta, a Földalaptörvény 8. § (3) bekezdésében foglaltak megfelelnek-e a *kivételesség követelményének*.”⁶³⁶ A határozat további indokolása még tartalmaz egy olyan kitélt is, hogy „Az Alkotmánybíróság a kivételesség körében értékeli, hogy a közérdekű cél megvalósítása érdekében a kisajátítás elkerülhetetlenül szükséges eszköz-e.”⁶³⁷

A szükségességnek megfelelő fogalmi körben vizsgálódik a 35/2005. (IX. 29.) AB határozat is: „A törvényhozó a kisajátítás intézményét oly módon köteles szabályozni, hogy a szabályozás garanciát nyújtson arra, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha a közérdekű cél más módon, mint kisajátítással nem valósítható meg.”⁶³⁸ Ennek alapján tehát a szükségességi vizsgálat mégis elemévé válhat az alkotmányossági vizsgálatnak.

Álláspontunk szerint a tulajdonhoz való jog alapjogi jellegéből az következik, hogy az arányosság mellett a szükségesség meglétét is vizsgálni kell. Ez történhet akár valamilyen különleges fogalomkörben, mint például az indokoltság és kivételesség speciális mércéje vagy az általánosan alkalmazott szükségességi és arányossági mérce.

A közérdek-vizsgálat eljárási hiányosság vagy nyilvánvaló hiba esetére történő korlátozása így – a nemzetközi gyakorlat ellenére is – megítélésünk szerint indokolatlan megkötést jelent.

A tulajdonhoz való jog korlátozásának alkotmányossági vizsgálatát tehát mindenképp indokolt szigorítani, és a hagyományos alapjogi tesztet, azaz a

⁶³⁶ 7/2006. (II. 22.) AB hat. 1.2. pont. Kiemelés tőlem.

⁶³⁷ További lényeges megállapítások ebben a tárgykörben: „A kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél megvalósítása indokolja, az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást. A kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti annak érdekében, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására közérdekből, teljes és feltétlen kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha az a közérdekű cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, ha a közérdekű cél más módon, mint a tulajdonjog sérelmével nem valósítható meg. (479/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 665 – 667.) Ilyen kivételes esetnek tekinti az Alkotmánybíróság, ha valamely alkotmányos közérdekű cél elérése érdekében a tulajdon állam általi megszerzése elengedhetetlen, és e tulajdont az állam polgári jogi jogügyletek útján nem képes megszerezni. A jogszabályoknak tehát – a kisajátítás kivételességére is tekintettel – a közérdekű célok azon eseteire kell korlátozniuk a kisajátítás lehetőségét, amelyek megvalósítása végső soron csak a tulajdon elvonásával lehetséges. [35/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABK 2005. szept., 529, 533.] A kisajátítási szabály szükségtelen azért is, mert kizárólag olyan esetekben alkalmazható, amikor az NFA nem élt a Termőföldtörvény 10. § (1) bekezdés d) pontjában biztosított elővásárlási jogával.” [7/2006. (II. 22.) AB határozat]

⁶³⁸ 35/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 379, 386.

szükségesség-arányosság kritériumának vizsgálatát semmiképp sem szabad figyelmen kívül hagyni. Ezt az utóbbi években az Alkotmánybíróság is felismerte, és a 42/2006. (X. 5.) AB határozatában már úgy foglalt állást, hogy „a tulajdonjog” (és még mindig nem „tulajdonhoz való jog”) „korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként.” Vagyis a testület végre elfogadta, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége,⁶³⁹ továbbá – a szükségességi-arányossági mércében szereplő jogkorlátozási alapokon túl – „a közérdek miatt fennálló szükségesség”. Ez utóbbi követelmény alapján „az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre.”⁶⁴⁰ Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni. A „közérdek miatt fennálló szükségesség” fennállásának bizonyítása a testület szerint a normaalkotó felelőssége.⁶⁴¹

A továbbiakban ezért a közérdek fogalmával és szükségességének bizonyításával kapcsolatos kérdéseket vizsgáljuk.

4.4.3. A közérdek problematikája a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán

A közérdek alkotmányosan – és általánosságban is – meglehetősen nehezen értelmezhető, márcsak amiatt is, mert a közérdek határainak meghatározása koronként, társadalmi berendezkedéstől, tudati adottságotól és a technikai fejlődéstől függően is folyamatosan változik.⁶⁴² Láthattuk, hogy külföldi alapjogi dokumentumok

⁶³⁹ Legutóbb összefoglalóan lásd 74/2006. (XII. 15.) AB határozatban; ABH 2006, 870, 878.

⁶⁴⁰ ABH 2006, 529.

⁶⁴¹ 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2007, 984, 993.

⁶⁴² TEMESI ISTVÁN: Szemelvények a közérdek fogalma meghatározásának köréből. In *Közérdek és Közigazgatás*. (szerkesztette: Szamel Katalin) i.m. 108. p.

és alkotmányok a közérdeken kívül számos más korlátozásra is lehetőséget adnak, a tulajdonhoz való jog korlátozásánál azonban egyedül a közérdek szerepel, mint alkotmányos jogkorlátozási lehetőség.

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.⁶⁴³ A modern alkotmányos államok e két szélsőséges felfogás között egyfajta középutat próbálnak keresni. Ennek megfelelően kialakítják az emberi jogoknak azt a körét, amelyek nem tűnnek korlátozást, abszolútnak tekinthetők, míg bizonyos jogokat a közérdek, a közösség rendje, a társadalmi béke érdekében korlátozhatónak tartanak az állam, a közhatalom részéről.⁶⁴⁴

A közérdek, a közjó szempontjának érvényesítésével kapcsolatban az alapvető jogok korlátozása esetén azonban komoly aggályok vethetők 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.”⁶⁴⁵ „A közérdek fogalom... a magánérdek és a magánszféra megnyomorítására szolgál; pontosabban egyes magánérdeke, csoportok igazságtalan előnyökhöz juttatásakor alkalmazzák hivatkozási alapul.”⁶⁴⁶ Tovább tetézi a bajt, hogy lényegében olyan üres és határozatlan „gumifogalmakkal” állunk szemben, amelyek részletesebb értelmezésük hiányában önkényes jogalkalmazáshoz vezetnek.

⁶⁴³ Lásd HALMAI – TÓTH: *Emberi jogok*. i.m. 109–110. p.

⁶⁴⁴ KISS BARNABÁS: Az alapjogok korlátozása és a közérdek. In *Tanulmányok Dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára*. (Szerk. Tóth Károly) Szeged, 2007, 403. p.

⁶⁴⁵ SAJÓ: Az önkorlátozó hatalom. i.m. 359. p.

⁶⁴⁶ SAJÓ: A közérdek-fogalom. i.m. 241. p.

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 hárulhat nagyobb teher és felelősség ebben a vonatkozásban, különösen, ha a közérdek nevében alapjogokat korlátoznak. Azt már előljáróban leszögezhetjük, hogy 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.⁶⁴⁷

A közérdek fogalma olyan általános jellegű hivatkozásokkal is összekapcsolható, mint az állam, a nemzet érdeke vagy a közjó.⁶⁴⁸ Ezek átfogó politikai célkitűzéseket jelentenek, nem pusztán abban az értelemben, hogy az állam valamennyi politikai és állami szereplőjének ennek előmozdításán kell munkálkodnia, hanem abban a tágabb értelemben is, hogy a fogalom közelítő tartalmának meghatározása is elsősorban politikai tevékenység.⁶⁴⁹

A jogalkalmazónak azonban még ezt követően sincs egyszerű feladata a közérdek jelentésének értelmezése során.⁶⁵⁰ Győrfi Tamás megállapítása alapján csak akkor van értelme a közérdek tartalmát alkotmányossági kontroll alá vetni, ha a jogrendszerből magából levezethetőek bizonyos előírások (segédfogalmak, kiegészítő tételek: satellite concepts), melyek a közérdeket mint a tulajdonhoz való jog korlátozási alapját jól körülírható keretek közé szorítják.⁶⁵¹ Bibó István „A magyar közigazgatásról” című munkájában⁶⁵² vizsgálja a közigazgatás tevékenysége kapcsán sűrűn hivatkozott ellentétpárokat, így a közérdek és magánérdek kettősségét. Végkövetkeztetése szerint

⁶⁴⁷ KISS BARNABÁS: Az alapjogok korlátozása és a közérdek. In *Közérdek és Közigazgatás*. (szerkesztette: Szamel Katalin) i.m. 171. p.

⁶⁴⁸ Francia és német jogi hivatkozásokban: „nécessité publique”, „öffentliches Interesse” vagy „utilité publique”, „öffentlicher Nutzen”, „gemeiner Nutzen” – közhaszon, közjó, közszükség. KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. In *Közérdek és Közigazgatás*. (Szerk.: Szamel Katalin) i.m. 185. p.

⁶⁴⁹ KÖRTVÉLYESI ZSOLT: uo.

⁶⁵⁰ Körtvélyesi Zsolt a „közérdek” kifejezés mint definíciós elem hatékonyságát vizsgálva felidézi Friedrich August von Hayek gondolatmenetét „A végzetes önhittség című művéből”. Hayek a „szociális” jelző elemzése kapcsán jut arra a következtetésre, hogy a „social” toldat bármilyen kifejezést képes annyira megbolondítani, hogy az érdemi kommunikációra használhatatlan lesz. KÖRTVÉLYESI ZSOLT: uo.

⁶⁵¹ GYÖRFI TAMÁS: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere – Értekezés a magyar Alkotmánybíróság első tíz évéről*. i.m. 31., 21. p., ill. 27. lábjegyzet.

⁶⁵² BIBÓ ISTVÁN: *A magyar közigazgatásról* (Elvi állásfoglalás és történeti áttekintés). Válogatott tanulmányok, Második kötet (1945 – 1949). Magvető, Bp., 1990. 469–484. p.

a szembeállítás indokolatlanul leegyszerűsítő, és csak bizonyos helyzetekre alkalmazható: „Ha mindezeket a lehetőségeket számba vesszük, akkor rá kell jönnünk, hogy az a szemlélet, mely a közigazgatásban közérdek és magánérdek összeütközését vagy eredményesség és jogszerűség összeütközését látta a legközpontibb és legdrámaibb jelenségnek, valójában egy bizonyos viszonylatot tartott szem előtt, melyben valóban élesen ütköznek meg ezek a szempontok [...]”⁶⁵³ Ha ennek ellenére középpontba helyezzük a közérdek fogalmát, a három vizsgált aspektus meglehetősen eltérő eredményt hoz: a közérdek a hatalom számára önkényes célkitűzés, a hivatal számára egyfajta elrendező értékkepzet, a társadalomban pedig ugyanaz egy nehezen körvonalazható, sok magánérdekből – nehézkes egyeztetés után – összeállítható értékelés.⁶⁵⁴ A hatalom és a hivatal szempontjaival messze kerülünk a köz valódi érdekétől, az utóbbi esetben pedig nem spórolhatjuk meg azt az „egyeztető részletmunkát”, amely révén a közérdekre hivatkozást megalapozottnak tekinthetjük.⁶⁵⁵ Horváth Pál a közérdeket a szükséghelyzet és rendkívüli állapot fogalmaihoz hasonló hivatkozási pontnak tartja, mely „a chartális alkotmányok sáncait is áttörve juttatja a kormányzati (esetenként az erőszak) szerveket kivételes felhatalmazásokhoz.”⁶⁵⁶

A közérdek fogalmával szembeni szkepticizmus alátámasztására *Körtvélyesi Zsolt* találóan idézi Mervin, Afrika cárjának találó megfogalmazását, mely szerint: „Ha az ember polgárok ezreiért szabálytalanul cselekszik, azt közérdeknek mondják, ha egyért teszi, akkor hivatali visszaélésnek nevezik.”⁶⁵⁷ Ezt erősíti *Sajó András* is, aki

⁶⁵³ BIBÓ ISTVÁN: i.m. 475. p., „A jó közigazgatás problémája”.

⁶⁵⁴ KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. i.m. 186. p.

⁶⁵⁵ „... egyszerre rájövünk, mennyire nincs tartalma, sőt egységes jellege sem annak, amit mint közérdeket vagy mint eredményt a közigazgatás központi céljaként vagy értelmeként emlegetni szoktak. A közérdek a hatalom szájában mindig önkényes célkitűzést jelent, mely magában egyaránt lehet áldás, ötlet, erőszak vagy átok. Ha a hatalom a hivatallal és az étellel nincs jól rendezett organikus kapcsolatban, akkor célkitűzéseinek a közérdekűsége és eredményessége akkor is eleve kétséges, ha maguk a célkitűzések helyessége elvileg nem vitás. A hivatal szájában a közérdek már valami reális, valóságos anyagból kivont értékkepzetet jelent, de magában inkább egy szakszerű működés belső rendjét, összhangját, elmélyítését jelenti, mintsem a köz ügyét. Végül a közérdek úgy, ahogyan az élet, a társadalom, akár egyéneiben, akár különböző társulásaiban megfogalmazza, a köz ügyéhez legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés. Teljesen más és más módon kapcsolódnak a közérdeknek mindezek az aspektusai a magánérdekkel: a merőben a hatalom által képviselt közérdek úgyszólván szükségszerűen harcba kerül magánérdekkel, a hivatal által képviselt közérdek rendszerint egyeztető részletmunkával jut kiegyenlítődségre a magánérdek különböző megjelenéseivel, az élet, a társadalom által hangoztatott közérdek pedig eleve magánérdekképzetek összegeződéseiből születik meg.” BIBÓ: i. m. 474 – 475. p.

⁶⁵⁶ HORVÁTH PÁL (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. Nemzeti Könyvkiadó, Budapest, 1996. 13. p.

⁶⁵⁷ REJTŐ JENŐ (P. Howard): *Az elveszett futár*. Athenaeum, Budapest, évszám nélkül, 78. p. Idézi KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való

1999-ben a közérdekre, ideértve a nemzeti érdekekre, a közjóra vagy az államérdekre való hivatkozást is, a jól meghatározható magánérdekek elnyomására használt fogalomként írja le, amely azonban burkoltan egyes magánérdekek más érdekek rovására történő érvényesülését jelenti.⁶⁵⁸ Sajó álláspontja szerint a közérdek igazolásához három elemnek, feltételnek kell azonosíthatónak lennie. Egyrészt a köz (közösség), vagyis az érintettek körének azonosítása, azonosíthatósága valamely körülmény tekintetében; másrészt a (közös) érdek empirikus azonosíthatósága. A közérdek igazolásának harmadik lehetősége pedig „a pozitív externalitások”, vagyis az az intézkedés szolgálja a közérdeket, amely a döntéshozók körén kívül is csak pozitív külső hatásokkal jár.⁶⁵⁹

A közérdek fogalmának a magyar alkotmánybírósági értelmezését döntően befolyásolta a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának a *James and Others v. the United Kingdom* ügyben⁶⁶⁰ 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

hivatkozással. i.m. 186. p. A tanulmány hasznos forrásul szolgált jelen értekezés megírásához, sokmindenben egyetértünk Körtvélyesi Zsolttal, noha a tanulmány címének megfogalmazása – a korábbiakban már ismertetett álláspontunkból adódóan – nem szerencsés, ui. a kisajátítást nem a tulajdonhoz való jog korlátozásaként, hanem a tulajdonjog elvonásaként fogjuk fel.

⁶⁵⁸ SAJÓ ANDRÁS: A közérdek-fogalom (értelemadási kísérlet). In *Van és legyen a jogban*. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára. i.m. 241. p.

⁶⁵⁹ Sajó András a következőképpen összegzi megállapításait: „A fent vázoltak szerint a közérdek három esetben igazolható. 1. Egy azonosítható csoport tagjai legalább a lehetőségeiket tekintve jobb körülmények között vannak, és nincsenek kívülállókot érintő negatív externalitások. 2. Egy adott intézkedés egy adott csoport (tagjai) javára szolgál abban az értelemben, hogy a tagok saját közös érdekeiket előmozdíthatják; nincsenek externális hatások. 3. Egy intézkedés csak pozitív externalitásokkal szolgál; nem ellentétes az így keletkezett közérdekkel, ha ezek az előnyök a társadalom tagjai között egyenlőtlenül oszlanak el (sem az, ha a kedvezményezettek nem alkotnak valamilyen közt). Ezeket az eseteket szoros értelemben vett közérdek-helyzeteknek nevezem.” Lásd SAJÓ: *uo.*; lásd még KISS BARNABÁS: i.m. 404. p.

⁶⁶⁰ *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 mozgásteret 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.

megvásárolhassák.⁶⁶¹ 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 az Emberi Jogi Bíróság előtt, ám vesztek.

A James-ügyben hozott döntés lényegében azt az elgondolást fejezi ki, hogy a demokratikus társadalomban a tulajdonjoghoz kapcsolódó gazdasági és szociális kérdésekre vonatkozó „közérdek” természetesen sokféleképpen látható. Ezért a parlamenti többség által szentesített közérdek alkotmányossági vizsgálatát annak vizsgálatára kell korlátozni, hogy az erre való hivatkozás nem volt-e önkényes.⁶⁶² A törvényhozó demokratikus legitimitását tartja tiszteletben az Alkotmánybíróság akkor, amikor a 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.⁶⁶³ 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.”⁶⁶⁴

A közérdek kategóriájának ez a középpontba állított tisztelete azonban számos kérdést és problémát vet fel. A közérdek fogalmának dogmatikai meghatározásából adódó nehézségeken túlmenően⁶⁶⁵ annak empirikus definiálása is bizonytalan. Közérdek lehet az, ami különbségtétel nélkül, közvetlenül érinti egy közösség bármely tagját. Az egyén (és nem a közösség vagy annak valamely megtestesítője) tudja csak, hogy mi érinti és milyen mértékben. Ezekre az egyénekre, illetve halmazukra teljesülhet az ún. Pareto-optimum, vagyis az a követelmény, hogy az intézkedés hatására legalább egy személy helyzete javul, anélkül, hogy bárki másé

⁶⁶¹ 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.

⁶⁶² SÓLYOM LÁSZLÓ: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. In *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. i.m. 216. p.

⁶⁶³ 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.

⁶⁶⁴ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. i.m. 627. p.

⁶⁶⁵ SCHUBERT, G.: *The Public Interest: A Critique of the Theory of the Political Concept*. Glencoe, 1960.; PENNOCK, J. R.: The One and the Many: A Note on the Concept. In *The Public Interest*. Ed. Friedrich, C. J. New York, 1966. 177.; PENDLETON, H.: *The Politics of Democracy*. New York, 1965. 424–425.; SAJÓ: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet) i.m. 251. p.

rosszabbodna.⁶⁶⁶ A Pareto-optimum teljesülése esetén ellenőrizhető értelemben beszélhetünk közérdekről. Minden olyan megoldás megvalósítja tehát a közérdeket, amely különbségtétel nélkül közvetlenül érintheti egy közösség bármely tagját oly módon, hogy e közösség bármely – legalább egy – tagját jobb helyzetbe hozza anélkül, hogy bármely más tagja hátrányosabb helyzetbe kerülne.⁶⁶⁷

Sajó András – igencsak pesszimista – véleménye szerint azonban a legtöbb olyan esetben, ahol a közérdekre hivatkoznak, nem lehet a hivatkozásnak ésszerű jelentést tulajdonítani. 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 felsőbbbségének 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 érdekek 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.⁶⁶⁸

Sajó András közérdekkel szembeni szkepticizmusának – bizonyos összefüggésben – ellentmond Posner teóriája a jog gazdasági megközelítésére vonatkozóan. Ennek

⁶⁶⁶ Minden egyes időpontban léteznie kell a szabályok egy együttesének, amely szabályok arra szolgálnak, hogy a csoporttagok, mint magánszemélyek magatartását korlátozzák. Ebben az esetben a csoport által elért pozíció Pareto-optimális, feltéve, hogy a csoport egyes tagjai tökéletesen informáltak és tökéletesen racionálisak. Lásd BUCHANAN, J.: A Pareto-optimalitás érvényessége. In *Piac, állam, alkotmányosság*. KJK, 1992. 54. p.; KAPLOW, L. – SHAVELL, S.: Notions of Fairness Versus the Pareto Principle: On the Role of Logical Consistency. *The Yale Law Journal*, 2000. Vol. 110. 237. és köv. p.; CHANG, H. F.: A Liberal Theory of Social Welfare: Fairness, Utility and the Pareto Principle. *The Yale Law Journal*, 2000. Vol. 110. 251. és köv. p.

⁶⁶⁷ BARRY, B.: The Use and Abuse of „The Public Interest”. In *The Public Interest*. Ed. Friedrich, C. J. New York, 1966. 196–197. p.; SAJÓ: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). i.m. 258. p.

⁶⁶⁸ SAJÓ: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). i.m. 263. p.

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 pervesztése 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.⁶⁶⁹

A nemzetközi emberi jogi egyezményekben szereplő közérdek-klauzulák egyes elemeit azonban az Alkotmánybíróság is legitim alapjog-korlátozási célnak ismerte el. Így például a törvényhozás alapvető jogokat korlátozhat a közélet tisztaságára,⁶⁷⁰ a köznyugalomra, mint elvont értékre,⁶⁷¹ meg nem határozott nyomós közérdekre,⁶⁷² vagy a közérdekre⁶⁷³ hivatkozva. Ezek a közérdekre hivatkozó, lehetséges korlátozások nem egyenrangúak: a korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (például a köznyugalom).⁶⁷⁴

A közérdek-fogalom bírói alkalmazása részben eljárásjogi (részvételi) követelmények megfogalmazására, részben arányossági tesztek alkalmazására vezetett, a közérdek tartalmi vizsgálata azonban háttérbe szorult. Ez viszont változatlanul lehetővé teszi a mindenkor szabályozási hatalommal rendelkezők elfogultságainak érvényesülését. A bírói felülvizsgálat, ha passzív, csak felülhitelesítést szolgál; ha aktív, akkor legfeljebb arra vállalkozik, hogy magát tolja az eddigi közérdek letéteményesek helyébe anélkül, hogy közelebb kerülne a közérdekhez. Az igazságszolgáltatás által meghatározott közérdek a törvényhozó közérdekfelfogását legfeljebb a kevésbé érvényesülő személyes elfogultságban haladja meg. Amikor azonban a bíróságok elmulasztják meghatározni azokat a

⁶⁶⁹ 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.

⁶⁷⁰ 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69., 71. (vagyonynyilatkozat).

⁶⁷¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 157., 178. (véleményszabadság); 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83., 96. (önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi szankcionálása).

⁶⁷² 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312., 313.

⁶⁷³ 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85., 92–93.

⁶⁷⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., 198.

feltételeket, amelyeknek a közérdek szolgálatához teljesülniük kellene, ezzel a hatalmukat erősítő bizonytalanságokat keletkeztetnek.⁶⁷⁵ Mindebből az következik, hogy meghatározott közérdek hiányában sohasem kerülhet sor jogkorlátozásra, és a közérdek sem indokolhat olyan fokú beavatkozást az emberi jogok területén, mint amikor más emberek jogainak védelme érdekében kerül sor jogkorlátozásra.⁶⁷⁶

Megítélésünk szerint a közérdekűségi tesztet szigorítani kell, és nem lehet csupán eljárási hiányosság vagy nyilvánvaló hiba esetére korlátozni. Erre az egyik megoldás, hogy elfogadjuk: a(z) általános) közérdekre hivatkozás lényegében bújtatott hivatkozást jelent más jogokra, jellemzően harmadik generációs jogokra⁶⁷⁷ (élhető város, fejlettebb távközlés, közlekedés, természet védelme, műemléki jelleg stb.). „Erősebb” hivatkozási alapot jelenthet az árvízvédelem, amely már élet- és általános vagyon- (és tulajdon-) védelmi célt takar. Ez a lépés azért szükséges, mert a közérdek fogalma túl általános⁶⁷⁸ ahhoz, hogy adott esetben a döntés háttérében fellelhető érdekek megismerhetővé váljanak, másrészt az absztrakt vizsgálat eltávolít attól, hogy a tulajdon korlátozásával vagy elvonásával elérhető előnyök ténylegesen mérlegre kerüljenek.⁶⁷⁹

A közérdekre hivatkozás esetén tehát ugyanúgy jogok ütközéséről van szó, ám itt a korlátozási hivatkozás alapjául szolgáló másik jog látens módon van csak jelen. Ez alapján megállapítható, hogy egy általánosabb jellegű, bújtatott hivatkozás esetében indokolt a szigorúbb mérce alkalmazása, amely a fogalmi bizonytalanság ellensúlyozására valamiféleképpen képes. Vagyis nem csupán szükséges a teszt

⁶⁷⁵ SAJÓ: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). i.m. 267. p.

⁶⁷⁶ HALMAI – TÓTH: *Emberi jogok*. i.m. 126. p.

⁶⁷⁷ Ezt az érvelést erősíti Majtényi László megállapítása: vagy alkotmányos jogokról beszélünk, vagy közérdekről, a kettő együtt csak kivételesen értelmezhető. A közérdek továbbá olyan hivatkozási pont, amely egyszerre szolgál a jogok forrásaként és ugyanezen jogok korlátozási alapjaként. (Az információs szabadság kapcsán pedig a közérdek-hivatkozás valójában szükségtelen, hiszen az információt kérőtől nem követelhető meg, hogy kérésének célját igazolja – főként nem annak közérdekűségét.) MAJTÉNYI LÁSZLÓ – SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: A közérdek és az alkotmány. In *Közérdek és Közigazgatás*. i.m. 122. p., idézi KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. Uo.

⁶⁷⁸ Lásd pl. Holló András – alább hivatkozott – 535/B/1999. AB határozathoz fűzött különvéleményének 2. részét.

⁶⁷⁹ Sajó András szerint: „Szorosabb jogi szempontból a szaporodó emberi jogok nem pusztán a legitimitás inflációjá miatt okoznak nehézséget, hanem azért, mert növelik az emberi jogok közti konfliktus esélyét.” SAJÓ ANDRÁS: Az „emberi jogok” jogi haszontalanságáról és lehetetlenségéről. *Világosság*, XXXI. Évf. 8 – 9. szám, 577. p., és „Ily módon tehát újabb és újabb ellentéteket teremtünk, amelyek megoldásában már aligha igazít el az emberi jog. És ha több az emberi jog, a kombinatorika szabályai szerint növekszik ütközéseik száma. Márpedig a jogi szabályozásnak a maga konzisztencia-követelménye szerint éppen ezen ütközéseket kellene kezelhetővé tennie.” SAJÓ: i.m. 578. p.

alkalmazása a közérdekre hivatkozás esetében, de az alapján egy „alaposabb”, szigorúbb vizsgálatnak van helye.

Az Alkotmánybíróság néhány határozatában úgy foglalt állást, hogy a szükségességi és arányossági teszt mindkét elemének alkalmazására sor kell, hogy kerüljön a kisajátítás – egyébként a 13. § (2) bekezdés szerinti speciális garanciákkal körülbástyázott – esetében is.⁶⁸⁰ Az Alkotmánybíróság ezen megközelítés koherens kifejtésekor (az utóbbi években) abból indul ki, hogy az általános jogkorlátozási kritériumnál a szemben álló másik jog kisajátítás esetén lehet közérdek is, vagyis ebben az esetben a másik jogot, alkotmányos célt vagy értéket egyfajta közösségi érdek váltja ki, mely egyéni jogként – úgy tűnik – nem tételezhető.

A közérdek fogalma azzal tehető megfoghatóvá, ha az arra hivatkozót kötelezzük annak bizonyítására, hogy az egyéni jogok (jogokat érintő előnyök) tömeges érvényesítését szolgálja beruházása. Másrészt a közérdekűség kapcsán érvényesített szükségességi kritérium kikerülhetetlenül megköveteli az elvont érdek mögötti cél, előny feltárását (kommunikáció, közlekedés, közművek biztosítása stb.), amely végső soron szükségtelenné teszi magának a közérdek fogalmának vizsgálatát. A szükségességi kontroll közvetlenül a konkretizált célra vagy előnyre irányulhat – ezt nevezhetjük a szükségesség szükségtelenítő erejének.

A közérdekűség – valódi, empirikus vizsgálat esetén, vagyis ha azonosítható közösségi érdeket kell bizonyítani – további garanciális elemet jelenthet a szükségességi és arányossági teszten túl [a 13. § (2) bekezdésben szereplő kivételesség és az értékgarancia szintén ilyen további biztosítékokat, szigorításokat jelentenek]. Másrészt az Alkotmánybíróság nem szakadhat el az Alkotmányban tételezett „közérdek” fogalomtól – azonban nem adhatja fel azt a törekvést sem, hogy ezt tartalommal töltse ki. Ilyen tartalmi elemet jelent, hogy a hivatkozott újabb megközelítésben a jogalkotó kötelezése olyan feltételek meghatározása a közérdek-hivatkozás esetén, amely alapján a bíróság tényleges (tartalmi) kontrollt végezhet a hatósági döntés felett.

Holló András véleménye⁶⁸¹ szerint a teszt alkalmazása közérdekre hivatkozás esetén annak a veszélyét rejti magában, hogy „fellazul” az alapjogvédelmi gyakorlat,

⁶⁸⁰ A szükségességi elemet alkalmazó döntések: 7/1991. (II. 28.) AB hat., 27/2000. (VII. 6.) AB hat., 2299/B/1991. AB hat., 33/2002. (VII. 4.) AB hat., 21/2005. (VI. 2.) AB hat., 25/2006. (VI. 15.) AB hat., 29/2006. (VI. 21.) AB hat., 7/2006. (II. 22.) AB hat., 35/2005 (IX. 29.) AB hat., 11/1993. (II. 27.) AB hat.; az elvi újrafogalmazást a 35/2005. (IX. 29.) AB határozat végezte el. Lásd összefoglalóan például: 535/B/1999. AB hat. (2006. okt. 3.) III. 2. d – e) pontok.

⁶⁸¹ 535/B/1999. AB határozathoz fűzött különvélemény 2. része.

éppen a közérdek elvont jellege miatt: „Az alapjogi tesznek lényege az, hogy alapvető jog csak valamely másik alapvető jog, alkotmányos cél, vagy érték védelme, érvényesülése érdekében korlátozható, és csak ehhez képest bír jelentőséggel a szükségesség, arányosság követelménye. Egy határozatlan tartalmú közérdek fogalom bevezetése a 8. § (2) bekezdésének értelmezésébe az alapjogi korlátozás lehetőségének kiszélesítéséhez vezethet.” Tehát az alapjogi teszt véleménye szerint nem alkalmazható, azonban egyetért a kontroll szigorítását célzó törekvéssel, és ezt a – szintén az alapjogi teszt szerinti – arányosság megfelelő értelmezésével látja megvalósíthatónak.

Paczolay Péter – aki az 1993 óta követett „közérdekűség” gyakorlatot tartja irányadónak⁶⁸² – a 22/2006. (VI. 15.) AB határozathoz fűzött különvéleményében hangsúlyozza, hogy a közérdekűség mellett a kivételesség vizsgálata teremt lehetőséget szigorúbb alkotmányossági vizsgálatra. A 479/B/1993. AB határozatra hivatkozva úgy fogalmaz, hogy „a kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti. A határozat szerint a kivételesség érvényesülésének biztosítéka az az előírás, amely a kisajátítási hatóság kötelezettségévé teszi annak vizsgálatát, hogy a közérdekű célt a kisajátítani kért ingatlanon indokolt-e megvalósítani.” Számomra úgy tűnik, a kivételességet biztosító garanciális elemként megnevezett „indokoltsági” kritérium lényegében a szükségességi elemmel tartalmilag megegyező feltételt takar. A kisajátításról szóló új törvény ehhez hasonlóan elsősorban „indokoltság”-ként tételez a 4. §-ban olyan részletezett szempontokat, amelyek lényegében a szükségességi és arányossági teszt elemeihez hasonló követelményeket jelentenek.⁶⁸³

Ez a közelebbi vizsgálat egyrészt a szükségesség vizsgálatával az alapjogi teszt alkalmazásakor valósulhat meg (a fogalomhasználat másodlagosságát elfogadva: ez megvalósulhat akár az arányosság, akár a kivételesség fogalmának megfelelő

⁶⁸² Három, a tulajdonhoz való jogot érintő határozathoz (22/2006. (VI. 15.) AB hat., 33/2006. (VII. 13.) AB hat., 42/2006. (X. 5.) AB hat.) is különvéleményt fűzött, melyeket összefoglalóan bemutat: Paczolay Péter: Különvélemények a tulajdonhoz való jog alkotmányos korlátairól. In TÓTH KÁROLY (szerk.): Tanulmányok *Dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 2007.

⁶⁸³ A törvény 4. § (1) bekezdésében számos pont kifejezetten használja a „szükséges” kifejezést (a, b, da, ea, eb, ec, fd, ga, ke) pontok), és más kritériumok esetén is, eltérő megfogalmazásban lényegében szükségességi követelményekről van szó: c) „nem valósítható meg”, „nem lehetséges”, dc) „más szempont miatt nem lehetséges”, ga) „tartósan (...) szüksége van”, ib) „másként nem lehetséges”, i) „másként nem biztosíthatóak”, „la) a tulajdonos az erdejében olyan tevékenységet folytat, amely kisajátítás hiányában erdő kipusztulását eredményezi; lb) az erdőtelepítés (fásítás) a tulajdonos közreműködésével eredményesen nem valósítható meg, vagy aránytalan nagy költséggel járna”.

alkalmazásával), másrészt egy kevésbé elméleti, sokkal inkább gyakorlati megközelítéssel.⁶⁸⁴

Ehhez abból kell kiindulnunk, hogy amikor a törvényhozó közérdekről beszél, valóban közérdekre gondol: tehát olyan empirikusan vizsgálható érdekközösségre, amelynél egy jól meghatározható embercsoport közös érdekének érvényesítése alkotmányos keretek között egyes magánérdekek fölé kerekedhet. A vizsgálathoz alkotható egyfajta elméleti keret, melynél a közérdek *per definitionem* tételezett, továbbá az eljárás egyfajta demokratizálásával is lehetőség nyílt a közérdekűség megfelelő vizsgálatára.

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.
- 3. Csak pozitív externália (akár egyenlőtlen elosztás mellett⁶⁸⁵). Mivel a tulajdon elvonása egyetlen kör (a tulajdonosok) vonatkozásában jelentős érdeksérelemet jelent, erre az esetre sem kerülhet sor a kisajátítás során.

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

⁶⁸⁴ Az empirikus megközelítéseket alapvetően Körtvélyesi Zsolt már többször idézett tanulmánya alapján vázoljuk fel. Lásd KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. i.m. 208 – 214. p.

⁶⁸⁵ 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.

Az esküdtszéki rendszer elviekben a hasonlóan állampolgári mérlegelést, lakossági szerepvállalást igénylő esetekre nyújt megoldást. Talán nem véletlen, hogy a kisajátítást általános igénnyel hazánkban először rendező 1881. évi XLI. tc. garanciális jelleggel esküdtszéket állított fel.⁶⁸⁶ Az esküdtszék olyan intézmény, amely kísérletet tesz arra, hogy a „köz”-t alkotókat bevonja a döntéshozatalba. Azonban döntő megszorítás a bemutatott eljárás során, hogy az esküdtszéki eljárás csupán a kártérítési összeg kérdésében hivatott dönteni, arra nincs hatásköre, hogy magát a kisajátítás tényét, vagyis például a közérdekre hivatkozás tartalmát vizsgálja.

Bár jelen körülmények között hasonló esküdtszék hazai felállításának nincs túl sok realitása, egy *laikusokból álló testület előtti eljárás* megfelelő keretet adhatna, hogy a közérdekre hivatkozó és annak meglétét vitató álláspontok részletes érveléssel fellépve megütközzenek.⁶⁸⁷

Körtvélyesi Zsolt hangsúlyozza, hogy valamiképpen figyelembe kell venni, hogy a közérdek mibenlétének megállapítása lényegében a politika feladata – ennek megállapítását természetesen a jog nem vállalhatja át, annak határait azonban kijelölheti.⁶⁸⁸ *Temesi István* ugyanakkor helyesen utal arra, hogy a politikusok nem feltétlenül alkalmasak arra, hogy megállapítsák, mi is a közérdek. A politikus ugyanis mindig a napi aktualitások szerint cselekszik, akkor is, amikor a közérdek tartalmát határozza meg. Ugyanakkor a közérdek fogalmához hozzá tartozik, hogy *megszabadítsák a pillanatnyi csoportérdekek nyomásától.*⁶⁸⁹ Ennek egyik garanciája lehetne, ha a közérdek meghatározása alkotmányi szintre kerülne. Erre hívja fel a figyelmet *Temesi István* tanulmánya, hogy *ti. a közérdek, a közérdekűség megfogalmazása az Alkotmányba illő feladat.*⁶⁹⁰ Saját álláspontunk szerint valóban

⁶⁸⁶ A törvénycikk V. fejezete részletesen rendelkezik az esküdtszék alakításáról, majd a VI. fejezet az esküdtszék előtti eljárásról. E szerint „Pest város képviselő testülete (...) a városban lakó és teljes kora házbirtokosok közül 300. Budaváros képviselőtestülete pedig azon módon 200 esküdtet választ” (41. §). Az így megállapított, egy évre érvényes névjegyzékből sorsolással kiválasztják az adott negyedévben „esküdti szolgálatot” teljesítő 36 rendes és 18 póttagot (44. §). Keresetlevél benyújtása esetén mindkét felet („ministeri megbízottat”, illetve a „birtokost” és egyéb érdekelteket) megilleti a jog, hogy a 36 tagból 12-12-t minden indoklás nélkül kihúzzon. Az így megmaradt tizenkét tag dönt, mely döntéshez szemlélet tarthat, szakértőt meghallgatni stb.

⁶⁸⁷ Képzeljük el a laikusok, helyi lakosok előtt zajló vitát egy-egy útépítés, beruházás kapcsán.

⁶⁸⁸ KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. i.m. 209. p.

⁶⁸⁹ TEMESI ISTVÁN: Szemelvények a közérdek fogalma meghatározásának köréből. In *Közérdek és Közigazgatás*. (szerkesztette: Szamel Katalin) i.m. 109. p.

⁶⁹⁰ Temesi István utal többek között a spanyol alkotmányra is, melynek számos rendelkezésében (úgy mint a 30., 34., 44., 47., 103., 128., 144., 149. 150. és 155. cikk) megtalálható – expliciten vagy impliciten – a közérdek kifejezés. Lásd TEMESI ISTVÁN: Szemelvények a közérdek fogalma meghatározásának köréből. In *Közérdek és Közigazgatás*. (szerkesztette: Szamel Katalin) i.m. 113 – 114. p.

szükséges az Alkotmányban legalább utalni a tulajdonhoz való jog közérdekű korlátozásának lehetőségére, a közérdek fogalmát pedig, ha nem is magában az Alkotmányban, de legalább kétharmados, alkotmányerejű törvények szintjén kellene meghatározni.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy végső soron a kisajátítás révén előnyt szerző közösség érdeke a megállapított keretek között minél erőteljesebben kell, hogy érvényesüljön. Így nem lehet elégséges annak törvényhozói deklarációja, hogy az autópályák megépítése közérdek, ha egy érintett régióban a lakosok inkább támogatnák a vasúti útvonalak fejlesztését, vagy akár – az ausztriai tranzitforgalomhoz hasonló jelenségtől tartva – kifejezetten autópálya-ellenes hangulat uralkodna.

Az esküdtszéki megoldáshoz hasonló demokratizálási irányban hatnak a *helyi népszavazások*, melyeket adott esetben egy-egy tervezett beruházás kapcsán tartanak.

A társadalomnak a magántulajdonról alkotott képét megfigyelve⁶⁹¹ kijelenthető, hogy a közvéleménytől azonban (illetve a „közvélemény nyomásától”) általánosságban hiába várnánk a magántulajdon védelmét.

További empirikus megközelítéseket keresve két, egymástól gyökeresen eltérő amerikai jogesetet érdemes vizsgálni.

Sajó András az amerikai Legfelsőbb Bíróság egy esetére hivatkozva⁶⁹² 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 eset⁶⁹³ 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

⁶⁹¹ Lásd jelent dolgozat kisajátításról szóló fejezetében Angelusz Róbert és Tardusz Róbert tanulmányát, továbbá KÖRVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. i.m. 210 – 211. p.

⁶⁹² Sajó: A közérdek-fogalom... i. m. 243. p.

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

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.”⁶⁹⁴ 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.

A másik Egyesült Államokbeli perben, a Poletown-ügyben eltérő választ adtak Michigan állam Legfelsőbb Bíróságának tagjai.⁶⁹⁵ 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. 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.”⁶⁹⁶ A gondolatmenet legmeglepőbb következtetése az, hogy a valóban

⁶⁹⁴ 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 érdekeltek és a fogyasztói érdekek védelmében tisztességesnek vélt keretek között előírják az árat. És ez különösen így van akkor, ha a gazdasági aránytalanság ártéyzőnek 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.”

⁶⁹⁵ *Poletown Neighborhood Council v. Detroit*, 410 Mich. 616 (1981). Hiv. rá, továbbá az eset körülményeinek, lefolyásának és utóéletének bemutatása: ELLEN ALDERMAN – CAROLINE KENNEDY: *A nép nevében – Az amerikai alkotmány kétszáz éve*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993, 191–205. p.

⁶⁹⁶ Alderman – Kennedy: i.m. 202. p.

elvont közérdekkel szemben az egyén tulajdonhoz való jogát minősíti „absztraktnak”. Más bírák úgy vélték, s ebben az esetben a kisajátítás elvét olyan alapokra – a General Motors profitérdekére – 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. A szerzők megjegyzik, hogy ma a teljes városrész helyén üzem működik, amely háromezer, nem hatezer munkahelyet biztosít. A példában szereplő számadatok, empirikus összevetések olyan garanciát jelenthetnek, amelyek a nyilvánvalóan téves közérdekhivatkozások elleni küzdelmet lehetővé teszik.

Ehhez első lépésben az adott ügyben közérdekként megjelenő érdek mibenlétét konkretizálni kell, kimondani, hogy pontosan miben áll a kisajátítással elérhető előny.

Második lépésben az előny számszerűsített bemutatását kell elvégezni széleskörű felmérés alapján készített hatástanulmányban. 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.

Az empirikus megközelítést az alkotmányos vizsgálatban alkalmazva arra juthatunk, hogy a törvényhozó jogkorlátozását csak akkor lehet elfogadni, ha mérhetően és igazolhatóan megfelel a felállított mércének, melynek elemei lényegében a szükségességi és arányossági tesztben alkalmazott lépéseknek felelnek meg.⁶⁹⁷ Nem engedhető meg, hogy egyfajta elvont hivatkozással, fedezet nélkül, a valós, tartalmi vizsgálatot mellőzve olyan kulcsfontosságú alapjogot, mint a tulajdonhoz való jog, széles körben korlátozhatóvá tegyünk.⁶⁹⁸

A vizsgálat elemei⁶⁹⁹ lehetnek, hogy

1. alkalmas-e a kisajátítás eszköze az elérni kívánt cél megvalósítására, illetve hogy
2. kizárólag ezzel (esetleg nagyobb korlátozással járó) jogsérelem teszi lehetővé a cél megvalósítását, továbbá hogy

⁶⁹⁷ Tartalmilag azonos következtetésként hivatkoztunk a KGD 1996. 18. sz. döntés elvi jellegű megállapítására.

⁶⁹⁸ A jogi döntés meghozatalát megelőző empirikus vizsgálatra nagyszerű példákat találunk a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatában, mely szerv eljárásaiban olykor a lehető legrészletesebb tesztelésekre kerül sor.

⁶⁹⁹ KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. i.m. 213. p.

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

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

5. 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 közérdekű szükségletet elégít-e ki, és pontosan miben áll az a szükséglet.⁷⁰⁰) Ezt követően kerülhet sor

(VI) a megfelelő értékgarancia vizsgálatára az Alkotmány szövegezése szerint (azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás). Mint ahogy számos nemzeti jogban a bírósági eljárás szakaszai is különválnak a jogalap és az értékgarancia vizsgálatok, illetve amint ez hazánkban is újra felvetődött.⁷⁰¹ A kisajátításról szóló új törvény szerint a jogalap és a megfelelő értékgarancia kérdésében egyaránt a felülvizsgálatot végző bíróság dönt, azonban a jogalap kapcsán szorosabb határidőben, közbeni ítéletet kell hozni.⁷⁰²

Az imént bemutatott elemek egyrészt az alkalmassági – szükségességi – arányossági 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 figyelmet⁷⁰³ –, 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.⁷⁰⁴ Vagyis miközben valóban adott esetben nehezzé válhat a törvényhozó tulajdoni tételező aktusai közül szétválogatni, a meghatározás mely részei tételezik a tulajdonjogot, és mely részei okozhatnak sérelmet, jogsértő elvonást, egy, a törvényi fogalomhasználatától független

⁷⁰⁰ Auby: i. m. 364. p.

⁷⁰¹ Lásd például Lomniczi Zoltán: Néhány gondolat a kisajátítási jogszabályok újraalkotása elé. *Bírósági Határozatok* 12/1992, Fórum, 951–953. pp.

⁷⁰² 2007. évi CXXIII. törvény 32. § (1) d) pontja.

⁷⁰³ DRINÓCZI TÍMEA: Az Alkotmány magántulajdonra vonatkozó rendelkezésének és 13. §-ának értelmezése. *Magyar Jog*, 2004/10. sz. 607. p.

⁷⁰⁴ SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. i.m. 641. p. Részletesebben lásd I. fejezet 1.4. rész.

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. – 3. lépésnél azzal, hogy a kisajátítást kérő meglévő vagyonával nem valósítható-e meg a közérdekként bemutatott cél, illetve a 4. – 5. esetről azzal, hogy az elérni kívánt előnyök (melyeknél a megvalósulási valószínűség adott esetben szintén vizsgálendő) 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.⁷⁰⁵

Az imént kifejtetteket összefoglalva látható, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozásának egyik legjelentősebb problémája, hogy a törvényhozó testület önhatalmúlag – azaz a szükségesség-arányosság figyelmen kívül hagyásával, pusztán „egyszerű közérdekre” hivatkozással – maga állapíthatja meg a tulajdonhoz való jog közérdekű korlátozásának azokat a lehetőségeit, amellyel szemben éppen az Alkotmánynak kellene biztosítani alkotmányos védelmet. Ezzel szemben a legbiztosabb megoldást az jelenthetné, ha az új Alkotmány *expressis verbis* rögzítené, hogy „A tulajdonhoz való jog közérdekből, a szükségesség és az arányosság alkotmányos követelményének megfelelően korlátozható. A közérdekű korlátozás szükségességének konkrét esetköreit az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény határozza meg.” Ennek eredményeként a törvényhozó a későbbiekben csak akkor hozhatna a tulajdonhoz való jogot korlátozó rendelkezéseket, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, továbbá ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban áll egymással.

Természetesen tisztában kell lenni azzal, hogy egy alkotmányozási folyamatban az alkotmány terjedelmét is szem előtt kell tartanunk. Ennél természetesen

⁷⁰⁵ KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. i.m. 214. p.

messzemenően fontosabb szempont a jogok alkotmányba foglalásának garanciális jelentősége, az alkotmány normáinak a jogalkalmazásban történő közvetlen alkalmazhatósága, valamint az alkotmányi és a törvényi szabályozás közötti észszerű arány megteremtése. Hangsúlyozzuk, hogy a kétharmados törvény csak a tulajdonkorlátozás *szükségességét* határozhatja meg közérdekből, az arányossági követelmény ebben az esetben továbbra is fennállna, aminek meglétét indokolt kérelemre az Alkotmánybíróság továbbra is felülvizsgálhatja. Ez a rendelkezés csupán tekintetben jelentene szigorítást, hogy ezután már nemcsak bármely, egyszerű többséggel hozott törvényben vélelmezett közérdek szolgáltatathatna alapot a tulajdonkorlátozás szükségességének megállapításához, hanem a parlament kétharmados többségű támogatásával elfogadott, alkotmányerejű rendelkezés.

A közérdekből történő tulajdonkorlátozás szükségességének esetköreit nem szükséges magába az Alkotmányba beleírni, a kétharmados követelmény ugyanis megfelelően biztosítja az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elválasztását a tulajdon alkotmányos védelmének terén. Az új Alkotmány szövegével kapcsolatban általában is célszerűnek mutatkozik az az elképzelés, hogy az Alkotmány – az alapjogok terén is – csupán a legfontosabb, garanciális jelentőségű szabályokat tartalmazza, a részletszabályokat pedig kétharmados törvények részletezzék majd a későbbiek során. Az alkotmány ezáltal megfelelő irányt szab a tulajdonhoz való alapjogról szóló törvényeknek, az ezt részletező törvények pedig igazodva a legmagasabb normához, annak szellemében és keretei között elvégzik a jog gyakorlásához és érvényesüléséhez még szükséges szabályok megállapítását. Az alapjogokat részletező törvényeknek ugyanis nem az a feladata, hogy az Alkotmány által biztosított alapjogok korlátait megállapítsa, hanem az eljárási kérdések taglalása, szankciók kilátásba helyezése, hatáskörök tisztázása és a felelősségi rend megállapítása.

A közérdekre hivatkozás lehetőségét megteremtő esetkörök lehetnének például a fejlettebb távközlés, közlekedés, természet védelme, műemléki jelleg, de korlátozhatná a tulajdont – vagy legalább is annak használatát – katasztrófa, árvízvédelem, amely viszont már közvetetten élet- és általános vagyon- (és tulajdon-) védelmi célt is takar. Mivel a tulajdonhoz való jog kapcsán gyakran a tulajdon elidegenítése és használata esik korlátozás alá, így szükségesnek tartanánk leszögezni, hogy *„a tulajdon elidegenítését és használatát a nemzeti, kulturális, művészeti, természeti és szellemi javak védelmében törvény korlátozhatja.”*

Emellett szintén célszerű lenne szabályozni azt, hogy „*a tulajdonjog használata nem károsíthat kulturális javakat, műemlékeket, valamint az épített és természetes környezetet.*” A nemzeti és kulturális javak mellett szintén korlátozás alá eshetne a tulajdon használata, ha annak tárgya művészeti, kulturális értéket képvisel. Ezek konkrét meghatározása azért lenne szükséges, mert a közérdek fogalma túl általános⁷⁰⁶ ahhoz, hogy adott esetben a döntés háttérében fellelhető érdekek megismerhetővé váljanak, másrészt az absztrakt vizsgálat eltávolít attól, hogy a tulajdon korlátozásával vagy elvonásával elérhető előnyök ténylegesen mérlegre kerüljenek.

A kisajátítás alkotmányos rendelkezését továbbra is változatlan formában fenn kellene tartani az új Alkotmányban is, az ui. megfelelő garanciát biztosított a tulajdon teljes elvonása ellen. Szükséges lenne azonban utalni arra, hogy „*amennyiben a tulajdon megterhelése oly mértékű, hogy ezáltal a tulajdonhoz való jog a funkcióját már nem tudja betölteni, akkor azt a kisajátítás szabályai szerint kell elbírálni.*” Előfordulhat – és elő is fordult – olyan eset, hogy a jogalkotó egy *de facto* kisajátítást *de iure* „csak” korlátozásként próbált feltüntetni.⁷⁰⁷ Garanciális szempontból ezért indokolt az új Alkotmányba belevenni, hogy a jogalkotó a tulajdont csak a kisajátításra vonatkozó alkotmányi rendelkezések alapján vonhatja el törvényi úton is.

⁷⁰⁶ Lásd pl. Holló András 535/B/1999. AB határozathoz fűzött különvéleményének 2. részét.

⁷⁰⁷ Lásd a Csepeli Nemzeti Szabadkikötő ügyében hozott 45/1997. (IX. 19.) AB határozatot a IV. fejezet 4.3.3. részben.

V. Összefoglalás – az értekezés összegzése

Dolgozatunkban áttekintettük a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének kialakulását, történeti hátterét, és a magyar Alkotmánybíróság erre vonatkozó gyakorlatát. Ennek eredményeként a következő tudományos eredmények, összegző megállapítások szűrhetők le.

A tulajdonhoz való alkotmányos jog egyike a legrégebben megjelenő alapjogoknak. A tulajdonhoz való jog alkotmányos alapjogként illetve emberi jogként való megjelenése a felvilágosodással és a polgári átalakulással veszi kezdetét, amikortól kezdve már nem csupán egyes kiváltságos rétegek, hanem az egész emberiség számára is garantálnak bizonyos jogokat, így a szabadságot és a tulajdont. Nem véletlen, hogy ez a két jog egyszerre, egyidejűleg, a korábbi feudális társadalmi rend felbomlásával jelenik meg, mint egymást feltételező alapvető jog. Könnyen belátható, hogy ahol nincs az embereknek tulajdona, ott igazából tényleges szabadságjogokról sem lehet beszélni. *A tulajdonhoz való jog* tehát valamennyi szabadságjog „anyajogaként” is felfogható ebben az értelemben, és kialakulását, sőt funkcióját tekintve is *az első generációs jogok közé sorolandó*. Természetesen azt a felfogást is elfogadhatónak tartjuk, hogy a tulajdonhoz való jog közel áll a később kialakuló gazdasági, szociális és kulturális, vagyis a második generációs jogokhoz is, ám a második generációs jogok az állam által védik az egyént (mint például a szociális biztonsághoz való jog). A tulajdonhoz való jognál azonban nem ez a helyzet, hanem itt éppenséggel az államtól kell védeni az egyént az állam által. A második generációs jogoknál az állam nem „fenyeget” semmivel, nem vesz el semmit, maximum nem ad, és emiatt merül fel alkotmányossági probléma.

A tulajdon védelmére vonatkozó elméletek vizsgálata során két koncepció kialakulását figyelhetjük meg. Az egyik a tulajdon *természetjogi* vagy *liberális felfogása*, amely szerint a tulajdon olyan természetes joga az egyes embereknek, amely már a természeti állapotban is megillette őket, és az államhatalom kialakulására csak a tulajdon védelmének érdekében volt szükség. Ez a felfogás tehát a tulajdon „állam előttiségét” hangsúlyozza, és e szerint a felfogás szerint a tulajdonosi jogok korlátlanok, és hagyományosan e körbe értendő a birtoklás (és mások kizárása a birtoklásból), használat és a tulajdon tárgyai feletti szabad rendelkezés joga. E felfogás szerint tehát az állam, a jogalkotó köteles ezeknek a jogoknak a feltétlen

tiszteletben tartására, vagyis a tulajdon védelme még az államhatalommal szemben is prioritást élvez. E körbe tartozik az alkotmánybíróságnak az a feladatköre is, mely szerint szükség esetén a tulajdont szabályozó, és ezáltal korlátozó jogi normákat meg kell semmisítenie. E felfogás, mely a tulajdonhoz való jogot alapvető emberi jogként fogja fel, egyik legjelentősebb képviselője, John Locke nyomán nemcsak az észak-amerikai deklarációkra, majd az Amerikai Egyesült Államok alkotmányára, de a francia Ember és Polgár Jogainak Deklarációjára is jelentékeny hatást gyakorolt.

A másik felfogás *a tulajdon szociális, jóléti koncepciója*, amely – az előző felfogással szemben – éppenséggel az állam szerepét hangsúlyozza a tulajdonnal szemben. Eszerint tehát a magántulajdon nem felsőbbrendű az államérdekeknél, hanem a magántulajdon integráns részét képezi a kormányzati politika érdekeinek, és ily módon jelentékeny szerepet játszik a tulajdonosok és a tulajdon (használat, rendelkezés) társadalomra gyakorolt hatásának meghatározásában. Ez alapján ugyanis a tulajdon szociális funkciója határozza meg a jogalkotó megbízatását a tulajdon szabályozásában, és nem fordítva. A tulajdonjog tehát itt már különválnak az emberi szabadságjogoktól, és eleve magába foglalja az egyéni tulajdonjogok korlátozásának lehetőségét is. A tulajdon tehát eszerint a felfogás szerint nem abszolút érvényű és korlátozhatatlan, hanem csak annyiban létezik, amennyiben azt a jogalkotó lehetővé teszi a jogi szabályozás által és ezáltal az alkotmánybírósági kontroll csupán a tulajdonra vonatkozó jogi szabályok *eljárásai szempontú* felülvizsgálatára korlátozódhat, a tartalmi felülvizsgálat lehetőségének kizárásával egyidejűleg. Ez a – Thomas Hobbes megközelítéséből kiinduló – elmélet a német, illetve a későbbi francia alkotmányokban kapott jelentősebb szerepet, de megjelent a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is, mikor a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a testület leszögezte, hogy „az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.”

Emellett a két irányzat mellett nem szabad figyelmen kívül hagynunk az ún. *szocialista alkotmányokban* megjelenő tulajdoni rendelkezéseket sem. Ezekre ugyanis a földre vonatkozó magántulajdon teljes eliminálása, a termelőeszközök állami tulajdonba vonása és az ún. szocialista tulajdoni forma kialakítása – az állami tulajdon privilegizált helyzetének bevezetése mellett – volt jellemző. Az 1936-os sztálini alkotmány hatására a magyar alkotmányos szabályozást is közel negyven évig

meghatározta, de a rendszerváltozást követően éppen a korábbi állami tulajdon hatalmas túlsúlyának lebontása, és az új, magántulajdonon alapuló társadalmi rend kialakítása jelentette lényegében az első komoly feladatot az Alkotmánybíróság számára, aminek hatására szinte elsőként került szembe az Alkotmány 9. és 13. szakaszainak értelmezésével.

A tulajdonhoz való jog mai formájában az 1989/90-es rendszerváltozással végbemenő átfogó alkotmányrevízió során került be a magyar Alkotmányba. A szabályozás és az annak alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlat azonban hagy kívánni valót maga után. Értekezésünk fő tézisei elsősorban ezeknek a hiányosságoknak, ellentmondásoknak a tisztázásra szolgáltak.

A hatályos magyar Alkotmány több helyen is rendelkezik a tulajdonról. A 9. §-ban a piacgazdaság vonatkozásában a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát mondja ki, a 13. §-ban pedig a kisajátítás mellett szól a tulajdonhoz való jog állam általi biztosításáról. Az Alkotmánybíróság ezeknek a szabályoknak az értelmezésével elsőként a korábbi állami tulajdon privatizációjával kapcsolatban meghozott határozatai során szembesült. A határozatok elemzése során rámutattunk arra a problémára, hogy a tulajdonhoz való jog alkotmányos garanciája csak a már meglévő tulajdonra vonatkozik, függetlenül annak alanyától, tárgyától vagy nagyságától.

A tulajdonhoz való jog tehát sokkal aprólékosabb, részletesebb szabályozást igényelt volna (igényelne) alkotmányi szinten is, mint például a német Grundgesetz, mely a tulajdon szociális kötöttségét is *expressis verbis* említi. Ugyan a magyar Alkotmánybíróság igyekezett az Alkotmánynak ezt a hiányosságát pótolni, ám feltétlenül szükségesnek tartjuk *de lege ferenda* a tulajdonhoz való jogról szóló 13. §-ban a tulajdon szociális kötöttségére való utalást, valamint annak kinyilvánítását is, amit az Alkotmánybíróság már az egyik legkorábbi határozatában is kifejtett, hogy „a tulajdon az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját jelenti”.

A kisajátítást és a tulajdonhoz való jogot – legalább szakaszszámok tekintetében – az Alkotmányban el kellene választani egymástól. Az Alkotmánybíróság azonban ezt sajnos nem tette meg, hanem gyakorlatilag „összemosztá” a két intézményt. Az Alkotmány ugyanis különbséget tesz a közjogi kisajátítás [13. § (2) bekezdés] és a polgári jogi tulajdonjog alkotmányos védelme [13. § (1) bekezdés] között. Ebből kifolyólag viszont különböző korlátozási tesztet kell(ene) alkalmazni a kettőre. Meglátásunk szerint a tulajdonhoz való jog lényeges tartalma nem redukálható az értékgarancia követelményére, így annak korlátozását a szokásos alapjogi tesztnek, a

szükségességi-arányossági követelményeknek vetnék alá, míg kisajátításnak a szokásos – más külföldi alkotmányokban is megjelenő – feltételek (kivételesség, közérdek, kártalanítás) mellett lehet helye. Ez az értelmezés sokkal inkább megfelelne az Alkotmány szövegének, amelyben nem szerepel például, hogy tulajdont korlátozni lehet *egyszerű közérdekből*. Természetesen amennyiben egységes intézményként szemléljük a 13. §-t, ésszerűnek tűnik, hogy ha teljes elvonás közérdekből lehetséges, akkor a kisebb beavatkozást jelentő korlátozásnak sem lehet szigorúbb mércéje. Azáltal, hogy a tulajdonhoz való jogba való beavatkozáshoz elegendő a közérdek (és nem szükséges alapjog vagy más alkotmányos érték védelme), és ez az Alkotmánybíróság által vélelmezett közérdek csak annak nyilvánvaló hiányában dől meg, az egyetlen lényeges különbség, hogy közérdek hiányában történő kisajátítás elvileg sem tehető alkotmányossá kártalanítással, míg a korlátozás igen.

Az amerikai gyakorlattal összevetve látható, hogy bizonyos téren a magyar Alkotmánybíróság nem ütközött olyan fogalmi nehézségekbe, mint a Supreme Court a teljes elvonáshoz nem közelítő tulajdonkorlátozásból eredő sérelmek orvoslása kapcsán. A magyar Alkotmánybíróság természetesnek vette, hogy megszabja az általában vett tulajdonkorlátozás alkotmányos kereteit, aminek oka akár az is lehet, hogy a magyar Alkotmány kifejezetten garantálja a tulajdonhoz való jogot, noha a testület akár önmagában a kisajátítási szabályból is ugyanide juthatott volna. Mindezt arra alapozzuk, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdon közérdekből való korlátozásának lehetőségét is a 13. § (2) bekezdéséből vezette le.

Mindemellett megállapíthattuk azt is, hogy a magyar Alkotmánybíróság az amerikai Legfelsőbb Bíróságnál sokkal aktívabbnak bizonyult a tulajdonvédelem alkalmazhatóságának kiterjesztésében, és ezáltal a kisajátítás és a tulajdonhoz való jog korlátozása elleni garancia sokkal erősebbnek bizonyul. A kompenzációköteles esetek köre elvileg nagyobb, mert az Alkotmánybíróság a kisajátítási nyelvezetet az alapjogi nyelvezettel vegyesen használja. Valódi kritériumok ugyanakkor nincsenek arra, mikor jár kártalanítás, mert azt az Alkotmánybíróság dönti el esetről esetre.

Azáltal viszont, hogy az Alkotmánybíróság a hangsúlyt nem a kisajátítás és a tulajdonhoz való jog korlátozása közötti distinkcióra helyezi, nagyobb szerepet kap az eseti mérlegelés.

Nem fogadható el az a vélemény, miszerint a kisajátítás a tulajdonhoz való jog korlátozásának szélső esete, mert ebben az esetben ez az alapjog teljesen kiüresedik. A tulajdonhoz való jog a tulajdont védi, a kisajátítás pedig egy közhatalmi aktus. A

tulajdonhoz való jogot az Alkotmány addig védi, amíg annak van tárgya. A kisajátításnak viszont már nincs kapcsolata a tulajdonhoz való joggal, hiszen kisajátítás esetén már nincs meg – vagyis pontosabban megszűnik – a tulajdonhoz való jog tárgya. A kisajátítás tehát egy közhatalmi aktus, amelynek a következménye egy kényszer-adásvételi szerződésnek hatalmi szóval való létrehozatala.

A tulajdonhoz való jog tehát a magánjog szférájában mozog, de a polgári jogi tulajdonfogalomnál gazdagabb. A polgári jogi *tulajdonjognak* és az alkotmányjogban megjelenő *tulajdonhoz való jognak* elhatárolásra kell kerülnie az Alkotmánybíróság gyakorlatában is. Az Alkotmánybíróság a saját tulajdonfogalmának kialakítása során olyan jogosultságokat is tulajdonnak minősített, amelyek a hagyományos (kétségtelenül magánjogi) értelmezés szerint nem tekinthetők annak. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint tehát az alkotmányjogi tulajdonfogalom nem követi szükségszerűen a polgári jogi tulajdonfogalmat, amely értelemszerűen az Alkotmány szupremáciájából ered. Az Alkotmánybíróság fokozatosan kiterjesztette a tulajdonvédelmet a polgári jogi tulajdonon kívüli egyéb dologi, majd kötelmi jogi jogosultságokra, sőt közjogi igényekre. A kiterjesztés alapjául lényegében a tulajdon autonómiabiztosító funkciója szolgált. Ezek közül a legnagyobb hatású a társadalombiztosítási igények tulajdonná minősítése volt, amely lehetővé tette a Bokros-csomag „megnyirbálását”. Ezt összevetve az egyesült államokbeli gyakorlattal, két alapkülönbséget tapasztalhatunk. Egyrészt az USA-ban a tulajdont, illetve a tulajdoni jogok kifejezést sokkal tágabb és lazább értelemben használta már a *common law* is, ezért a Legfelsőbb Bíróság nem terjesztette ki a tulajdon fogalmát, és nem alakított ki autonóm alkotmányos tulajdonfogalmat. Másrészt a jóléti juttatások sem a *due process*, sem a *takings* klauzula esetkörében nem kapnak tulajdoni védelmet, kivéve, ha elvesztésük eléri a *regulatory taking* szintjét.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata alapján azonban a tulajdonhoz való alkotmányos jog tartalma nemcsak a polgári jogi tulajdonjog, hanem ehhez már egyéb közjogi, szociális, társadalombiztosítási elemek – de szigorúan csak az ellenérték fejében járó szolgáltatások – is társulhatnak. Az Alkotmánybíróságnak ez a felfogása azonban – egyebek mellett – azt a veszélyt is magában hordozza, hogy innentől kezdve a testület eseti mérlegelésétől függ annak megítélése, hogy mit tekint éppen – a klasszikus magánjogi tulajdonfogalomtól eltérően – a tulajdonhoz való jog védelmi köre alá tartozónak annak ellenére, hogy eddig senki sem tekintette annak, illetve mi az, amit ugyan a polgári jog szerint tulajdonnak minősít, ám szociális kötöttsége miatt

a használata akár oly mértékben korlátozható, hogy klasszikus funkcióját már nem is tudja betölteni.

A segélyezési típusú ellátásokat azonban ki kell vennünk ebből a körből. Ez alapján tehát élesen el kell határolni a tulajdonhoz való jogot a szociális biztonsághoz való jogtól, mert ez utóbbiban már benne vannak a segélyek is. Az Alkotmány 13. §-ának kiterjesztését tehát szigorúan csak a visszterhes viszonyokra, a polgári jog körén kívüli társadalombiztosítási és egyéb visszterhes viszonyokra tudjuk értelmezni, mert ezeknek van olyan tárgya, ami a tulajdonhoz való joghoz kapcsolható. Az ismertetett határozatokból megállapítható, hogy Alkotmánybíróság ezt megpróbálta valamilyen szinten követni. Látnunk kell azonban, hogy abban tér el a tulajdonhoz való jog a polgári jogi tulajdonjogtól, hogy az alkotmányjogban nem követeljük meg a teljes ekvivalenciát. Itt figyelhető meg, hogy miért különbözik az alkotmányjogi tulajdonhoz való jog a polgári jogi tulajdonjogtól. Az alkotmányjogi tulajdonhoz való jognak ugyanis csupán *egy része* a polgári jogi tulajdonjog, de gazdagabb ennél, és ráadásul az ekvivalencia az egész tulajdonhoz való jogban már nem feltétel. A tulajdon alkotmányjogi fogalmának tartalmában három részelemet soroltunk: a tulajdonosi jogállás garantálását, a polgári jogi tulajdonjog elvonása elleni védelmet, valamint a polgári jogi tulajdonjog korlátozása elleni védelmet. Hozzá kell tenni azonban, hogy ez a kör a későbbiekben még bővíthet, sőt – a tulajdon alkotmányos funkciójának megfelelően – bővítendő is.

A tulajdonnak ez a „klasszikus” funkciója, az egyéni cselekvési autonómia anyagi megalapozása mellett azonban az alkotmánybírói gyakorlatban megjelent a tulajdon szociális funkciójának hangsúlyozása is. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Ezt a szociális kötöttséget a testület úgy juttatta érvényre, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében a kisajátításnál irányadó közérdek követelményét rávetítette a 13. § (1) bekezdésben meghatározott tulajdonhoz való jog korlátozására is. Ez a megoldás viszont mind a mai napig jogirodalmi viták középpontjában áll, hiszen az emberi jogokhoz elvileg semmiféle érdek – legyen az akár köz- vagy főleg nyomós magánérdek – nem érhet(ne) fel. A közérdek-fogalom ráadásul igencsak nehezen meghatározható fogalom, így ennek alkalmazása akár parttalanná is duzzaszthatja a tulajdonhoz való alapjog korlátozásának lehetőségét. Ugyanakkor a tulajdonnak ezt a – német Alkotmánybíróság gyakorlatából származó – szociális funkciójából kiinduló felfogását az Európai Unió Bírósága is már több

határozatába átemelte, illetve megerősítette. A *Hauer-ügyben* még csak közvetetten, a *Wachauf-ügyben* viszont már *expressis verbis* is kimondta az Európai Bíróság, hogy az alapjogok nem abszolútak, hanem szociális funkciójuk viszonylatában kell őket vizsgálni. Ebből következően ezeknek a jogoknak a gyakorlása korlátozható valamely piac közös szervezetével összefüggésben, ha a korlátozás ténylegesen megfelel a – Közösség által megkövetelt – közérdekű céloknak, valamint nem képez – az elérni kívánt célra tekintettel – aránytalan és elviselhetetlen beavatkozást, sértve ezáltal ezeknek a jogoknak a lényeges tartalmát.

Dolgozatunkban külön fejezetet szántunk annak a kérdésnek a taglalására, hogy a tulajdonhoz való jog mennyiben tekinthető emberi jognak, alapjognak. Ráműtattunk arra, hogy ma már szinte valamennyi demokratikus alkotmány, továbbá a nagy, emberi jogokkal foglalkozó dokumentumok, nem beszélve a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatáról, szinte evidenciaként kezelik a tulajdonhoz való jog alapvető emberi jogi jellegét.

Noha a magyar Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot – annak alkotmányi elhelyezkedésétől függetlenül – alapjogi rangon kezeli, érdemesnek tartjuk annak tisztázását, hogy mennyiben egyeztethető ez össze a tulajdonhoz való jog korlátozására kialakított „közérdekűségi-tesztel”. Ha egy alapjognak a lényeges tartalmát sértik, onnantól kezdve az már nem alapjog. Az Alkotmánybíróság ugyanis már igen korán leszögezte, hogy egy alapjog korlátozására csak abban az esetben van lehetőség, ha másik alapvető jog vagy szabadság érvényesülése vagy védelme más módon, mint az alapvető jog korlátozása, nem érhető el. Ezt nevezte az Alkotmánybíróság a szükségesség követelményének. A szükségesség mellett azonban az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának megfelelő arányban kell állnia egymással. Ezt nevezte az Alkotmánybíróság arányosságnak. Ha tehát a tulajdonhoz való jog, mint alapjog korlátozásáról van szó, akkor annak korlátozása is csak ennek az alapjogi tesztnek az érvényesítésével hajtható végre, méghozzá oly módon, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt lényeges tartalom ezáltal ne sérüljön. Ilyen esetben tehát a puszta közérdekűségekre való hivatkozás véleményünk szerint nem elegendő. Ha viszont a nemzetközi gyakorlatra (is) tekintettel a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán a közérdekűséget tekintjük elsődlegesnek, akkor ezt célszerű lenne az Alkotmány szintjén deklarálni oly módon, hogy „a tulajdonhoz való jog törvényben meghatározott esetekben közérdekből korlátozható.” Mindettől függetlenül az

Alkotmánybíróság nem mondhat le a szükségesség-arányosság vizsgálatáról sem, és a közérdekűségi tesztet is indokolt szigorítani, jelen állás szerint ugyanis a magyar Alkotmánybíróság azt a – nemzetközi gyakorlatban is bevett – felfogást követi, hogy a közérdek meglétét a törvényhozó az esetek nagy részében jobban meg tudja ítélni. Dolgozatunkban erre több megoldási javaslatot is tettünk.

Ugyanúgy szükségesnek tartanánk az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzat közjogi és magánjogi jogalanyiségének világos elhatárolását. Az Alkotmánybíróság ugyanis az Alkotmány 44/A. §-ban rögzített önkormányzati alapjogokat pusztá hatásköri kérdéssé degradálta, ami viszont nincs tekintettel arra, hogy az önkormányzat nemcsak közjogi, hanem magánjogi jogalany is. Ebből következően az önkormányzatok az Alkotmány 44–44/A. §§-ok szerinti magánjogi-gazdasági jogi tárgyú (vonatkozású) alapjogi helyzetbe is kerülhetnek akár az állammal szemben is. Ennek alapján viszont megítélésünk szerint az önkormányzatokat, mint magánjogi, gazdasági jogi jogalanyokat ugyanolyan alapjogi védelemben kell(ene) részesítenie az Alkotmánybíróságnak, mint bármely más magánjogi gazdasági jogalanyt.

Ugyan első ránézésre úgy tűnhet, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdon szociális-jóléti koncepcióját a maga egészében elfogadta, amikor kimondta, hogy a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Ezáltal az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja a közérdek, a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, valamint a tulajdonkorlátozásnak a korlátozás céljával való arányossága lett. Emellett az egyes döntések mélyrehatóbb vizsgálata során azonban az is megfigyelhető, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdon „lényeges tartalma” tekintetében már lehetőséget biztosít arra, hogy a bíróság egy – a népszuverenitás révén legitimált – jogalkotó által megalkotott törvényt felülvizsgáljon, és ily módon a jogalkotó hatalmát úgymond ellenőrzés alá vonja. Ezáltal a szociális, jóléti tulajdonkonceptiót az Alkotmánybíróság kiegészítette egy liberális – és politikailag nagyon hatékony – szemlélettel. Az ebben a felfogásban rejlő veszélyek viszont nem hagyhatók figyelmen kívül. A tulajdon szociális jóléti koncepciója ugyanis a tulajdon *egyes személyekhez* való hozzárendelésén alapszik, ám a törvényalkotó – elméletileg – oly mértékig előnyben részesítheti a tulajdon szociálisan kötött funkcióját, hogy az egyénekhez való hozzárendelés már csak formálisan, deklaratív kifejezésekben marad meg. Ez a megoldás azonban ténylegesen akár a szocialista rendszerből ismert

köztulajdoni rendszerhez való visszatéréshez is vezethet. Megfigyelhető, hogy azokban az országokban, ahol a tulajdon szociális-jóléti koncepciója határozza meg a közösség tulajdoni felfogását, a jogalkotónak nagyon óvatosnak kell lenni, hogy ne lépje át ezt a küszöböt, és alávesse magát az ún. „jogalkotási (törvényhozási) önkorlátozásnak”. Amikor azonban a jogalkotó nem tanúsít ilyen önkorlátozást, az Alkotmánybíróságnak kell előtérbe lépni, hogy hatáskörénél fogva rákényszerítse erre a jogalkotót.

Mindezek mellett (illetve mindezek ellenére) dolgozatunkban igyekeztünk rámutatni arra is, hogy most már közel húsz évvel a rendszerváltozást követően a magyar Alkotmánybíróság tulajdonvédelemre vonatkozó gyakorlata – melyre jelentékeny hatást gyakoroltak az amerikai Legfelsőbb Bíróság, illetve még ennél is hangsúlyosabban a német Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos döntései –, összességében megfelel a nyugati demokratikus alkotmányokkal rendelkező államok által kialakított sztenderdeknek, illetve az emberi jogok védelme szempontjából talán ma a legjelentősebbnek számító nemzetközi fórum, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított gyakorlatnak is.

VI. Tézisek

Az értekezés téziseit a következők szerint foglalhatjuk össze:

1. A tulajdonhoz való jog első generációs emberi jog. Ugyan jogirodalmi viták tárgyát képezi, hogy a tulajdonhoz való jog valóban emberi jog-e, illetve egyes álláspontok a második generációs jogok körébe sorolják, kialakulását és funkcióját tekintve a tulajdonhoz való jog az első generációs klasszikus szabadságjogok közé sorolandó.
2. A tulajdonhoz való jog *mint alapjog* azt a védelmi viszony jelenti, amely a természetes és jogi személyeket, mint jogosultakat megvédi az állam jogalkotása révén történő alkotmányellenes beavatkozásától. Formáljogilag azt tekintjük alapjognak, amit az államok többsége – a többi, alapjognak nem minősülő jogosultsághoz képest – fontosabbnak, jelentősebbnek, alapvetőnek fogad el, és a saját alkotmányában ilyenként nevesít. Tartalmilag pedig az alapjog – ahogy az az alapjogok definícióiban általában fellelhető – az egyén (természetes vagy jogi személy) alkotmányjogi-alapjogi jogállását konstituálja és garantálja az államnak az egyén cselekvési szabadságába való behatolásával szemben.
3. A tulajdonhoz való jogot *alanyi alapvető jognak* kell tekinteni, noha az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján jelenleg inkább *alkotmányos alapvető jog*.
4. A tulajdonhoz való jog viszont a mai, modern demokratikus értékeket tükröző alkotmányos alapjogként csak a rendszerváltozással került be a ma hatályos Alkotmány szövegébe.
5. Az Alkotmánybíróság a kárpótlás-privatizáció kérdésköre kapcsán szembesült először az Alkotmány tulajdonra vonatkozó szabályaival. Ezek az alkotmánybírósági határozatok, nemcsak a tulajdon alkotmányjogi védelme terén, hanem az egész jogrendszer fejlődése szempontjából döntő jelentőségűnek bizonyultak. Az Alkotmánybíróság ugyanis olyan döntéseket is

felvállalt, amelyet az Országgyűlés nem tudott – és vélhetően nem is akart – eldönteni. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy – egy szűk kört, a volt egyházi vagyont és földet kivéve – nincs helye reprivatizációnak, helyette az állami tulajdon privatizációjára és kárpótlásra kerülhetett sor. Magyarországon kívül viszont szinte valamennyi posztkommunista országban megvalósult a reprivatizáció. Ennek jogalapja Magyarországon is meg lett volna.

6. Vitatható az Alkotmánybíróságnak az az álláspontja, hogy a kárpótlás *ex gratia* juttatás. Ez a megoldás ugyanis figyelmen kívül hagyja a korábbi jogosultak (alkotmányjogi) tulajdonvédelemhez való jogát.
7. Alkotmánybíróságnak az *önkormányzati tulajdon vonatkozásában* éles határvonalat kell húznia az önkormányzatok közjogi és magánjogi jogalanyiséga között.
8. El kell választani egymástól a tulajdon – tulajdonjog – tulajdonhoz való jog kategóriáit. Az Alkotmánybíróság határozataiban is el kell választani egymástól az Alkotmány által védett tulajdonhoz való jogot mint alkotmányjogi jogintézményt és a polgári jogi tulajdonjog kategóriáját.
9. A tulajdonhoz való jog alapvetően három részjogosultságot foglal magába:
 - a. a tulajdonosi jogállás garantálása
 - b. védelem a polgári jogi tulajdonjog elvonásával szemben (abszolút és feltétlen védelem)
 - c. védelem a polgári jogi tulajdonjog korlátozásával szemben (feltételes és relatív védelem).
10. A tulajdonhoz való jog tartalma egyrészt a polgári jogi tulajdonjog, továbbá a tulajdon funkciójából kiindulva egyéb, az egyének cselekvési szabadságának alapját biztosító szociális jogosultságok, azonban csak az ellenérték fejében járó szolgáltatások.
11. A kisajátítás és a tulajdonhoz való jog korlátozása két külön intézmény. Nem fogadható el az a vélemény, miszerint a kisajátítás a tulajdonhoz való jog

korlátozásának szélső esete, mert ebben az esetben ez az alapjog teljesen kiüresedik. A tulajdonhoz való jog a tulajdont védi, a kisajátítás pedig egy közhatalmi aktus.

12. A tulajdonhoz való jog korlátozását a szokásos alapjogi tesztnek, a *szükségességi – arányossági követelményeknek kell alávetni.*
13. A tulajdonhoz való jog korlátozásánál *nem szabad lemondani a szükségesség vizsgálatáról* sem. Mindig a konkrét, adott esetben *várható előnyök és hátrányok mérlegelésével* kell kialakítunk a képet arról, hogy a közérdekre hivatkozás mennyiben állja meg a helyét.
14. Az értékgarancia nem nyújt megfelelő garanciát a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozásával szemben. Az Alkotmánybíróság jogbizonytalanságot teremt azáltal, hogy kiszámíthatatlanná teszi: a testület mikor védi a tulajdon állagát (azaz magát a dolgot vagy vagyoni értékű jogot), és mikor nyújt pusztán értékgaranciát.
15. A jogalkotó a közérdekre hivatkozással jogszabály útján nem biztosíthat az állam, illetve a helyi önkormányzat javára ingatlan tulajdonjogát. Erre a kisajátítás Alkotmányban nevesített közjogi korlátain keresztül van alkotmányos lehetősége.

VII. *De lege ferenda* javaslatok

Az értekezésben megfogalmazott *de lege ferenda* javaslataink a következők:

- az Alkotmány *is expressis verbis* rögzítse azt az – Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő – tételt, hogy „*az alapjogi tulajdonvédelem a polgári jogi tulajdonjog részjogosultságain túl kiterjedhet a tulajdon személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is, amennyiben az összefüggésben áll a saját vagyonnal vagy az értékteremtő munkával, és a tulajdonos hasznát szolgálja*”;
- az Alkotmány utaljon a tulajdonhoz való jogról szóló rendelkezésében a tulajdon szociális kötöttségére oly módon, hogy „*A tulajdon kötelez, használatának egyúttal a köz javát is szolgálnia kell*”;
- a kisajátítást és a tulajdonhoz való jogot – legalább szakaszszámok tekintetében – az Alkotmányban, az Alkotmánybíróság határozataiban pedig *de facto* is el kell választani egymástól;
- a tulajdonhoz való jog korlátozásával összefüggésben rögzíteni kell, hogy „*A tulajdonhoz való jog közérdekből, a szükségesség és az arányosság alkotmányos követelményének megfelelően korlátozható. A közérdekű korlátozás szükségességének konkrét esetköreit az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény határozza meg.*”
- az Alkotmány szintjén le leszögezni, hogy amennyiben a tulajdon megterhelése oly mértékű, hogy ezáltal a tulajdonhoz való jog a funkcióját már nem tudja betölteni, akkor azt az Alkotmány kisajátításra vonatkozó garanciális szabályai alapján kell elbírálni;
- az Alkotmánynak utalnia kell arra, hogy törvény állapítsa meg a nemzeti javaknak azt a körét, amelyek nem magyar állampolgárok tulajdonában nem állhatnak;
- rögzíteni szükséges az Alkotmány szintjén, hogy csak törvény állapíthassa meg a tulajdon azon tárgyainak körét, amelyek az élő és teremtett környezet, valamint a vadon élő fajok védelméről szóló nemzetközi egyezmények és magyar jogszabályok szerint magánszemély tulajdonában nem állhatnak.

Irodalomjegyzék

Felhasznált szakirodalom

ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1969.

AQUINÓI SZENT TAMÁS: *A teológia foglalatata. (Summa Theologiae)*. Ford.: Tudós-Takács János. Telosz Kiadó, Budapest, 1994.

ÁDÁM ANTAL (szerk.) *Alapjogok és alkotmányozás. Az emberi jogok szabályozása az új Alkotmányban. Tanulmányok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1996

BADURA, P.: *Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat* (Közigazgatási jog a liberális és szociális jogállamban), 1966.

BALOGH ZSOLT: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. Szerk. Halmai Gábor INDOK Kiadó, Budapest, 2000, 122 – 144. p.

BALOGH ZSOLT: *Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén*. Jogtudományi Közlöny, 2005, 9. sz.

BALOGH – HOLLÓ – KUKORELLI – SÁRI: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK – Kerszöv, 2002.

BÁN TAMÁS: A tulajdon védelme az emberi jogok európai egyezményében. In Halmai Gábor (szerk.): *Család, tulajdon és emberi jogok*. INDOK Kiadó, Budapest, 1999.

B. DALLAGO/G. AJANI/B. GRANCELLE (Ed.): *Privatization and Entrepreneurship in Post-Socialist Countries*, New York, 1992.

BARRY, BRIAN.: The Use and Abuse of „The Public Interest”. In *The Public Interest*. Ed. Friedrich, C. J. New York, 1966.

BEÉR JÁNOS: *Népköztársaságunk alkotmánya normatív jellegéhez*. Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője, 1960, 2.

BEÉR – KOVÁCS – SZAMEL: *Magyar Államjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1960.

BERGER, VINCENT.: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG–Orac Kiadó, Budapest, 1999.

BOBVOS PÁL: A szövetkezeti részjegytőke jogi természete. In *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szerk.: VAS JÁNOS. Budapest, 2003, 9.

BOBVOS PÁL: *A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása*. Acta Juridica et Politica, Tomus LXVI. Fasc. 3., Szerk.: TÓTH KÁROLY, Szeged, 2004.

BÖNKER, F./OFFE, C.: Die moralische Rechtfertigung der Restituion des Eigentums, In *Leviathan, Zeitschr. F. Sozialwissenschaft*, 1994.

BUCHANAN, JAMES: A Pareto-optimalitás érvényessége. In *Piac, állam, alkotmányosság*. KJK, 1992.

BURIÁN LÁSZLÓ – KECSKÉS LÁSZLÓ – VÖRÖS IMRE: *Magyar nemzetközi kollíziós magánjog*, KRIM Bt. Budapest, 2005.

CHANG, H. F.: A Liberal Theory of Social Welfare: Fairness, Utility and the Pareto Principle. *The Yale Law Journal*, 2000, Vol. 110.

CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. (szerk.: Drinóczi Tímea). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2006.

Corpus Iuris Hungarici Magyar törvénytár (1000–1895) Werbőczy István Hármaskönyve, Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1897.

CSINK LÓRÁNT – RIXER ÁDÁM: *Alkotmányjog és közigazgatási jog*. Novissima Kiadó, Budapest, 2006.

CSINK LÓRÁNT–PACZOLAY PÉTER: *A törvényhozói mulasztás problémái az alkotmánybíráskodásban*. In SZABÓ IMRE (szerk.) *Ius et legitimatio: tanulmányok Szilbereky Jenő 90. születésnapja tiszteletére*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008, 185–198. p.

CSIZMADIA ANDOR (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998.

DEZSŐ MÁRTA – VINCZE ATTILA: *A magyar alkotmányosság európai uniós forrásai*. Szöveggyűjtemény. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.

DEZSŐ MÁRTA – VINCZE ATTILA: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, HVG-Orac Kiadó, 2006.

DIDEROT, DENIS: Egy filozófus irattárcájából kiszökött töredékek (Ford. Ludassy M.) In LUDASSY MÁRIA (szerk.) *A francia felvilágosodás morálfilozófiája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1975.

DOMOKOS ANDREA: Ultima ratio a szellemi alkotások védelmében. In *Györgyi Kálmán ünnepi kötet* (szerk. Gellér B.) KJK Kerszöv, Budapest, 2004, 149–161.pp.

DOMÉ GYÖRGYNÉ: A szövetkezeti részjegy és üzletrész közös és eltérő vonásai. *Jogtudományi Közlöny*, 1994, 11–12. sz.

DRINÓCZI TÍMEA: *A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában*. In Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2004. évi 2. szám, 33 – 60. p.

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

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

DRINÓCZI TÍMEA – FRANK ÁDÁM: Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása. *Közjogi Szemle*, 2008. év 4. szám, 14 – 22. p.

EÖRSI GYULA: *Az alkotmány és tulajdonjogunk szocialista jellege*. Jogtudományi Közlöny, 1950.

EÖRSI GYULA: Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai. Akadémiai, 1975.

ESCHENBACH, JÜRGEN: *Der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums*. Duncker & Humblot, Berlin, 1996.

FÁBIÁN FERENC: *Alkotmány és gazdaság. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata*. 2003, Kézirat

FÁBIÁN FERENC: Alkotmány és tulajdon. In Szabó Imre (szerk.): *Tanulmányok dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Juridica et Politica*. Tomus LXLIX. Fasciculus 1–48. Szeged, 2007, 159 – 177. p.

FÁBIÁN FERENC: Das Recht auf Eigentum. In *Fundamental Rights in Europe and North America*. Nationalbericht „Hungary”. Fundamental Freedoms II. Ed.: Albrecht Weber. National Co-ordinator: Attila Harmathy, Zsolt Balogh. Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2006, 5.

FÓRIKA ZSOLT: A tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. A strasbourgi garanciarendszer jelentősége a romániai ingatlanrestitúcióban. In *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2008. év VI. évf. 8. szám

FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: A római jog története és intéciói, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996.

FROWEIN/PEUKERT: *Europäische Menschenrechtskonvention*, EMRK Kommentar, 2. Auflage (1996), Rdnr. 4–20.

GADÓ GÁBOR: Eljárás igazságosság a polgári perben. *Magyar Jog*, 2000/1.

GYÖRFI TAMÁS: A törvényhozó hatalom jogi korlátai. In *Jogbölcséleti előadások*. (Szerk: Szabó Miklós) Miskolc, 1998.

GRÁD ANDRÁS: *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítékezésről*. HVG–Orac, 2000.

HALFINA, L.: *A személyi tulajdonjogról a kommunizmus általános kibontakozása építésének időszakában*. Külföldi Jogi Cikkgyűjtemény, 1961.

HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

HAMZA GÁBOR: *Az európai magánjog fejlődése*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002.

HAMZA GÁBOR: *The Subsequent Fate of Roman Law in a Comparative Approach* (Reading Materials), Eötvös Kiadó, 2007.

HAMZA GÁBOR–NÓTÁRI TAMÁS: *Mit hoz a múlt? Jog- és kultúrtörténeti tanulmányok I.* Budapest, 2006.

HARMATHY ATTILA: A tulajdonjog alkotmányos védelme. *Jogtudományi Közlöny* 1989, 5. sz.

HARRIS/O'BOYLE/WARWICK: *Law of the European Convention on Human Rights* (1995)

HECKER, DAMIAN: *Eigentum als Sachherrschaft – zur Genese und Kritik eines besonderen Herrschaftsanspruches*, Paderborn, 1990.

HEGEL, GEORG WILHELM FRIEDRICH.: *A jogfilozófia alapjai*. (Fordította: Szemere Samu) Akadémiai Kiadó, Budapest, 1972.

HEINSOHN, G./STEIGER, O.: Eigentum und Systemtransformation, In *J. Hölscher u. a.*, Bd. 2, Marburg, 1994.

HERR, H./WESTPHAL, A. (Hrsg.): *Transformation in Mittel- und Osteuropa – Makroökonomische Konzepte und Fallstudien*, Frankfurt/New York 1993

HESSE, KONRAD: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Auflage, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1999.

HOBBS, THOMAS: *Leviatán vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma*. Fordította Vámosi Pál. Magyar Helikon Kiadó, 1970.

HOLLÓ ANDRÁS – BALOGH ZSOLT (szerk.): *Az értelmezett alkotmány*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Budapest, 2000.

HÖLSCHER, J.: Privatisierung und Privateigentum, In J. Hölscher, A. Jacobsen, H. Tomann, H. Weisfeld: *Bedingungen ökonomischer Entwicklung in Zentralosteuropa*, Bd. 4, Marburg 1996

JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány Kommentárja*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

JHERING, RUDOLPH VON: *Der Zweck im Recht*, Lipcse, 1877. (2. kiadás 1884)

KÁMY GYULA: A szövetkezeti üzletrész jogi természete. *Gazdaság és Jog*, 1995, 4. sz.

KAPA MÁTYÁS: *Hitelezővédelem a bírósági végrehajtásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006.

KAPLOW, L. – SHAVELL, S.: Notions of Fairness Versus the Pareto Principle: On the Role of Logical Consistency. *The Yale Law Journal*, 2000, Vol. 110.

KIS JÁNOS: Alkotmánybírászkodás a mérlegen. In *Alkotmányos demokrácia*. INDOK, 2000.

KISS BARNABÁS: Az alapjogok korlátozása és a közérdek. In *Tanulmányok Dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára*. (Szerk. Tóth Károly) Szeged, 2007.

KISS BARNABÁS: A svéd alkotmányfejlődés főbb elemei. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 1991. (40. Tom.) 1-26. Fasc. 167–177. p.

KISTELEKI – LÖVÉTEI – NAGYNÉ – RÁCZ – SCHWEITZER – TÓTH: *Egyetemes állam- és jogtörténet Ókor – feudális kor*, HVG-ORAC, Budapest, 1998.

KISTELEKI – LÖVÉTEI – NAGYNÉ – POMOGYI – RÁCZ: *Egyetemes állam- és jogtörténet Polgári kor*. HVG-ORAC, Budapest, 2002.

KONDOROSI FERENC: *Jogalkotás a XXI. század hajnalán*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Budapest, 2007.

KOVÁCS ISTVÁN: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1962.

KOVÁCS ISTVÁN [szerk.]: *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1985.

KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar Alkotmányjog I*. JATE Kiadó, Szeged, 1990.

KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar Államjog II*. JATE Kiadó, Szeged, 1989.

KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok dokumentumokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, Második kiadás.

KOVÁCS ISTVÁN – TÓTH KÁROLY: *Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.

KOVÁCS ISTVÁN – TÓTH KÁROLY (szerk.) *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.

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, 183 – 233. p.

KÖTTGEN, ARNOLD: Eigentumspolitik als Gegenstand von Tarifverträgen in verfassungsrechtlicher Sicht (Tulajdonpolitika, mint a tarifaszerveződések tárgya alkotmányjogi felfogásban), In G. LEBER: *Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand* (Vagyonképzés a munkavállalók kezében), 1965.

KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.

KUSS, K.-J.: *Unternehmensumwandlung und Privatisierung in Osteuropa*, Berlin, 1993.

LÁBADY TAMÁS: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002.

LÁBADY TAMÁS: A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *Tíz éves az Alkotmánybíróság*. Alkotmánybíróság, 2000, Szerk. Bitskey Botond

LENKOVICS BARNABÁS: *A fenntartható tulajdoni alapokról*. Civil Akadémia Alapítvány, Budapest, 2009.

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

LOCKE, JOHN: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.

LONTAI ENDRE: *Magyar polgári jog. Szellemi alkotások joga*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 1998.

MANNHEIM KÁROLY: *A konzervativizmus*. Ford.: Kiss Endre. Cserépfalvi, 1994.

MAUNZ, TH.: *Wandlungen des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes*, BayVerwBl., 1981

MENYHÁRD ATTILA: *A tulajdon alkotmányos védelme*, Polgári Jogi Kodifikáció. 2004/5–6. 24, 27. p. és Balogh Zsolt, In BALOGH ZSOLT, HOLLÓ ANDRÁS, KUKORELLI ISTVÁN, SÁRI JÁNOS (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002.

MEZEY BARNA – SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

MONTESQUIEU, CHARLES-LOUIS DE SECONDAT: *A törvények szelleméről*. (De l'Esprit des Lois) Osiris – Attraktor, Budapest, 2000, Ford.: Csécsey Imre

NÓTÁRI TAMÁS: *Comments on the Origin of the legis actio sacramento in rem*. Acta Juridica Hungarica 47., 2006/2.

NÓTÁRI, TAMAS: *Die Lanze als Macht- und Eigentumssymbol im antiken Rom*. In *Jogtörténeti tanulmányok IX*. Szerk. Jusztinger J.–Pókecz-Kovács A. Pécs, 2008.

NÓTÁRI TAMÁS: Duellum sacrum – gondolatok a legis actio sacramento in rem eredete kapcsán. *Állam- és Jogtudomány* 47., 2006/1.

NÓTÁRI TAMÁS: *Jog, vallás és retorika. Studia Mureniana.* Szeged, Lectum, 2006.

NÓTÁRI, TAMÁS: The Spear as the Symbol of Property and Power in Ancient Rome. *Acta Juridica Hungarica* 48., 2007/3.

NYÍRŐ JÓZSEF (szerk.): *A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye).* Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1977

OSWALD, I.: Kein Ende des Tunnels? Kritischer Kommentar u Claus Offes Ansatz zur politischen Transformation in Osteuropa, In H. Roggemann/H. Sunhaussen (szerk.), *Umgestaltungsprozesse in den postsozialistischen Ländern, Multidisziplinäre Abhandlungen des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin,* Berlin 1996

PAP TIBOR: *A személyi tulajdon kérdése a szovjet jogban és fejlődése a népi demokráciák alkotmányainak tükrében.* Jogtudományi Közlöny, 1949.

PENDLETON, H.: *The Politics of Democracy.* New York, 1965.

PENNOCK, J. R.: The One and the Many: A Note on the Concept. In *The Public Interest.* Ed. Friedrich, C. J. New York, 1966.

PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2009.

PODLECH, ADALBERT: *Eigentum Entscheidungsstruktur der Gesellschaft, Der Staat,* 1976.

POKOL BÉLA: Posner gazdasági jogelmélete. *Gazdaság és Jog,* 2000, 9–10. sz.

POKOL BÉLA: *Jogelmélet. Társadalomtudományi trilógia II.* Századvég Kiadó, Budapest, 2005.

POKOL BÉLA: *Középkori és újkori jogtudomány*. Dialog Campus Kiadó, 2008.

POSNER, R. A.: *The Costs of Enforcing of Legal Rights. East European Constitutional Review*, 1995, No. 3.

PULAY GÁBOR: *Alkotmányok – Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Német Szövetségi Köztársaság, Francia Köztársaság, Olasz Köztársaság; A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete Jogösszehasonlító Osztályának Kiadványai*, Budapest, 1972.

RÁCZ ATTILA: *Alapvető jogok és kötelességek*. BKÁE Jegyzet, Budapest, 1998.

RÁCZ ATTILA: *Alkotmányjogi alapok*. BKÁE Jegyzet, Budapest, 1998.

REINHARDT BRANDT: *Eigentumsheorien von Grotius bis Kant*. **Frommann-Holzboog**, Suttgart-Bad Cannstatt, 1974.

RENÉ DAVID: *A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.

RIESE, H.: *Bausteine einer Makrotheorie der Transformation*, In H. Herr/A. Westphal,

RITTSTIEG, HELMUT: *Eigentum als Verfassungsproblem. Zu Geschichte und Gegenwart des bürgerlichen Verfassungsstaates*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1975.

ROGGEMANN, HERWIG (Hrsg.): *Eigentum in Osteuropa. Rechtspraxis in Ost-, und Ostmittel- und Südosteuropa mit Einführungen und Rechtstexten*. Berlin Verlag, Arno Spitz GmbH, Berlin, 1996.

ROGGEMANN, HERWIG: *Wandel der Eigentumsordnung in Osteuropa*, In *Recht in Ost und West* (Folyóirat), 1993.

ROGGEMANN, HERWIG: Unternehmensumwandlung und Privatisierung in Osteuropa und Ostdeutschland, In *Rech in Ost und West* (folyóirat), 1992.

ROOK, DEBORAH: *Property Law and Human Rights*. Blackstone Press, London, 2001.

SAJÓ ANDRÁS: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In *Van és legyen a jogban. (Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára)*. KJK MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 1999.

SAJÓ ANDRÁS (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban*. Complex Kiadó, Budapest, 2006.

SAJÓ ANDRÁS: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. *Magyar Jog*, 1996, 4. sz.

SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. KJK MTA ÁJI, Budapest, 1995.

SAMU MIHÁLY: *Az államtudomány szakágazatai, államjog és államigazgatási eljárásjog*. Állam és Igazgatás, 1967.

SÁNDOR ISTVÁN: A tulajdonjog szabályozása Nyugat-Európában a XX. század második felében. In *A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére*. Szerk. Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézet, 2001.

SÁRI JÁNOS – SOMODY BERNADETTE: *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 4. átdolgozott kiadás.

SÁRKÖZY TAMÁS: *A privatizáció joga Magyarországon*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993.

SÁRKÖZY TAMÁS: A tulajdonviszonyok átalakulása. In *A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben)*. Magvető, 1996.

SÁRKÖZY TAMÁS: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1973.

SCHROEDER, F.-C.: Grundbegriffe und Formen der Privatisierung in Osteuropa, In *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* (folyóirat), 1995.

SCHUBERT, G.: *The Public Interest: A Critique of the Theory of the Political Concept*. Glencoe, 1960.

SCHWAB, DIETER: *Eigentum*, In Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hrsg.): *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, Köln, 1972.

SENDER, H.: *Zum Wandel der Auffassung vom Eigentum*, DÖV 1974

SIEBERT, H. (szerk.): *The Transformation of Socialist Economies*, Tübingen 1992

SMITH, ADAM: *A nemzetek gazdagsága*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1959.

SÓLYOM LÁSZLÓ: Anmerkungen zur Rezeption auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Rechte aus ungarischer Sicht, in: *Frowein, Jochen Abr. / Marauhn, Thilo (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Heidelberg, 1998.

SÓLYOM LÁSZLÓ: *A személyiségi jogok elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993.

SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

SÓLYOM LÁSZLÓ: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, 2001.

SOMOGYVÁRI ISTVÁN – KISFALUDY ZOLTÁN (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai*, 1994-1998. 2. kötet. Parlamenti Módszertani Iroda, 1998.

SONNEVEND PÁL: A tulajdonoz való jog. In *Emberi jogok*. Szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 637 – 669. p.

SONNEVEND PÁL: Szociális jogok, bizalomvédelem, tulajdonvédelem. In *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. Szerk. Halmai Gábor. Indok Kiadó, 2000, 354 – 379. p.

SOÓS KÁROLY ATTILA: *Rendszerváltás és privatizáció*. Corvina Kiadó, Budapest, 2009.

STERN, KLAUS: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band III/1 Allgemeine Lehren der Grundrechte. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1988.

SÜVEGES MÁRTA: Az üzletrész, az üzleti vagyoni illetőség és az alapjogok szabályozása a hatályos német jogban. *Magyar Jog*, 1996, 6. sz.

SVETOZAR PEJOVICS: *A tulajdonjogok közgazdaságtana*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.

SZABÓ IMRE: *A szocialista jog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963.

SZABÓ IMRE: *Ember és jog*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987.

SZAMEL KATALIN (szerk.): *Közérdek és Közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008.

TAKÁCS ALBERT: Szociális jogok In *Emberi jogok*. Szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

TAKÁCS ALBERT: A közjog és a magánjog összefüggésének államelméleti és jogfilozófiai kérdései. In *Jogállam* 1994, 3–4 szám

TANKA ENDRE: Az értékalapú földpolitika intézményi érvényesítése. In VARGA DOMOKOS GYÖRGY (szerk.) *Magyar Nemzetstratégia*. Magyar Konzervatív Alapítvány, Püski Kiadó Kft., Budapest, 2008

TANKA ENDRE: *Elsajátítás és szövetkezeti tulajdon*, Szövetkezeti Kutató Intézet, Budapest, 1988.

TANKA ENDRE: *Föld és elsajátítás*. Agroinform, Budapest, 1999.

THIEME, H.J. (Hrsg.): *Privatisierungsstrategien im Systemvergleich*, Berlin 1993

TÓTH KÁROLY (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*. JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, 1997.

TÖRÖK GÁBOR (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata II. Dologi jog*. Budapest, 2006.

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.

VAN BANNING, T.R.G.: *The Human Right to Property*. Intersentia, Antwerpen–Oxford–New York, 2002.

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

VAN DIJK/VAN HOOF: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3. kiadás (1998)

VÉKÁS LAJOS: A tulajdonviszonyok és az Alkotmány. In *Alkotmány és alkotmányosság* (szerk.: Kovács István) Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989, 85–94. p.

VÖRÖS IMRE: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából. *Gazdaság és Jog*, 1994, 1. sz.

VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog az alkotmányban*, Acta Humana 1995, 18–19. szám

VÖRÖS IMRE: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. In *Jogi Tájékoztató Füzetek elhangzott szakmai előadásokról*. (34. szám) Budapest, 1996. Szerkeszti és kiadja a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata.

VÖRÖS IMRE: A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok. *Önkormányzati füzetek*, 10. Budapest, 1994.

VÖRÖS IMRE: *Dixi et salvavi*. Különvélemények, párhuzamos indokolások. Logod Bt., 2000.

WAGNER, ADOLPH: *Grundlegung der politischen Oekonomie* (A politikai gazdaság alapjai), 2. kötet: Volkswirtschaft und Recht (Népgazdaság és jog), 3. kiadás, Lipcse, 1894.

WEBER, MAX: *Gazdaság és társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1967.

WEBER, MAX: *Jogszociológia /Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai* 2/2.köt. A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái. Ford.: Erdélyi Ágnes, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.

WELLER MÓNIKA: Az Alapjogi Karta és a Polgárok Európája. In *Fundamentum*. 2000. 4. szám, 77 – 82. p.

WENDT, RUDOLF: zu Art. 14 GG, Rn. 26, 598. p., In Michael Sachs (Hrsg.): *Grundgesetz, Kommentar*. 2. Aufl. (1999, München, Beck Verlag)

WIPFELDER, H.-J.: Die grundrechtlichen Eigentumsgarantie im sozialen Wandel, In *Festschrift für Günther Küchenhoff*, 1972

WOLFF, MARTIN: Reichsverfassung und Eigentum. In *Festschrift für Wilhelm Kahl* (1923), IV. rész

ZÉTÉNYI ZSOLT (szerk.) *A történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya.* Magyarországért Kulturális Egyesület, Budapest, 2009.

Internetes hivatkozások

AIDA GRGIĆ – ZVONIMIR MATAGA – MATIJA LONGAR – ANA VILFAN: *The right to property under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols.* Human rights handbooks, No. 10., Council of Europe, 2007. http://book.coe.int/sysmodules/RBS_fichier/admin/download.php?fileid=2994 2007-08-02

CSINK LÓRÁNT–PACZOLAY PÉTER: *A törvényhozói mulasztás problémái az alkotmánybíráskodásban.* Magyar nemzeti jelentés az alkotmánybíróságok XIV. konferenciájára. 6. p. (http://www.lrkt.lt/conference/Pranesimai/omissionHUN_hu.doc 2009-07-30

EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK honlapja: <http://www.echr.coe.int/echr/>

Ezer év törvényei (www.1000ev.hu)

HILLER, KINGA: *Eigentumsgarantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts unter vergleichender Berücksichtigung der Rechtsprechung des Supreme Court der USA und des deutschen Bundesverfassungsgerichts* [Diss. FU Berlin] (www.diss.fu-berlin.de/2004/142/indexe.html 2007-06-22)

HÖRÖMPÖLI-TÓTH LEVENTE: *A tulajdonjog garanciái európai és nemzeti szinten: kiegészítés vagy konkurencia? Avagy a tulajdon védelme az Emberi Jogok Európai Egyezményében, illetve a német jogrendszerben.* Jogi Fórum, 2002. január 25., 23. p. (www.jogiforum.hu/publikaciok/53 2007-06-21)

H. SZILÁGYI ISTVÁN: *A marxista társadalomtudományi fogalmak használhatatlansága* (<http://jesz.ajk.elte.hu/hszilagyi16.html> 2009-06-25)

JAKAB ANDRÁS: *A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka.* Jogelméleti Szemle. 2003/4. szám. (<http://jesz.ajk.elte.hu/jakab16.html> 2009-08-03)

MARX, KARL: *Gazdaság-filozófiai kéziratok 1844-ből.* (Ökonomisch-philosophische Manuskripte aus dem Jahre 1844) A marxizmus-leninizmus klasszikusainak kiskönyvtára 27. (Sajtó alá rendezte a marxizmus-leninizmus klasszikusainak szerkesztősége). <http://mek.oszk.hu/04500/04532/04532.pdf> 2009-07-29

MÁRTON MIKLÓS: *Hegel etikai gondolkodása* (Allen W. Wood: "Hegel's Ethical Thought") <http://jesz.ajk.elte.hu/marton2.html> 2007-12-08

MUSGRAVE, RICHARD A.: *A Public Finance és a Finanzwissenschaft hagyományainak összevetése I.* (www.koz-gazdasag.hu/images/stories/2per3/8-musgrave.pdf 2007-12-08)

POKOL BÉLA: *Constitutionalization and the Political Fighting through Litigation.* *Jogelméleti Szemle*, 2002/1.szám <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol92.html> 2009-07-29

SONNEVEND PÁL – SALÁT ORSOLYA: *A tulajdonhoz való jog. Századvég-szövegelő,* 2007.év 4. szám (46. szám) <http://www.szazadveg.hu/kiado/szveg/46sonnevend.pdf> 2008-11-25

STEPHENS, GEORGE M.: *John Locke: His American and Carolinian Legacy.* A Locke Alapítvány által kiadott tanulmány. www.johnlocke.org/about/legacy.html

SZIGETI PÉTER: *A marxista jogelmélet funkcionalitása Magyarországon (1963–1988 között)*. Jogelméleti Szemle 2003/4. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/szigeti16.html> 2009-08-28