

A HATÉKONYSÁG KÉRDÉSE A TULAJDON KISAJÁTÍTÁSA KAPCSÁN¹

TÉGLÁSI András
egyetemi adjunktus (NKE KTK)

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

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

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

² Vörös Imre: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.* Budapest, Krim Bt. 2004. 114.

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

nyeket pedig szabálysértésként szankcionálják. 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 csak a polgári jog keretein belül érvényesítheti.⁴

A történelem során azonban világossá vált, hogy az egyén tulajdonát nemcsak a másik egyéntől, hanem magától az államtól is védelmezni kell. Ennek következtében a modern társadalom által az alkotmányosság elveiként megfogalmazódott követelmények már a tulajdon szabadságára épülő polgári társadalmi berendezkedés talaján születtek.⁵ Ha a polgári kor történeti előzményeibe belegondolunk, jól látható, hogy a mindenkori kormányzat lényegében bármikor jogot formálhatott – és formált is – arra, hogy belenyúljon az egyének tulajdoni–vagyonosi 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.⁶ Ezek a klasszikus polgári tulajdon megjelenésének olyan történelmi előképei voltak, amelyek során az állam – a kor felfogása szerint – jogszerűen avatkozhatott be az egyének tulajdonviszonyaiba, és foszthatta meg őket tulajdonuktól. Ezáltal viszont automatikusan jelent meg az az igény, hogy a tulajdont az állam ne csak a polgárok egymás közötti (magánjogi) viszonyaiban, hanem a polgárok és az állam közötti (elsősorban közjogi) relációkban is – törvényi, elsősorban alkotmányi szinten – védje és garantálja. Ez még önmagában nem jelenti azt, hogy az állam ezentúl semmilyen módon nem vonhatná el a polgárok tulajdonát,⁷ viszont – alkotmányos – korlátot jelent az állam *önkéntes* tulajdonelvonásával szemben. A tulajdon jogi szabályozása, így annak – akár általános hatályú, normatív jogalkotói aktuson alapuló *államosítással*, vagy egyedi jogalkalmazói aktuson alapuló *kisajátítás* útján történő – elvonása is alapvetően az állam belső szuverenitásába⁸ tartozó kérdés.⁹

⁴ LENKOVICS Barnabás: *Magyar polgári jog. Dologi jog*. Budapest, Eötvös József Könyvkiadó, 2001. 202. Természetesen a magánjogi igény érvényesítése nem függ attól, hogy a vagyont károsító magatartás megvalósít-e bűncselekményt vagy szabálysértést.

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

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

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

⁸ A szuverenitás kérdéséről átfogóan lásd TÓTH Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlatja. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsszolgáltató Kft., 2006. 113–162.

⁹ Az EK Szerződés 295. cikke szerint is a tagállamok kompetenciájában marad a tulajdoni renddel kap-

A kisajátításról ma már az összes alkotmány tartalmaz garanciális rendelkezéseket, a különbség a megfogalmazásban és az egyes feltételekben van.¹⁰ A kisajátítás általában valamilyen érdekből (közérdek, közösségi/társadalmi szükség, általános érdek, közcél, közhasznosság), törvény által meghatározottan/előírtan (módon és/vagy eljárásban), illetve kompenzáció fizetése fejében lehetséges.¹¹ A kompenzáció előírása tekintetében az alkotmányok jellemzően az egyenlő, a megfelelő, a tisztességes, a teljes, az előzetes jelzőkkel rendelkező kártalanítást fogalmazzák meg.¹² Ezek a XIX. századtól az első világháborúig kialakuló, klasszikus ortodox nézet szerinti követelmények – vagyis a „teljes” („full”) vagy „azonnali, megfelelő és tényleges” kártalanítás (*prompt, adequate and effective compensation*)¹³ a tulajdon állam általi elvonásának *univerzális* – tehát nemcsak alkotmányi, hanem nemzetközi jogi – *mércéjévé váltak*. A nemzetközi szokásjog alapján a közérdek (mint megfelelő jogalap) és a kártalanítás mellett a tulajdonjog elvonásának további követelménye – az ún. Hull-formula és az ENSZ Közgyűlésének 1803. számú határozata alapján – a tisztességes, jogszerű eljárás (*due process of law*), és hogy az elvonás nem lehet diszkriminatív, vagyis annak egyformán kell érintenie belföldit és külföldit is.¹⁴

Témánk és a konferencia – jog és gazdaság viszonya – szempontjából az első két feltételnek, vagyis a közérdekűségnek és a kártalanításnak van jelentősége. A *közérdekre hivatkozás indokoltságának*, illetve a *kártalanítás értékének meghatározása* ugyanis már túlnyúlik a jog keretein, és szükségessé teszi gazdaságossági, hatékonysági szempontok figyelembevételét is. (A másik két feltétel, a tisztességes eljárás és a diszkrimináció kérdése alapvetően, bár nem kizárólagosan jogi kérdés.)¹⁵

A tanulmány egyrészt arra kíván rámutatni, hogy a közérdek és a kártalanítás – mint a tulajdonjog elvonásának két alapkövetelménye – meghatározása milyen elméleti és gyakorlati problémákat jelent a jogalkotó és a jogalkalmazó számára, másrészt arra a kérdésre keresi a választ, hogy e két – a jog számára bizonytalan, nehezen

csalatos kérdések eldöntése. („E szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”)

¹⁰ DRINÓCZI Tímea: A gazdasági alapjogok szabályozásának szükségessége az Alkotmányban – nemzetközi kitekintés. In: MOLNÁR Borbála – GYOMBOLAI Zsolt – TÉGLÁSI András (szerk.): *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Tanulmánykötet. Budapest, Kiadja az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága. 2011. 33.

¹¹ DRINÓCZI i. m. 33.

¹² DRINÓCZI i. m. 33.

¹³ DAWSON – WESTON: „Prompt, Adequate and Effective”: A Universal Standard of Compensation? *Fordham L. Rev.*, 30. (1962) 727., 728–729.; idézi HENRY T.C. HU: Compensation in Expropriation: A Preliminary Economic Analysis, 20 *Virginia Journal of International Law*, 20. (1980) 64. (12. lj.)

¹⁴ VÖRÖS i. m. 122.

¹⁵ Igazolja ezt az a 2010-es magyar legfelsőbb bírósági ügy, amelyben a kisajátítási kártalanítás összegét azon az alapon vitatták, hogy a jogegyenlőség elve sérül, mert azonos telkekért (azonos területen, azonos feltételekkel) mégis más összegeket kaptak a kisajátítás során. A Legfelsőbb Bíróság azonban a konkrét ügyben – a Kfv.IV.37.637/2010/6. számú ítéletben, melynek előadó bírója *Patyi András* volt – azt állapította meg, hogy az ügyben kisajátított telkek tulajdonosai nem tartoztak homogén csoportba. Ennek megállapításához pedig a bíróság figyelembe vette az ingatlanok forgalmi értékét és a fajlagos négyzetméterárakat is.

meghatározható – kategória konkretizálásához milyen támpontot nyújthatnak a külföldre gazdaságossági, hatékonysági szempontok.

1. A közérdek igazolhatósága a kisajátításnál

A közérdek fogalmának megjelenése már a XVIII. században a felvilágosodás és a természetjogi gondolkodás kapcsán is előtérbe került azzal összefüggésben, hogy mennyiben lehet az alapvető jogokat korlátozni a köz (közjó) szempontjából szükséges mértékben. Ezzel kapcsolatban két felfogás alakult ki: a morális (kantiánus jellegű) és az ún. haszonelvű (utilitarista) felfogás. Míg az előző az emberi jogokat, az egyén szabadságjogait abszolutizálja, addig utóbbi felfogás szerint a közjó érdekében az egyén illetve a közösség egy részének jogai csorbíthatók.¹⁶

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, közakarát 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.”¹⁷

A közérdek fogalom tartalmi bizonytalanságának felszámolásában lényeges feladatai vannak – ha nem is egyenlő mértékben – mind a törvényhozónak, mind pedig a bírói hatalomnak. A bonyolult és gyorsan változó társadalmi viszonyok közepette persze nem könnyű általános, objektív, ugyanakkor rugalmas támpontok meghatározása. Mindezek mellett mégis talán a bírói (alkotmánybírói) ellenőrzésre hárulna nagyobb teher és felelősség ebben a vonatkozásban, különösen, ha a közérdek nevében alapjogokat korlátoznak. Ugyanakkor a közérdek és a vele rokon fogalmak részletesebb tartalmi vizsgálatával napjainkig úgy a hazai, mint a nemzetközi jogalkotás és bírói gyakorlat is adós maradt az alapjogok területén.¹⁸

Jól tükrözi ezt az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *James and Others v. the United Kingdom* ügyben¹⁹ hozott döntése. Az ügy onnan indult ki, hogy Angliában

¹⁶ Lásd HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 109–110.

¹⁷ SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, KJK – MTA ÁJI, 1995. 359.

¹⁸ KISS Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek. In: SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és Közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 171.

¹⁹ *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

1967-ben hoztak egy bérletreform-törvényt (Leasehold Reform Act), amely – kifejezetten szociális alapon – lehetővé tette az ingatlanok hosszú távú bérlői számára, hogy egy egyszeri, viszonylag nem magas összeg, és folyamatosan fizetendő további jelentéktelen összegek ellenében az ingatlanok bérleti jogát alanyi jogon megvásárolhassák.²⁰ A törvény rendelkezései alapján tehát az eredeti tulajdonosok tulajdonosi jogosultságai jelentősen csorbultak, miközben a bérlők – szociális helyzetük miatt – többletjogosítványokhoz jutottak. Az eredeti tulajdonosok Anglia ellen indítottak pert a strasbourgi bíróság előtt, azonban sikertelenül.

A James-ügyben hozott döntés lényegében azt az elgondolást fejezi ki, hogy a demokratikus társadalomban a tulajdonjoghoz kapcsolódó gazdasági és szociális kérdésekre vonatkozó „közérdek” sokféleképpen igazolható, ezért a parlamenti többség által szentesített közérdek alkotmányossági vizsgálatát annak vizsgálatára kell korlátozni, hogy az erre való hivatkozás nem volt-e önkényes.²¹ Ezzel összhangban a magyar Alkotmánybíróság is leszögezte, hogy a törvényhozó demokratikus legitimitációját tartja tiszteletben 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.²²

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.”²³ Ezt még a 25/2006. (VI. 15.) AB határozat is megerősítette, hogy ti. „[a]z 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.” A 42/2006. (X. 5.) AB határozat szerint ugyanakkor „[a] közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges

módot, amely szerint a törvényhozó meghatározza a „köz érdekében” szükséges lépéseket, kivéve, ha a törvényalkotó értékítélete nyilvánvalóan nélkülöz minden esszerű alapot. Lásd Vincent BERGER: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. Budapest, HVG–Orac, 1999. 559.

²⁰ 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.

²¹ *Young, James and Webster v. United Kingdom*, 7601/76, 7806/77, Judgement of 13 August 1981 (A 98, 66.) Magyarul kivonatosan közli BERGER i. m. 541. A strasbourgi gyakorlatról lásd részletesebben BÀN Tamás: A tulajdon védelme az emberi jogok európai egyezményében. In HALMAI Gábor (szerk.): *Család, tulajdon és emberi jogok*. Budapest, Indok Kiadó, 1999.; a kérdést érinti SÓLYOM László: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. In: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 216.

²² 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197.; 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 169.; SÓLYOM i. m. 406.

²³ SÓLYOM i. m. 627.

alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.”²⁴ *Salát Orsolya* és *Sonnevend Pál* szerint ez a tulajdonvédelmi mérce részbeni szigorodását mutatja annyiban, hogy a közérdek fennálltának megállapítását nem bízza kontroll nélkül a törvényhozóra.²⁵

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

A közérdek fogalma tehát – legalább is pusztán jogi fogalmak segítségével – meglehetősen nehezen definiálható, és így nehezen is igazolható. Ezért – egyetértve *Körtvélyesi Zsolt*tal – a közérdek igazolhatóvá tételéhez a kisajátítás során elsőként meg kell határozni a közérdekként megjelenő érdek mibenlétét, vagyis, hogy miben áll a kisajátítással elérhető előny.²⁶ Második lépésben az előny számszerűsített bemutatását kell elvégezni széleskörű felmérés alapján készített hatástanulmányban.²⁷ 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.²⁸ A törvényhozó jogkorlátozását csak akkor lehet elfogadni, ha mérhetően és igazolhatóan megfelel egy előre felállított mércének. E mércének való megfelelést pedig az arra hivatkozónak (vagyis az államnak) kell bizonyítani, például úgy, hogy igazolja: a beruházás az egyéni jogok (jogokat érintő előnyök) tömeges érvényesítését szolgálja.

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

²⁴ ABH 2006, 520, 528.

²⁵ SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál: 13. § [A tulajdonhoz való jog] In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 477.

²⁶ KÖRTVÉLYESI ZSOLT: A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekre való hivatkozással. In: SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 212.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo.

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 mellett²⁹). Mivel a tulajdon elvonása egyetlen kör (a tulajdonosok) vonatkozásában jelentős érdeksérelmet jelent, erre az esetre sem kerülhet sor a kisajátítás során.

Ezek alapján megállapítható, hogy a kisajátítás esetén *per definitionem* adott egy olyan érdeksérelem, amely miatt ez a jogkorlátozás a közérdek szűk értelmezésén kívül esik.³⁰

Sajó András véleménye szerint a közérdekre hivatkozásnál leggyakrabban versengő érdekek állnak szemben egymással, és nincs olyan algoritmus, mely olyan módon rendezné ezeket, hogy valamennyi érdek kielégüljön, megvalósítva a „közérdeket”. A közérdek nem diktál olyan hierarchiát, amely szerint a versengő érdekek, illetve közösség elrendeződhetnének. Nem igazolja a közérdeket az, hogy valamely érdekekben többen érdekeltek, mint egy másik érdekekben, mert ily módon figyelmen kívül marad az érintett érdekek intenzitása. Ebben áll az alapjogokkal szemben érvényesített közérdek felsőbbségének kétsége. Vagyis nem attól lesz valami közérdek, mert számszerűleg több ember érdekét szolgálja, mint a másik. A közérdek – ami elvont és formális fogalom – legtágabb értelemben ugyanolyan államcél, mint a társadalmi igazságosság vagy az életminőség.³¹ A közérdekre a politikai filozófia fogalmai szerint valamiféle absztrakt, időtlen közösségi javakért fellépés a jellemző, amely az egyéni érdeknél több embert érint, de nem szükségképpen mindenkit.³² Ugyanakkor a közérdeket állítólag hordozó sokaságot elvétele kérdik meg arról, hogy milyen súlyt tulajdonít az adott érdekeknek, s még kevésbé, hogy mekkora áldozatot vállalna ezen érdek kielégítéséért – márpedig az áldozatvállalás az érdekintenzitás valódi mércéje. Az ezzel szemben álló, korlátozni kívánt alapjog esetében viszont nem kell az alapjog intenzitását (az egyén számára való fontosságát) bizonyítani vagy vizsgálni. Az alap-

²⁹ 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.

³⁰ KÖRTVÉLYESI i. m. 208.

³¹ Luciano PAREJO ALFONSO – A. JIMÉNEZ-BLANCO – L. ORTEGA ÁLVAREZ: *Manual de Derecho Administrativo*. Barcelona, Ariel, 1996. 467–470.; idézi TEMESI István: *Szemelvények a közérdek fogalma meghatározásának köréből*. In: SZAMEL i. m. 112.

³² TÓTH Judit: *Közérdek az Európai Bíróság előtt*. In: SZAMEL i. m. 140–141.

jogok alkotmányos elismerése éppen azt a társadalmi egyetértést fejezi ki, hogy ezek mindenki számára alapvetően fontosnak tekintendők és tekintetnek.³³

Sajó András közérdekkel szembeni szkepticizmusának – bizonyos összefüggésben – ellentmond Posner teóriája a jog gazdasági megközelítésére vonatkozóan. Ennek alapja az, hogy Posner a jog funkcióját a társadalom jóléte maximalizálásának biztosításában látja. Ez azt jelenti, hogy – mind a jogi rendelkezés megalkotásában, mind a már létező rendelkezés eseti alkalmazásában – a fő szempont már nem az egyes ember jogának minden áron való érvényesítése, hanem a konfliktusban szembenálló felek valamelyikének győzelme, és a másik 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.³⁴

Sajó András az amerikai Legfelső Bíróság egy esetére hivatkozva³⁵ 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 eset³⁶ 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 Legfelső Bírósághoz fordult. A magántulajdonba és a szerződési szabadságba való hatósági beavatkozások a bíróság döntése szerint azért nem törvényesek, mert „Az Alkotmány nem védi senki szabadságát, hogy úgy folytasson üzleti tevékenységet, hogy sérelmet okozzon a tág értelemben vett köznek vagy emberek lényeges csoportjának. Az árszabályozás, mint minden más szabályozási forma, csak akkor alkotmányellenes, ha önkényes, diszkriminatív vagy bizonyíthatóan nem igazodik a törvényhozás által célzott és hatáskörébe tartozó politikához, így szükségtelen és felhatalmazás nélkül teremt összeütközést az egyéni szabadsággal.”³⁷ Csakhogy ezzel az iparág-

³³ SAJÓ András: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In: *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1999. 263.

³⁴ Lásd Richard Allen POSNER: The Costs of Enforcing of Legal Rights. *East European Constitutional Review*, 1995/3.; POKOL Béla: Posner gazdasági jogelmélete. *Gazdaság és Jog*, 2000/9–10. 4–5.; TÓTH J. Zoltán: Richard Posner és a gazdasági jogelmélet. *Jogelméleti Szemle*, 2004/1.

³⁵ SAJÓ i. m. 263.

³⁶ *Nebbia versus People of State of New York*, 291 U. S. 502 (1934).

³⁷ Uo. A Westlaw-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

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.³⁸

A másik Egyesült Államokbeli perben, a *Poletown-ügyben* eltérő választ adtak Michigan állam Legfelső Bíróságának tagjai.³⁹ A Michigani Legfelső Bíróság 1981-es döntésében lehetővé tette Detroit városának, hogy közel 4200 lakost kilakoltasson egy multinacionális magánvállalat, a General Motors beruházásának megvalósulása érdekében.⁴⁰ Amerikában tehát a közérdekből történő tulajdonelvonást („taking of private property for public use”) olyan kiterjesztően értelmezik, ami által lényegében az állam részére (alkotmányos) lehetőséget biztosít a tulajdonnak egyik magántulajdonostól a másik magántulajdonoshoz történő átengedéséhez is pusztán azon okból, hogy az gazdaságilag kedvezőbb eredményt, gazdasági fellendülést hozhat az adott térségnek.⁴¹

Miután a pert indító tulajdonosok a kisajátítási törvénnyel ellenkező eljárásra alapozott kérelmükkel nem értek el eredményt, a Legfelső Bíróságtól annak eldöntését kérték, hogy maga a törvény – amely kereskedelmi, ipari céllal, közérdekből lehetővé tette a kisajátítást – alkotmányos-e.⁴² A bírák egy része szerint a „kisajátítással kapcsolatos ügyekben a legfontosabb szempont az, hogy az eljárásra a köz érdekében

érdekek védelmében tisztességesnek vélt keretek között előírják az árat. És ez különösen így van akkor, ha a gazdasági aránytalanság ártéyezőnek tudható be, amely a lánc egyik oldalán veszélyel 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 terem összeütöközést az egyéni szabadsággal.” KÖRTVÉLYESI i. m. 212. (597. lj.)

³⁸ KÖRTVÉLYESI i. m. 212.

³⁹ *Poletown Neighborhood Council versus City of Detroit*, 304 N.W.2d 455, 410 Mich. 616 (1981) Az eset körülményeinek, lefolyásának és utóéletének bemutatásáról lásd Ellen ALDERMAN – Caroline KENNEDY: *A nép nevében – Az amerikai alkotmány kétszáz éve*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1993. 191–205.; hivatkozik rá KÖRTVÉLYESI i. m. 212. (598. lj.)

⁴⁰ H. VANDENBERGHE (szerk.): *Property and Human Rights*. Brugge, Die Keure – La Charte, 2006. 299.

⁴¹ Hasonló elvi alapon jutott ezzel azonos eredményre az Amerikai Egyesült Államok Legfelső Bírósága, amely a földbirtok-koncentráció felszámolását közérdekű célként – és ezáltal mint a tulajdon alkotmányos korlátozásának indokát – fogadta el a *Hawaii Housing Authority versus Midkiff-ügyben*, melynek alapját az szolgáltatta, hogy Hawaii állam 1967-ben meghozott törvényében a földtulajdonosokat a törvényhozó arra kötelezte, hogy megfelelő ellenérték ellenében adják el földjeiket a Hawaii szigetén akkoriban fennálló nagymértékű földbirtok-koncentráció felszámolása céljából. Lásd *Hawaii Housing Authority versus Midkiff*, 467 U.S. 229 (1984)

⁴² KÖRTVÉLYESI i. m. 212.

van szükség, és ezt másképpen nem lehet kivitelezni. Az egyén absztrakt joga, hogy saját tulajdonát a saját módján használja, kénytelen engedni a közösség általános jólétének és védelmének.”⁴³ *Körtvélyesi Zsolt* szerint a gondolatmenet legmeglepőbb következtetése az, hogy a valóban elvont közérdekkel szemben az egyén tulajdonhoz való jogát minősíti „absztraktnak”.⁴⁴ Más bírák úgy vélték, s ebben az esetben a kisajátítás elvét olyan alapokra – a General Motors 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-e megoldást a város foglalkoztatottsági gondjaira, mint amilyen mértékben áldozatot kíván. Azóta többen is kimutatták, hogy a beruházás végül több káros hatással és költséggel járt, mint amekkora nyereséget hozott, ti. ma a teljes városrész helyén üzem működik, amely mindössze háromezer, s nem hatezer munkahelyet biztosít. A későbbi bírósági gyakorlatban ezért gyökeres változás figyelhető meg az amerikai közvélemény által „tragédiaként” megélt Poletown-ítélethez képest.⁴⁵

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

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

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

⁴³ ALDERMAN–KENNEDY i.m. 202.

⁴⁴ KÖRTVÉLYESI i. m. 212.

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

⁴⁶ KÖRTVÉLYESI i. m. 213.

⁴⁷ Uo. 212–213. (601. lj.)

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

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

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

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

Mindezek alátámasztják Körtvélyesi azon tézisé, miszerint annak elkerüléséhez, hogy a bíróságon elvont fogalmak feszüljenek egymásnak, és ne a helyben élők (illetve tág értelemben vett érintettek) konkretizálható érdekeinek körültekintő mérlegelése történjen az eljárás során, első lépésben az adott ügyben közérdekként megjelenő érdek mibenlétét kell konkretizálni, kimondani, hogy pontosan miben áll a kisajátítással elérhető előny, majd második lépésben az előny számszerűsített bemutatását kell elvégezni széleskörű felmérés alapján készített hatástanulmányban.⁵³ A törvényhozó tulajdonkorlátozását csak akkor lehet elfogadni, ha mérhetően és igazolhatóan megfelel a felállított mércének, melynek elemei lényegében a szükségeségi és arányossági tesztben alkalmazott lépéseknek felelnek meg.⁵⁴ A vizsgálat főbb elemei lehetnek, hogy:⁵⁵

1. alkalmas-e a kisajátítás eszköze az elérni kívánt cél megvalósítására, illetve hogy
2. kizárólag ez (esetleg nagyobb korlátozással járó) a jogsérelem teszi lehetővé a cél megvalósítását, továbbá hogy
3. kisebb jogsérelemmel nem valósítható meg a cél. Vizsgálni kell továbbá azt, hogy a cél, melynek érdekében a jogkorlátozás megvalósul,

⁴⁹ KÖRTVÉLYESI i. m. 190.

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

⁵¹ Jean-Marie AUBY – Pierre BON: *Droit administratif des biens*. Paris, Dalloz, 1991. 364–365.

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

⁵³ KÖRTVÉLYESI i.m. 212.

⁵⁴ Uo. 212.

⁵⁵ Uo. 213.

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.⁵⁶) Ezt követően kerülhet sor
6. a megfelelő értékgarancia vizsgálatára az Alkotmány (Alaptörvény) szövegezése szerint (azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás). Ahogy számos nemzeti jogban – és ahogy ez hazánkban is felvetődött – a bírósági eljárás szakaszai is különválnak a jogalap és az értékgarancia vizsgálatok.⁵⁷ A kisajátításról szóló törvény szerint a jogalap és a megfelelő értékgarancia kérdésében egyaránt a felülvizsgálatot végző bíróság dönt, azonban a jogalap kapcsán szorosabb határidőben, közbenső ítéletet kell hozni.⁵⁸

Az imént bemutatott elemek egyrészt a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott *szükségességi–alkalmassági–arányossági* teszt⁵⁹ 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 figyelmet⁶⁰ –, 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, miszerint egyrészt a törvényhozó hivatott meghatározni a tulajdonhoz való jog pontos tartalmát, majd az így meghatározott jogot védi az Alkotmány – akár a törvényhozóval szemben.⁶¹ Vagyis miközben adott esetben valóban nehezzé válhat a törvényhozó tulajdont tételező aktusai közül szétválogatni, hogy a meghatározás mely részei tételezik a tulajdonjogot, és mely részei okozhatnak sérelmet, jogsértő elvonást, egy, a törvényi fogalomhasználattól független alkotmányjogi meghatározása a tulajdonhoz való jognak megfelelő védelmet nyújthat minden esetben. Az alkotmányossági teszt érvényesítésekor – akkor is, sőt akkor inkább, ha ezt részben pl. a közérdek fogalmi vizsgálata jelenti – különös figyelmet kell szentelni annak, hogy az alkalmazott kritériumok ne fűggyenek a törvényhozó által tételezett fogalmaktól.

A vizsgálat további empirikus elemekkel bővíthető (főként, ha konkrét esetről van szó): a II. és III. lépésnél azzal, hogy a kisajátítást kérő meglévő vagyonával nem va-

⁵⁶ AUBY i. m. 364.

⁵⁷ Lásd például LOMNICI Zoltán: Néhány gondolat a kisajátítási jogszabályok újraalkotása elé. *Bírósági Határozatok* 12/1992. Fórum, 951–953.

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

⁵⁹ SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt: Alkotmányjog – alapjogok. (A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának tankönyvei) Budapest, PPKE JÁK, 2011. 65.

⁶⁰ DRINÓCZI Tímea: Az Alkotmány magántulajdonra vonatkozó rendelkezésének és 13. §-ának értelmezése. *Magyar Jog*, 2004/10. 607.

⁶¹ SONNEVEND PÁL: A tulajdonhoz való jog. In: HALMAI–TÓTH i. m. 641.

lósítható-e meg a közérdekként bemutatott cél, illetve a IV. és V. 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 néven nevezésében, világos megjelenítésében, az előnyök-hátrányok okszerű és konkrét feltárásában, valamint nyilvános mérlegelésében található.⁶²

Megjegyzendő, hogy még a tulajdon elvonásával járó előnyök is más dimenzióba kerülnek, ha a tulajdon elvonásával érintett személy nem az adott ország területén él. A kisajátító országban élő vagy – jogi személy esetén – működő személy ugyanis az elszenvedett veszteség mellett – még ha sok esetben áttételesen is, de – előbb vagy utóbb maga is élvezi az ennek révén elért előnyöket (pl. a nemzetgazdaság fellendülése, szociális, jóléti juttatásokon keresztül). Az olyan tulajdonos viszont, aki nem az intézkedést hozó államban lakik, az ottani törvényhozási fejleményeket – választójog híján – nem tudja befolyásolni, és a tulajdonjog elvonásának esetleges pozitív nemzetgazdasági hasznát sem élvezi.⁶³ Nemzetközi szinten ugyanis nem létezik ilyen globális újraelosztó rendszer,⁶⁴ ennek ellenére egyesek a kártalanítás vezérelvének a *világméretű hatékonyság* elérését tekintik elsődleges célnak.⁶⁵

2. A kisajátítási kártalanítás

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

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

A kisajátítás *hatékonysága* kapcsán az államnak egyrészt szem előtt kell tartania, hogy a kifizetett kompenzáció összege megfeleljen az elvont tulajdon értékének. A magyar Alkotmánybíróság is a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát a tulajdon értékének biztosításában, azaz az *értékgaranciában* ragadta meg.⁶⁶ Amennyiben túl

⁶² KÖRTVÉLYESI i. m. 214.

⁶³ VÖRÖS i. m. 119.

⁶⁴ Lásd pl. FELIX: International Factor Migration and World Economic Welfare. In: Bert F. HOSELITZ (szerk.): *Economics and the idea of Mankind*. New York, 1965.97,

⁶⁵ HU i. m. 62.

⁶⁶ A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat rámutatott arra, hogy „Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a – más alapjogoknál fel nem lelhető – sajátossága, hogy az alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a

alacsony a kártalanítási összeg, azaz a kompenzáció nem fedezi a tulajdoni sérelmet szenvedő vagyonában bekövetkező értékcsökkenést, és a beruházásból származó bevételeket, akkor az az érintett tulajdonának alkotmányellenes elvonását, vagyis alapjogi sérelmet eredményez, ha viszont – a kisajátított ingatlan értékéhez képest – túlzottan magas összegű a kompenzáció, akkor felmerülhet az állami (önkormányzati) vagyonnal való hűtlen kezelés bűncselekményének gyanúja is.

A kártalanítás mértékét tehát két – alapvetően ellentétes – érdek keresztmetszetében kell megállapítani. A kisajátító állam érdeke, hogy „minél olcsóbban megússza a dolgot”, míg a tulajdonelvonást elszenvedő épp ennek ellenkezőjében, a minél magasabb összegű kártalanításban érdekelt. Ez a két érdekszféra rávetíthető a *fejlett* tőkeexportőr, beruházó államok és a *fejlődő* befogadó államok körére. A *fejlett* országok érdeke értelemszerűen az, hogy a felségterületükön lakó természetes vagy ott honos jogi személyek a lehető legmagasabb mértékű kártalanításban részesüljenek, amit a jól megragadható *teljes* kártalanítás fejez ki.⁶⁷ Ezzel szemben a *fejlődő* országok – különösen a '60-as évektől kezdve – egyre inkább egy sajátos értelmezett, „méltányos” kártalanítás kritériumát igyekeztek érvényre juttatni.⁶⁸

A kettő közötti különbség kimutatására, igazolására számos közgazdasági elemzés, bonyolultnál bonyolultabb – legalább is a jogászok számára – matematikai képletek is megjelentek.⁶⁹

Egy vállalat piaci értékének meghatározásánál a fejlődő országok az ún. *nettó könyv szerinti értéket* (net book value – a beruházás értéke mínusz leírt veszteségek) kívánják alapul venni, ugyanakkor a fejlett országok az ún. *tisztességes aktuális piaci értéket* (fair market value), amely a vállalat piaci hírnevét, bevezettségét, „goodwill”-jét is magában foglalja.⁷⁰ A U.S. Foreign Claims Settlement Commission (FCSC) a felértékelés alapjaként figyelembe vette a *tisztességes piaci értéket*, a *könyv szerinti értéket*, az ún. „going concern” értéket (amely a jövőbeli nyereséget is figyelembe veszi) és a pótlás költségeit.⁷¹ *Weigel* és *Weston* a vállalat értékét a jövőbeli pénzügyi bevételek megfelelő diszkontálásával állapítják meg (present discounted value).⁷²

Még ha ezeket a különböző értékelési metódusokat figyelmen kívül is hagyjuk, önmagában még a teljes kártalanítás sem jelenti azt, hogy a kisajátítást elszenvedőt ne érné valamilyen szintű hátrány. *Szalai Ákos* rámutat arra, hogy még két hasonló

tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának az ára a tulajdon értékének biztosítása.” (ABH 1993, 373, 380.)

⁶⁷ VÖRÖS i. m. 124.

⁶⁸ VÖRÖS i. m. 124.

⁶⁹ HU i. m. 68–75.

⁷⁰ VÖRÖS i. m. 126.

⁷¹ [1972] FCSC ANN. REP. 96–97.; lásd 22 U.S.C. § 1643b (1976). HU i. m. 66.

⁷² WEIGEL – WESTON: Valuation upon the Deprivation of Foreign Enterprise: A Policy-Oriented Approach to the Problem of Compensation Under International Law. *Valuation of Nationalized Property in International Law*, 1., 1972. (R. Lillich ed., University Press of Virginia) 86., 93. (*Chorzow Factory*; Parker, J.) és 97–98. (use of stock prices), at 3, 20–23.

dolog sem tökéletes helyettesítője egymásnak: elég, ha csak annyi különbség van közöttük, hogy az egyiket különösebb utánajárás nélkül birtokolhatjuk, mivel adott helyen, adott időben elérhető, a másikat viszont keresni kell, vagy hogy az egyiket ismerjük (mert használtuk), a másik viszont új a számunkra.⁷³ A tulajdonos számára azonban az adott vagyontárgy nem csak annyit ér, mint amennyit a piacon azért kapni lehet, ellenkező esetben már rég megvált volna tőle, és nem lenne szükség kisajátításra.⁷⁴

Ugyanakkor a tulajdon elvonása az állam részéről akkor a leghatékonyabb, ha az államnak *de facto* nem kerül semmibe. Ennek látszólag a legegyszerűbb módszere, hogy az állam nem vonja el a tulajdont, csupán a használatát korlátozza. Ennek alapja pedig épp a tulajdon társadalmi kötöttsége, amely lehetővé teszi a tulajdon közérdekből történő korlátozását, kártalanítás nélkül. Ugyanakkor a nemzetközi gyakorlat kialakította a tulajdontól való ún. *lopakodó megfosztás* kategóriáját (*creeping expropriation*), ami alapján *de facto* kisajátításnak minősül az olyan állami intézkedés, amely ugyan nem közvetlenül a tulajdonjogot vonja el, azonban a tulajdonost vállalata tényleges irányításától (használatától és élvezetétől) megfosztja.⁷⁵ Ilyen, *de facto* kisajátításnak minősített a Hágában ülésező iráni-amerikai választottbíróóság (Iran-US Claims Tribunal) az iráni monarchia megdöntése után a múlt század 80-as éveiben számos állami intézkedést, amely – a megváltozott, Egyesült Államok-ellenes hangulatban – jelentősen érintette az amerikai vállalatok iráni érdekeltségeit.⁷⁶

A magyar Alkotmánybíróóság is rámutatott arra, hogy „a tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a „klasszikus kisajátítás” fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a

⁷³ SZALAI ÁKOS: Karcolat az alkotmányos tulajdonvédelem gazdasági elemzéséről. *Századvég*, 46. 168.

⁷⁴ SZALAI I. m. 169.

⁷⁵ LAWRENCE BERGER: A Policy Analysis of the Taking Problem. *49 New York University Law Review*, 165. (1974); B. H. WESTON: „Constructive Takings” under International Law: A Modest Foray into the Problem of „Creeping Expropriation”. *Vanderbilt Journal of International Law*, 16., 103. (1975).

⁷⁶ A konkrét esetben egy közös iráni-amerikai lakásépítési projekt céljára alapított amerikai tulajdonban lévő vállalat élére rendelt ki az iráni állam kormány-megbízottat, amely törvényes felhatalmazásának keretei között eljárva a menedzsmentből az amerikai tulajdonosokat kiszorította, és maga vette kézbe a vállalat irányítását. A bíróság szerint a nemzetközi jog elismeri a tulajdonosi jogállásnak a használat korlátozásában megjelenő megváltoztatását: azt, hogy a tulajdonjog elvonásának (expropriation) kell tekinteni olyan állami intézkedést is, amikor a tulajdonjog formálisan ugyan megmarad, azonban az intézkedés oly mértékben érinti, korlátozza a tulajdonjogot, hogy az már a *tulajdonjog elvonásával tekintendő egyenértékűnek* („[...] it is recognized in international law that measures taken by a State can interfere with property rights to such an extent that these rights are rendered so useless that they must be deemed to have been expropriated, even though the State does not purport to have expropriated them and the legal title to the property formally remains with the original owner.” – az iráni-amerikai választott bíróság, *Starett Housing Corporation v. Islamic Republic of Iran*, 1983.) VÖRÖS I. m. 117–118.

(rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlantulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás „közérdekűségének” tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a „köz” javára) – mint pl. a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetében. A (korábbi) Alkotmány 13. § (2) bekezdése, amely a kisajátítást csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. Ez a szabály a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. *A tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti azonban az Alkotmány alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet.* A közérdekből szükséges korlátozás esetében is szólhat valamely más alkotmányosan figyelembe veendő szempont mellett, hogy a tulajdonos veszteségét mégis ki kell egyenlíteni, vagy legalábbis mérsékelni. Ilyen szempont lehet például a korlátozás súlya, vagy az, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti a teherviselésre, összehasonlítható más tulajdonosokat azonban nem. Ezekben az esetekben a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogsérelme közötti arányosság követeli meg a kiegyenlítést.”⁷⁷

Az Egyesült Államokban ezt *regulatory taking*-nek (elvétel szabályozás által) nevezik, amikor az állam (kormányzat) a tulajdont konkrétan ugyan nem veszi el, de a szabályozással annyira megterheli, hogy az hatásában felér azzal, mintha kisajátította volna. Ilyenkor az amerikai gyakorlat szerint is éppúgy kötelező a kártalanítás, mint a tényleges elvételnél. A Legfelső Bíróság két esetben állapít meg egyértelműen *regulatory takinget*.⁷⁸ Az első a – bármennyire is kismértékű – tartós fizikai behatás, például vezetékek, egyéb tárgyak ingatlanon történő elhelyezésének tűrésére kötelezés.⁷⁹ A második az az eset, ha a szabályozás teljesen megakadályozza a tulajdon gazdaságilag értelmes használatát.⁸⁰ Az egyéb esetekre a bíróságnak bevallottan nem sikerült világos kritériumokat felállítania.⁸¹ A *Penn Central-ügyben*⁸² a bíróság mégis adott valamiféle iránymutatást: a szabályozás megítélésénél tekintetbe kell venni annak a kérelmezőre gyakorolt gazdasági hatását, és különösen, hogy a szabályozás

⁷⁷ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381.

⁷⁸ SONNEVEND Pál: A tulajdonhoz való jog az Európai Unió jogában és egyes külföldi alkotmányokban. In: MOLNÁR Borbála – GYOMBOLAI Zsolt – TÉGLÁSI András (szerk.): *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Tanulmánykötet. Kiadja az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi, Civil- és Vallásügyi Bizottsága, Budapest, 2011. 156.

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ Uo.

⁸¹ Uo.

⁸² *Penn Central Transp. Co. versus New York City*, 438 U. S. 104 (1978).

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.⁸³ 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.⁸⁴ 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.⁸⁵

A magyar Alkotmánybíróság szerint tehát a jogkorlátozás mértékétől függ, hogy kisajátításról vagy egyéb – a kisajátítás körébe nem tartozó, így nem is kompenzációköteles – tulajdonkorlátozásról van-e szó, ez azonban megint csak nem ad lehetőséget pontos kritériumok megfogalmazására.⁸⁶ Indokoltnak tűnik tehát ebben az esetben is a közgazdasági definíciók fényében értelmezni a tulajdon fogalmát, miszerint a tulajdon elválaszthatatlan nemcsak a tulajdonjog folyamatos meglététől, hanem attól is, hogy az állam elvonja-e az ebből várt jövedelmet, jólétnövelő elemeket.⁸⁷

Összegzés

A tanulmány rámutatott arra, hogy a közérdek – mint a tulajdonjog elvonásának egyik alapfeltétele – meglehetősen nehezen meghatározható fogalom. E fogalom tartalmi bizonytalanságának felszámolásában lényeges feladatai vannak – ha nem is egyenlő mértékben – mind a törvényhozónak, mind pedig a bírói hatalomnak. Láthattuk, hogy a bonyolult és gyorsan változó társadalmi viszonyok közepette nem könnyű általános, objektív, ugyanakkor rugalmas támpontok meghatározása, ám e körben inkább a bírói (alkotmánybírói) ellenőrzésre hárulna nagyobb teher és felelősség. Ugyanakkor a közérdek és a vele rokon fogalmak részletesebb tartalmi

⁸³ SONNEVEND i. m. 665.

⁸⁴ ABH 1997, 311., 317–318.

⁸⁵ ABH 1997, uo.; SONNEVEND i. m. 666.

⁸⁶ SONNEVEND i. m. 666.

⁸⁷ SZALAI i. m. 165.

vizsgálatával napjainkig úgy a hazai, mint a nemzetközi jogalkotás és bírói gyakorlat is adós maradt az alapjogok területén.

Ráműtöttünk arra, hogy a közérdek fogalma – legalább is pusztán jogi fogalmak segítségével – meglehetősen nehezen definiálható, és így nehezen és meglehetősen sokféleképpen igazolható. Ezért a parlamenti többség által szentesített közérdek alkotmányossági vizsgálata alapvetően arra korlátozódik, hogy az erre való hivatkozás nem volt-e önkényes. *Köztvélyesi Zsolttal* egyetértve úgy véljük, hogy a közérdek igazolhatóvá tételéhez a kisajátítás során elsőként meg kell határozni a közérdekként megjelenő érdek mibenlétét, vagyis hogy miben áll a kisajátítással elérhető előny, második lépésben az előny számszerűsített bemutatását kell elvégezni széleskörű felmérés alapján készített hatástanulmányban, ti. 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. A törvényhozó jogkorlátozását csak akkor lehet elfogadni, ha mérhetően és igazolhatóan megfelel egy előre felállított mércének. E mércének való megfelelést pedig az arra hivatkozónak (vagyis az államnak) kell bizonyítani.

A tanulmányban ismertetett gyakorlati példákkal is igazolni kívántuk, hogy az empirikus megközelítés bevonása az alkotmányossági vizsgálatba, a konkrét számadatok, empirikus összevetések garanciát jelenthetnek a nyilvánvalóan téves közérdek-hivatkozások ellen, ugyanakkor a tulajdon elvonásának alkotmányossága nem igazolható konkrét, empirikusan mérhető és igazolható mércék felállítása nélkül pusztán egyfajta elvont közérdekre történő hivatkozással, fedezet nélkül, valós, tartalmi vizsgálatot mellőzve.

A tulajdonhoz való jog közérdekből történő alkotmányos korlátozásának garanciája az érdekek nevén nevezésében, világos megjelenítésében és az előnyök-hátrányok okszerű és konkrét feltárásában és nyilvános mérlegelésében található. Vagyis, noha a kisajátítás kapcsán az államnak rendkívül széles körű a döntési lehetősége, a közérdek igazolását a bíróságok alapvetően a törvényhozóra bízzák (bízta), bizonyos gazdasági, hatékonysági szempontok mentén azért kialakítható egy viszonylag egzakta mérce a megfelelő jogszerűség, a közérdek igazolásához.

Ez azonban önmagában még nem elegendő a kisajátítás jogszerűségéhez, ugyanis az ily módon – közérdekből – megszerzett tulajdonért az államnak – mind a belső, mind a nemzetközi jog általános kritériumai alapján – kártalanítást kell fizetni. A kártalanítás összegének meghatározásánál – amit az állam közpénzből, az (adófizető) polgárok pénzéből finanszíroz – ismét felmerül a *hatékonyság* kérdése. A kisajátítás *hatékonysága* kapcsán rámutattunk arra, hogy az államnak egyrészt szem előtt kell tartania, hogy a kifizetett kompenzáció összege megfeleljen az elvont tulajdon értékének. A magyar Alkotmánybíróság is a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát a tulajdon értékének biztosításában, azaz az *értékgaranciában* ragadta meg. Amennyiben túl alacsony a kártalanítási összeg, azaz a kompenzáció nem fedezi a tulajdoni sérelmet szenvedő vagyonában bekövetkező értékcsökkenést, és a beruházásból származó bevételeket, akkor az az érintett tulajdonának alkotmányellenes elvonását, vagyis alapjogi sérelmet eredményez, ha viszont – a kisajátított ingatlan értékéhez képest – túlzottan magas összegű a kompenzáció, akkor felmerülhet az állami (ön-

kormányzati) vagyonnal való hűtlen kezelés büncselekményének gyanúja is. A kártalanítás mértékét tehát két – alapvetően ellentétes – érdek keresztt metszetében kell megállapítani.

A nemzetközi gyakorlat sem egységes a kártalanítás mértéke tekintetében, hogy ti. a tulajdon elvonásáért *teljes* vagy csupán *méltányos* kártalanítást lehet-e érvényre juttatni. A kettő közötti különbség kimutatására, igazolására már számos közgazdasági elemzés, bonyolultnál bonyolultabb – legalább is a jogászok számára – matematikai képletek is megjelentek. A jog és a gazdaság tehát ezen a téren is „kéz a kézben jár”.

