

FÁBIÁN FERENC

Alkotmány és tulajdon

Tanárom volt az ünnepelt – idestova negyven esztendeje. Tanítványból munkatársává lehettem, és – talán mondhatom – kapcsolatunk egyfajta barátsággá is alakult. Az ember személyiségének így vagy úgy, de részeivé válnak tanárai, ifjúkori barátai gesztusai, gondolatai, megnyilvánulásai. Magamban hordom tehát ezeket a benyomásokat, annak ellenére, hogy az évek során – fizikai értelemben – távolabb sodródtam az ünnepelttől. Mindennek ellenére megrikkult, de annál jelentősebb találkozásaink mindig megerősítik ezt az érzést. – Megtiszteltetés számomra, hogy az alábbi sorokkal köszönhetem Besenyei Lajost hetvenedik születésnapján. Isten éltesse sokáig!

A tulajdon a piacgazdaság, mint egy társadalmi-gazdasági berendezkedés alapintézménye egyrészt szociológiai, közgazdasági kategória, másrészt pedig a jogi szabályozás révén önálló jogintézmény is. Jogi szabályozása nem korlátozódik egyetlen jogágra; jellegzetes megjelenési területe ugyan a polgári jog, de ugyanúgy foglalkozik vele a büntetőjog, vagy a közigazgatási jog és a családjog, a földjog és a szövetkezeti jog, de a vagyoni értéket képviselő jogosítványok – pl. járadék – vonatkozásában a munkajog, társadalombiztosítási-szociális jog is. A tulajdon intézményének szinte az egész jogrendszeren „keresztülfekvő” volta abból következik, hogy mind a piacgazdaságnak, mind a parlamentáris demokráciának egyik oszlopa, amely sajátosságából adódóan mind a magánjognak, mind pedig a közjognak alapintézménye.¹

A tulajdon és a tulajdonjog egymástól különböző intézmények, a – magánjogi – tulajdonjog a tulajdonviszonyok megjelenítésének csak egyik, sajátos megnyilvánulási formája. A jogilag szabályozott tulajdonviszony nem egyszerűen a materiális tulajdon és a jog mechanikus mennyiségi összege, hanem egy olyan sajátos, minőségében új anyagi tartalmú ideológiai viszony, amely viszonylagos önállósággal tükrözi vissza a közgazdasági tulajdonviszonyokat.² Nem csak a gazdaság tágabb, mint a jog, hanem a jog is tágabb, mint a gazdaság – a jognak speciális, a gazdasággal közvetlenül össze nem függő feladatai,

¹ VÖRÖS IMRE: A tulajdonhoz való jog az alkotmányban. *Acta Humana*, 1995, No. 18–19. 157. p.

² Lásd SÁRKÓZY TAMÁS: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. Akadémiai Kiadó, 1973, 79. p.

következésképp sajátos eszközei vannak, ezáltal viszont a konkrét valóságban egységes egészet képező, jogilag tükrözött tulajdonviszonyok gazdasági és jogi szemléletmódja is relative eltér egymástól.³

A tulajdon nem természet adta, magától értetődő intézmény,⁴ tulajdonról jogi értelemben csak akkor beszélhetünk, ha sajátos szabályok együttese a különböző javakat meghatározott tartalommal az egyénekhez rendeli. Ilyen szabályok léte nélkül elképzelhetőek a tulajdonhoz hasonló szociológiai jelenségek (materiális tulajdon), ezek azonban a jog, és különösen az alkotmányjog számára önmagukban kezelhetetlenek.⁵

1. A tulajdon az alkotmányokban

A tulajdonjog alkotmányos védelmét – lényegében Locke⁶ nézeteire visszavezethetően – már a 17. századi Anglia törvényei, majd a 18. századtól kezdődően a kartális alkotmányok biztosították.⁷

Észak-Amerikában az angol gyarmattartó hatalom ellen, a függetlenségért folytatott harc keretében jelenik meg a tulajdonhoz való jog szabályozásának igénye. Az 1776. júniusi, ún. virginiai deklaráció egyértelműen az ember alapvető jogaként tárgyalta az élethez, a szabadsághoz és a tulajdonhoz való jogot.⁸ Az Egyesült Államok 1787-ben elfogadott alkotmányának eredeti szövege a tulajdonjogról még nem szólt, ezt csak az 1791. évi 5. alkotmánymódosítás (amendment) tette meg. Eszerint senki nem fosztható meg életétől, szabadságától és vagyonától a törvénynek megfelelő eljárás (due process of law) nélkül, és a magántulajdont csak igazságos kártalanítás ellenében lehet közcélokra elvonni.

A francia forradalom kezdeti szakaszában (1789 augusztusában) elfogadott Ember és polgár jogainak deklarációja 2. cikkében négy alapvető emberi jogot sorol fel: a szabadsághoz, a tulajdonhoz, a biztonsághoz és az elnyomással szemben történő ellenálláshoz való jogot. A tulajdonhoz való jog tartalmának meghatározása során nem a tulajdonjogból fakadó polgári jogi természetű jogosítványokat sorolta fel, hanem a tulajdonjognak az állammal szemben való védelmét rögzítette ugyanolyan módon, ahogy azt már Locke megfogalmazta, és

³ MAX WEBER: *Gazdaság és társadalom*. KJK, 1976, 98., 123. p.

⁴ WAHL, R.: Der Vorrang der Verfassung und die Selbstständigkeit des Gesetzrechtes. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1984, 6.

⁵ SONNEVEND PÁL: A tulajdonhoz való jog. In *Emberi jogok* (Szerk. Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila). Osiris, 2001, 640. p.

⁶ LOCKE, J.: *Értekezések a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest, 1986, 25., 26., 32., 87. pontok.

⁷ Lásd HARMATHY ATTILA: A tulajdonjog alkotmányos védelme. *Jogtudományi Közlöny*, 1989, 5. sz. 217. s. köv. p.

⁸ KOVÁCS ISTVÁN: Az emberi jogok az alkotmányokban. In *Az emberi jogok dokumentumokban* (Összeállította Kovács István és Szabó Imre). KJK, 1976, 46–49. p.

ahogy az Egyesült Államok alkotmányának 5. amendment-je is rendelkezett. A 17. cikk szerint a tulajdonjog elvonása csak közérdekből történhet, és a közérdek alapján sem lehet valakit kisémmizni, hanem a tulajdonjogtól való megfosztás csak előzetes és igazságos kártalanítás mellett következhet be.⁹ Az 1791. évi francia alkotmány a jogok biztosítékairól rendelkező I. címében a tulajdonjogról nem mond többet annál, mint amit a Deklaráció 17. cikke megfogalmazott. Az 1793. évi jakobinus alkotmány azonban már módosított formában ismétli meg az Ember és polgár jogainak deklarációját. A változtatás a tulajdonjog tekintetében abban áll, hogy nem pusztán a tulajdonnak az állammal szembeni védelmét mondja ki, hanem meghatározza a tulajdonjog tartalmát is. Eszerint a tulajdonjog nem más, mint minden polgárt megillető jog arra, hogy tetszés szerint élvezze és rendelkezzen saját javakkal, jövedelmével, munkája és foglalkozása gyümölcseivel.¹⁰ A meghatározás sajátossága egyrészt az, hogy definiálja a tulajdon tárgyait, amennyiben a tulajdonjog tárgyaiként a saját javakat, a jövedelmet, a munka és a foglalkozás gyümölcseit nevezi meg,¹¹ másrészt pedig jellemzője, hogy még nem emeli ki a jogosultság abszolút jellegét; ez majd csak 1804-ben, a Code civil 544. cikkében fogalmazódik meg (la plus absolu).

A weimari alkotmányt (1919) úgy szokták emlegetni, mint az első alaptörvényt, amelyben a gazdasági alkotmányosság, az államnak a gazdaságba történő beavatkozást lehetővé tevő alapelvei megjelennek. Valójában azonban nem új jelenségről volt szó. Egyrészt az történt, hogy az államnak a gazdasági életbe való beavatkozásáról szóló jogszabályi rendelkezéseket, amelyek már korábban is léteztek, az alkotmányban helyezték el, másrészt pedig a weimari alkotmány lényegében az 1849. évi frankfurti alkotmány (Paulskirchen Verfassung) megoldásait hasznosította.¹² Ezt mutatja az a tény, hogy a németek alapjogairól és alapkötelezettségeiről szóló rész bevezető szabályainak egyike mondta ki az ingatlanszerzéshez és a gazdasági tevékenység folytatásához való jogot, majd a szabadságjogoktól elkülönítetten, önálló fejezetben következnek a gazdasági életről szóló rendelkezések. A tulajdonjog védelméről szóló rendelkezés a frankfurti alkotmányhoz hasonlóan a tulajdon sérthetetlenségét és a kisajátítás méltányos kártalanításhoz kötését mondja ki, és deklaráta azt is, hogy a tulajdon kötelez. A weimari alkotmánynak a tulajdonjog funkciójából kiinduló felfogása azonban jelentős mértékben eltér a BGB korlátozás nélküli joggyakorlást kimondó tulajdonjogi meghatározásától. (BGB § 903. Az időbeli különbség közöttük mindössze két évtized.) A tulajdonjog funkciójából kiinduló felfogás ugyanis könnyen jut el a tulajdonjog korlátozásához, ami pedig azzal jár, hogy a tulajdonjog már kevésbé kitüntetett szerepet kap az állampolgári jogok körében,

⁹ *Az emberi jogok dokumentumokban.* i. m. 117. p.; GÖNCZI KATALIN – HORVÁTH PÁL – STIPTA ISTVÁN – ZLINSZKY JÁNOS: *Egyetemes jogtörténet.* Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997. 340. p.; *Emberi Jogok.* (Szerk Halmái Gábor és Tóth Gábor Attila). Osiris, 2003, 61. p.

¹⁰ *Az emberi jogok dokumentumokban.* i. m. 131. p.

¹¹ HARMATHY ATTILA: i. m. 220. p.

¹² Uo. 222. p.

mint a 18. század végén. A gyakorlatban ez az állami beavatkozás növekedésével, a tulajdonjog erős korlátozásával, a kisajátítás kiterjedt alkalmazásával járt. A bíróságok a kártalanítás biztosíthatósága érdekében kiterjesztően értelmezték a tulajdonvédelmet, ez viszont azt jelentette, hogy az alkotmányjogi és a polgári jogi tulajdonfelfogás újabb területen került ellentétbe egymással.¹³

Az 1949. évi Grundgesetz-nek a tulajdonnal foglalkozó 14. cikke ebben a vonatkozásban három fő vonással jellemezhető. Egyrészt azzal, hogy a tulajdonhoz való jogot a szabadságjogoktól különválasztottan szabályozza, másrészt annak kimondásával, hogy a tulajdon, mint olyan, kötelezettségek hordozója is. Harmadrészt, de nem utolsó sorban jellemzője a hivatkozott cikkelynek az, hogy a tulajdon alkotmányi megfogalmazása lehetővé teszi a gyakorlat számára a tulajdon védelmének mindenfajta vagyoni jogosítványra kiterjedő értelmezését.¹⁴

A francia alkotmányban az állampolgárok alapvető jogainak meghatározását jelenleg is az 1789. évi deklaráció tartalmazza, az 1946. évi alkotmány preambulumban megfogalmazott kiegészítésekkel. Egyik kiegészítés azonban fontos rendelkezést tartalmaz a tulajdonjog szempontjából. Ez a kiegészítés nem kifejezetten a tulajdonjog védelméről szól ugyan, hanem arról, hogy hol van a magántulajdon határa, hol van az a pont, ahol már az egyén tulajdonának helyét a társadalom tulajdonának kell átvennie. E szerint a szabály szerint a közösség tulajdonává válik az a vagyon vagy vállalkozás, amely ténylegesen monopolhelyzetben van, vagy amely közszolgáltatási jelleggel rendelkezik. Ez a szabály volt egyébként az alkotmányos alapja annak az államosítási hullámnak, amely Franciaországban a gazdaság jelentős területeit állami tulajdonba vonta.¹⁵

2. Nemzetközi dokumentumok

Kifejezetten a tulajdon már említett funkcióváltozásának tudható be az, hogy a nemzetközi egyezmények nem képviselik egyértelműen a tulajdon alapjogi jellegét.¹⁶

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése 1948. december 10-én fogadta el az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát. Az egyetemes nyilatkozat közgyűlési nyilatkozat formájában született meg, vagyis megalkotói nem köte-

¹³ BRÜNNECK, A.: *Die Eigentums-garantie des Grundgesetzes*. Baden-Baden, 1984, 45–46. p.; WENDT, R.: *Eigentum und Gesetzgebung*. Hamburg, 1985, 17–18. p.; HARMATHY ATTILA: i. m. 222. p.

¹⁴ BADURA, P.: *Staatsrecht*. München, 1986, 138–140. p.; BRÜNNECK, A.: *Die Eigentums-garantie des Grundgesetzes*. Baden-Baden, 1984, 105. s köv. p.; Harmathy Attila: i. m. 223. p.; összefoglaló jelleggel HÖSCH, U.: *Eigentum und Freiheit*. Tübingen, 2000.

¹⁵ Lásd KOVÁCS ISTVÁN tanulmánya Franciaország alkotmányáról. In *Nyugat-Európa alkotmányai*. (Szerk. Kovács István). KJK, 1988, 268., s köv. p.; HARMATHY ATTILA: i. m. 223. p.

¹⁶ SÓLYOM LÁSZLÓ: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, 2001, 132. p.

lező és kikényszeríthető nemzetközi jogi normát fogadtak el.¹⁷ A Nyilatkozat 17. cikke szerint minden személynek, mind egyénileg, mind másokkal együttesen joga van a tulajdonhoz. Tulajdonától senkit sem lehet önkényesen megfosztani.

Az ezt követő, immár kifejezetten jogilag is kötelező dokumentumok már nem vették át a tulajdonhoz való jog rögzítését az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatából. Nem tartalmazta ezt aláírásakor az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Európai Egyezmény) eredeti szövege, csakúgy, mint az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya sem. Az Európai Egyezmény előkészítése során az Európa Tanács tagállamai – jogrendszereik hasonlósága ellenére – nem tudtak egymással megállapodni a tulajdonra vonatkozó tervezett szövegről,¹⁸ így csak az egyezményhez 1952-ben csatolt 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke deklarálta a tulajdonhoz való jogot.¹⁹

A javak tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség, a „javak békés élvezetéhez” való jog szélesebb körű védelmet biztosít, mint a technikai értelemben vett polgári jogi tulajdon.²⁰ Ugyanakkor azonban az Egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a „javak” közérdekből történő elvonására, mind pedig a tulajdon használata felett mutakozó állami kontrollra.²¹ A dokumentum a javak kisajátítása esetére nem ír elő kifejezett kártalanítási kötelezettséget, pusztán annyit mond ki, hogy a tulajdont csak közérdekből, törvényben, valamint a nemzetközi jog általános elvei által meghatározott feltételek szerint lehet elvonni. A kisajátítás esetén járó kártalanítási kötelezettséget – az Egyezményt illetően – végül az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata alakította ki.²²

¹⁷ KARDOS GÁBOR: Az emberi jogokat védő nemzetközi intézmények. In *Emberi jogok*. i. m. 139. p.; SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 132. p. Ugyanakkor azonban Kardos Gábor szerint a nyilatkozat később az alapokmány autentikus értelmezéseként és az általános szokásjog részeként kötelező erejűvé vált. KARDOS GÁBOR: Ratifikáció és a lelkiismeret parancsa. *Fundamentum*, 1998. 4. sz. 8. p.

¹⁸ FROWEIN, J. A. – PEUKERT, W.: *Europäische Menschenrechtskonvention*. EMRK Kommentar. Strasbourg, Arlington, Kehl, 1996, 765. p.; SONNEVEND PÁL: i. m. 642. p.

¹⁹ Lásd ehhez MAVI VIKTOR: Az Európa Tanács és az emberi jogok nemzetközi védelme. *Jogtudományi Közlöny*, 1990, 7–8. sz. 264. s. köv. p.

²⁰ FISCHER, P.– KÖCK, H. F.: *Europarecht einschließlich des Rechtes supranationaler Organisationen*. Wien, 1997, 207. p.; 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, 38. p.

²¹ SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 132. p.

²² *Lithgow and Others v. United Kingdom*, 9006/80, judgement of July 1986, Series A 102, 89, 96; *Papachelas v. Greece* judgement of 25 March 1999, no 31423/96.; *Katikanidis and Others v. Greece* judgement of 15 November 1996, Reports 1996-V, 1673; illetve BERGER, V.: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG–Orac, 1999, 541. p.; GRÁD ANDRÁS: *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről*. HVG–Orac, 2000. 434. p.; összefoglalóan BÀN

Az Európai alkotmány tervezete II. részében magában foglalja az addig vitatott jogi természetű, 2000 decemberében elfogadott „Az Európai Unió alapvető jogok chartája” (Charter of fundamental rights of the European Union) nevet viselő dokumentumot.²³ Ennek 17. cikkelye (az Európai Alkotmány tervezetében II–17.) szól a tulajdonhoz való jogról. Eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy törvényesen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, rendelkezzen vele, és örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem szabad megfosztani, kivéve, ha a köz érdeke úgy kívánja, jogszabályban előírt esetekben és feltételekkel, és az ez által elszenvedett veszteségeiért megfelelő időben fizetett kárpótlás mellett. A tulajdon használatát csak törvénnyel lehet korlátozni oly mértékben, amennyire ezt a közérdek szükségessé teszi. A rendelkezés 2. pontja szerint a szellemi tulajdon is védelemben részesül.

3. Alkotmányjogi tulajdon

Az alkotmányjog általában azzal az igénnyel lép fel, hogy autonóm módon, a többi jogágtól függetlenül határozza meg a saját fogalmait. Az alkotmányjog fogalmainak autonómiája elsősorban azt jelenti, hogy az alkotmány által védett jogok körét és azok tartalmát az alkotmány alapján kell meghatározni. Nem a törvényalkotó döntésétől függ tehát, hogy mely élethelyzetek esnek egy alapjog védelmi körébe, és ebben a körben milyen magatartások élveznek védelmet. Az alkotmányjog ilyen értelemben vett autonómiája az alapvető feltétele annak, hogy az alkotmányos garanciákat a törvényhozóval szemben is érvényre lehessen juttatni. Akkor is így van ez, ha az alkotmányjogi fogalom-meghatározás nem szakadhat el teljesen az egyes jogágak fogalmaitól és rendszerétől.²⁴

A tulajdon, illetve a tulajdonhoz való jog esetén ennek különös jelentősége van. Az alapjog egy alkotmányban azt fejezi ki, hogy az alapjog alanya, akit ez az alapjog véd, akit ez az alapjog illet, az állammal szemben az Alkotmány alapján védelemben részesül. Amikor a tulajdonról, a tulajdonhoz való alapjogról beszélünk, akkor az állampolgár, illetve a jogi személyek és az állam viszonyában egy védelmi viszonyt tételezünk, amelyben a jogosult védelemben részesül az államnak a jogalkotás révén történő alkotmányellenes beavatkozásától.²⁵ Jogi értelemben tulajdonról csak abban az esetben beszélhetünk, ha bizonyos jogszabályok együttese a különböző javakat meghatározott tartalommal az egyénekhez, a jogalanyokhoz rendeli. Ebből az következik, hogy a tulajdon,

TAMÁS: A tulajdon védelme az emberi jogok európai egyezményében. In *Család, tulajdon és az emberi jogok*. (Szerk. Halmai Gábor). INDOK, 1999.

²³ A dokumentumot az Official Journal C 364. szám alatt 2000. december 18-án tette közzé. Magyar fordításban megjelent a *Fundamentum* 2001. 1. számában „Az Európai Unió alapvető jogok kartája” címen. 148. p.

²⁴ SONNEVEND PÁL: i. m. 641. p.

²⁵ VÖRÖS IMRE: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából. *Gazdaság és Jog*, 1994, 1. sz. 3. p.

vagy a tulajdonhoz való jog nem képzelhető el olyan természetes szabadságként, amely az egyéneket minden további jogszabályi konkretizálás nélkül megilletné. Amíg például a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a vallásszabadság a normaalkotó rendelkezése nélkül is gyakorolható, addig a tulajdonhoz való jog gyakorlása feltételezi, hogy az egyénnek a jog által meghatározott tartalommal elismert vagyoni joga van.²⁶ Ez a körülmény azonban sajátos paradoxont eredményez. A tulajdonhoz való alapjognak ugyanis a törvényhozó indokolatlan beavatkozásától is meg kell védenie az egyén jogosítványait. Ugyanakkor e jogosítványok csak akkor és csak olyan terjedelemben léteznek, amikor és amilyen tartalommal azokat a törvényhozó kialakította. Tehát úgy kell egy jogot a törvényalkotóval szemben megvédeni, hogy az adott jog tartalmát maga a törvényalkotó jogosult meghatározni. Ez a paradoxon akár azt a következtetést is eredményezhetné, hogy nem lehet a törvényhozónak a tulajdon jogintézményét kialakító és ezért legitim aktusait azoktól az aktusoktól megkülönböztetni, melyekkel a jogalkotói minőségében korlátozza, vagy akár megsérti a tulajdonhoz való jogot. Ez nem jelentene mást, mint hogy a tulajdonhoz való jog a törvényhozó aktusaival szemben nem érvényesülhetne, csupán a jogalkalmazás ellen nyújt védelmet.²⁷

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való jogról beszél, és ezt nem lehet úgy felfogni, hogy a tulajdonra mindenkinek alanyi joga lenne (noha az Alkotmánybíróság határozatai – amint azt a későbbiekben látni fogjuk – hosszú ideig a „tulajdonjog” alkotmányos védelméről beszéltek²⁸). Az Alkotmány nem a polgári jogi tulajdont biztosítja, tehát nem egy dologi jogi kategóriáról van szó, hanem a tulajdonosnak az állammal szembeni azon alanyi jogáról, hogy az állam tartózkodjon az ő tulajdonosi pozíciójába a jogalkotás révén történő behatolástól. Az a tény, hogy valakinek a tulajdonhoz való joga az Alkotmány alapján védettséget élvez, nem absztrakt és főleg nem abszolutizált védelmet jelent, mivel a tulajdonhoz való jogot a jogalkotó tölti ki konkrét tartalommal. Az alkotmányossági követelmény tehát az, hogy a tulajdonra vonatkozó törvények tartalma összességében megfeleljen az Alkotmány más rendelkezéseinek is.²⁹

Az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonnak ebből a normatív mivoltából következik az, hogy az alkotmány tulajdonként csakis a jog által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványt védhet. A tulajdonvédelemnek egy konkrét időpontra történő vonatkoztatása azért elengedhetetlenül szükséges, mert minden, a tulajdont érintő jogszabály-módosulás egyidejűleg kétfajta következménnyel jár. Az addig hatályos normatív tartalom

²⁶ LEISNER, W.: Eigentum. In *Handbuch des Staatsrechts*. (Hrsg. Isensee, J. – Kirchof, P.) 4. Bd. Heidelberg, 1989, 1044–1050. p.; SCHWERTFEGGER, G.: *Die Dogmatische Struktur der Eigentums-garantie*. Berlin, New York, 1983, 13. p.; SONNEVEND PÁL: i. m. 640. p.

²⁷ Lásd bővebben SONNEVEND PÁL: i. m. 640. p.

²⁸ Vörös Imre szerint figyelmen kívül hagyva az Alkotmány 13. §-ának szövegét. VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog...*, i. m. 157. p.

²⁹ VÖRÖS IMRE: *Az állami tulajdon...*, i. m. 4. p.

szempontjából a tulajdon korlátozásának, vagy kiterjesztésének tekinthető, ugyanakkor a jövőre nézve nem mást valósít meg, mint a tulajdon tartalmának meghatározását. A tulajdon jogintézménye pedig ezzel az újonnan meghatározott tartalommal él tovább, ettől kezdve az alkotmány ezt az új tartalommal meghatározott jogosultságot védi tulajdonként. A tulajdon fogalma tehát a módosítások következtében változik, és az alkotmányjog mindig csak egy konkrét időpontban tudja megítélni azt, hogy a fennálló jogosítványok szabályainak módosulása korlátozza-e a tulajdonhoz való jogot, és ha igen, akkor ez a korlátozás alkotmányos keretek között, az alkotmányos követelményeknek megfelelően történt-e.

Ez a megközelítés láthatóan feloldja a tulajdon normatív tartalmából következő, már említett paradoxont; a törvényalkotó a tulajdonhoz való jog szabályozása során – az alkotmányos keretek között – köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki az alkotmányos értelemben vett tulajdonként.³⁰

Az Alkotmánybíróság meglehetősen későn, 1993 végén jutott el a fentiek megfogalmazásáig. A lakástörvénnyel kapcsolatos – és a tulajdonra vonatkozó alkotmánybírósági álláspontot hosszú ideig meghatározó módon összegző – határozat szerint a tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, mivel a szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője. 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.

A tulajdon közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához, és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet, vagy a teherviselés alkotmányosságának elismerését, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítést vonja maga után. Ez utóbbinak az Alkotmányban kifejezetten említett szélső esete a 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. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme pedig mindig konkrét; függ a tulajdon

³⁰ Lásd SONNEVEND PÁL: i. m. 644. p.

alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.³¹

Hasonló problémával szembe kellett néznie a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak is. A német alkotmánybíróságnak – annak ellenére, hogy a Grundgesetz 14. cikkelye kifejezetten a tulajdon szociális korlátairól tesz említést³² – több határozaton keresztül sikerült csak elválasztania egymástól az alkotmány tulajdonfogalmát a polgári jogi tulajdon fogalmától.³³ Kimondta azt, hogy a tulajdon garanciája és a konkrét tulajdonjog nem lehet a szükséges reformtörvényhozás akadálya; a törvényhozónak nem csak 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 biztosítékait megsértené.³⁴

A polgári jogi tulajdon és az alkotmányjogi tulajdon tehát egymástól különböző fogalmak. Kérdés azonban az, hogy az Alkotmányban szereplő „tulajdonhoz való jog” magában foglalja-e a tulajdonszerzéshez való jogot is, azaz másként fogalmazva (és más vonatkozásban) mikor éri el egy jogosultság azt a szintet, amikor már a tulajdonhoz való jog védelmét élvező konkrét jogosítványról beszélhetünk.

4. Tulajdonszerzéshez való jog?

A jogképesség oldaláról megközelítve egyértelműnek tűnik az, hogy az Alkotmány 13. §-a mindenképpen magában foglalja a tulajdonossá válás lehetőségét, a tulajdonosi jogállást.³⁵ A földtörvény alkotmányossági vizsgálata során azonban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy 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. A törvény senkit sem zár el attól, hogy mezőgazdasági vállalkozó legyen. Ehhez ugyanis a föld tulajdonjogának megszerzése nem feltétlenül szükséges.

A „vevők” oldalán alapjog korlátozás nem állapítható meg, mert a tulajdonszerzés képessége és a szerződési szabadság nem minősül alapjognak. Eme

³¹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373., 380.

³² A Grundgesetz szabályától függetlenül az alapvető jogok szociális funkciójából következő korlátozhatóságát állapítja meg az Európai Unió Bírósága is a Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ügyben (Case 5/88. ECR 1989. 2609.)

³³ BVerfGE 21, 79. (1966).

³⁴ BVerfGE 31, 255, 285. (1971) lásd bővebben SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 132. p.

³⁵ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 77.; VÖRÖS IMRE: *Az állami tulajdon...*, i. m. 4. p.

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. A törvény szerinti birtokkorlátozás ebben a vonatkozásban része a piacgazdaság megteremtésére vonatkozó alkotmányi feladat végrehajtásának.³⁶

A döntés a tulajdonszerzés alapjogi összefüggéseit illetően markánsan tér el Alkotmánybíróság korábbi, egységes és rendszeres választ nem adó határozataitól.³⁷

A földtörvény alkotmányossági vizsgálatáról hozott többségi határozatban egyértelműen megfogalmazott – negatív – állásponttal szemben Sólyom László párhuzamos indokolása árnyaltabb megközelítést tartalmaz.

A tulajdonszerzés alapjogi védelmének elismerése dogmatikai nehézségekkel jár. A tulajdonszerzés tilalma ugyanis arra a dologra nézve, amelyik nem szerezhető meg, mindig teljes; s ezért ha a tulajdonjog elvonásának tekintjük, kisajátításként kellene értékelni. A tulajdonszerzéshez való jog elismerése esetén viszont azzal is szembe kellene nézni, hogy más alapjogoknak is van-e védett „várománya”.³⁸

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 v. Belgium* esetben³⁹ a Bíróság kizárta az 1. Jegyzőkönyv 1. Cikke alkalmazását. Ez ugyanis nem garantál többet, mint mindenki jogát arra, hogy „saját” tulajdonát békésen élvezze, következésképpen 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.

Mindezzel összhangban tartalmazza a *Széchenyi v. Magyarország*⁴⁰ (hivatalosan) publikálatlan, az akkori Bizottság által hozott kamarai döntés is, hogy a tulajdon visszaszerzéséhez az Egyezmény nem ad jogalapot, mert csakis a tényleges tulajdoni helyzetet védi.

³⁶ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 201.

³⁷ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 77.; 14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 338., 339.; 19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991, 346., 347. 66/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 293., 300.

³⁸ A várományi jog – dingliches Anwartschaftsrecht – német jogbani szerepéről lásd SÁNDOR ISTVÁN: A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére. i. m. 19. p. (lásd még a III. rész 1.2. pontját).

³⁹ Judgement of 13 June 1979, Serie A no 31, para 50; GRÁD ANDRÁS: i. m. 448. p.

⁴⁰ 21344/93, Dec. 30. 6. 93. lásd GRÁD ANDRÁS: i. m. 54., 72. p.

Természetesen védi az örökléssel már megszerzett tulajdont az Egyezmény, 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.

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, elbírálható a diszkriminációtilalom és a tulajdoni klauzula alapján.⁴¹

Az amerikai Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában a substantive due process-gyakorlat újabb szakaszát megalapozó Board of Regents v. Roth ügy⁴² 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.”

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.⁴³ 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 sincs arra, hogy földet vehessenek. A semmiből nem lehet tulajdonjogi várományt csinálni.

A törvény korlátozásai elbírálhatók anélkül, hogy a „tulajdonszerzéshez való jogot” fel kellene tételezni. A tulajdonjog védelme kétségtelenül felöleli a korlátozással érintett eladók vagy végrendelkezők rendelkezési jogát. A szerzésben korlátozott fél alapjogi védelmének tisztázása viszont a „tulajdonszerzéshez való jog” problémáján túlmutató szükségesség.⁴⁴

⁴¹ BVerfGE 21, 73, 77. (1966) Grundstücksverkehrsgesetz.

⁴² 408 U.S. 564, 1972.

⁴³ 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.

⁴⁴ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 211–214.

Az Alkotmánybíróság többségi határozata tehát a tulajdonszerzéshez való jogot nem tekinti alapjognak,⁴⁵ a különvéleményben foglalt differenciált álláspont pedig a későbbiekben nem jelent meg a testület határozataiban.

Ami a kérdéskör másik vonatkozását illeti, tudniillik, hogy mikor beszélhetünk a tulajdonhoz való jog védelmét élvező jogosítványról, az önkormányzatok vagyonhoz juttatásával összefüggésben került az Alkotmánybíróság elé. A kérdés – leegyszerűsítve – úgy fogalmazódott meg, hogy keletkezik-e vajon tulajdoni igényük az önkormányzatoknak az állami tulajdonból részükre – jogszabályi úton – ígért vagyona, a későbbi törvények megváltoztathatják-e, és ha igen, mikor és mennyire az egyszer már átadásra kijelölt tulajdont, van-e tehát helye a tulajdon utólagos megterhelésének.⁴⁶ A kérdést a kétségtelen jogcím fogalmának meghatározásával a gyógyszerügyi központokról szóló határozatával döntötte el az Alkotmánybíróság⁴⁷

5. A tulajdon korlátozhatósága

A tulajdonjog területén a liberálkapitalista megoldások és felfogások meghaladását már Eörsi Gyula is a tulajdonkorlátozások nagymérvű megnövekedésében, a tulajdonjogi jogosultságok bomlásában és a nagyüzemi tulajdonjog gyakorlási módjának megváltozásában – ezzel kapcsolatban a hagyományos árutulajdonosi triász (birtoklás, használat és a polgári jogi rendelkezés) jelentőségének háttérbeszorulásában – látta megnyilvánulni. Ezt a változást lényegében három ismérvvvel jellemzi:

- a tulajdon fogalmában immanens tartalmi elemmé vált a tulajdonkorlátozás, elsősorban közérdekből. Amíg a korábbi törvénykönyvek és szakirodalmi nézetek a tulajdon korlátlanságáról írtak, addig a tulajdon szociális funkciója, a közérdek elsődlegessége folytán egyre inkább olyan tendencia látszik körvonalazódni, hogy a tulajdon tartalmi határai csak a közérdek által megfogalmazott kereteken túl kezdődhetnek;

- az egységes tulajdonjogi koncepció felbomlik, az angolszász jogban már korábban is ismert trust intézményéhez hasonlóan a kontinentális jogban is megjelent a gazdasági tulajdon, az értékjogok és a használati jog elválasztása, stb;

- a tulajdonosi és a menedzseri pozíció szétválása tapasztalható, amelyben a tulajdon szempontjából legfontosabb jogosítványok (birtoklás, használat és a

⁴⁵ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 201. p.: „a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre.”

⁴⁶ SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 636. p.; a probléma szorosan kapcsolódik a jogszabályi ígervények kérdésköréhez.

⁴⁷ 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238., 246.

rendelkezési jog) valójában a menedzsert illetik meg, míg a részvényesek – mint közvetett tulajdonosok – csak értékjogosítványokkal bírnak.⁴⁸

Eörsi elemzése a tulajdon és a tulajdonjog intézményei viszonyának dinamikáját, változásait hangsúlyozza a modern piacgazdaságban, azt, hogy a tulajdon nem csupán természettől való jog, hanem társadalmi kötelezettség, sőt szociális funkció is, amikor a tulajdonkorlátozás a tulajdonjog immanens tartalmi elemévé válik.⁴⁹ A tulajdonjog korlátozhatóságának immanens tartalmi mivolta következik annak normatív felfogásából, azonban alkotmányossági szempontból a döntő kérdés az, hogy a tulajdonhoz való jog, mint alapjog, milyen határokat húz a tulajdonjog korlátozhatósága elé.

Az Alkotmány szövege szerint a tulajdonhoz való jogot biztosító 13. § csak a kisajátítás tekintetében határoz meg garanciális szabályokat, a tulajdon szociális kötöttségéről és korlátozásának egyéb lehetőségeiről – a német Grundgesetze-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 alkotmánybírósgági 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.⁵⁰ A tulajdonjogra vonatkozó alkotmánybírósgági gyakorlat azonban azt mutatja, hogy ez a védelem dogmatikailag egyrészt az alapjogokra irányadó szükségesség/arányosság, másrészt pedig az önkényesség tilalmának, vagy az ésszerűség követelményének alkalmazásával – tehát meglehetősen heterogén módon – valósult meg.⁵¹

A tulajdonhoz való jog alkotmánybírósgági megítélésére vonatkozóan a fordulópontot – a már említett – 64/1993. (XII. 22.) AB határozat⁵² jelentette. Ez a döntés mondta ki azt, hogy az alkotmányjogi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, tehát ezzel a jogosultságok alkotmányjogilag védett körét a dologi tulajdont meghaladóan, jelentős mértékben kiterjesztette. A védett kör kiterjesztése azonban a védelem relativizálásával is együtt jár, mégpedig a tulajdonelvonásnak nem minősülő tulajdonkorlátozások vonatkozásában; amíg ugyanis a tulajdon teljes elvonására az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében meghatározott garanciális szabályok az irányadók, addig a tulajdonhoz való jog egyéb korlátozását az „egyszerű” közérdek is indokoltta teheti. Ennek logikai alapja az, hogy ha az Alkotmány a

⁴⁸ EÖRSI GYULA: *Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai.* Akadémiai Kiadó, 1975, 225. s köv. p.

⁴⁹ Lásd erről VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog...*, i. m. 154. p.; EÖRSI: i. m.: 227–228. p.

⁵⁰ Lásd SONNEVEND PÁL: i. m. 664. p.

⁵¹ 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. stb.

⁵² ABH 1993, 373.

kisajátításhoz, a tulajdon teljes mértékű elvonásához – értékgarancia követelménye mellett – a közérdekűséget kívánja meg, akkor a tulajdon elvonásával nem járó korlátozás esetén sem szükséges a közérdeknél szigorúbb követelményt támasztani. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a tulajdon szociális köttöttségét az Alkotmány szintjén a kisajátítás szabályai között szereplő közérdekre való utalás juttatja kifejezésre.⁵³

A tulajdonhoz való jog korlátozhatóságának dogmatikai alapjává a közérdek fogalma vált, feltéve, hogy az így megvalósult korlátozás súlya arányban áll az érvényesíteni kívánt közérdekkel. Azt, hogy mi tekinthető közérdeknek, a törvényhozó dönti el, és döntése csak a közérdek nyilvánvaló hiánya esetén bírálható felül; az alkotmányossági vizsgálat így a beavatkozás arányosságára korlátozódik.⁵⁴

Mindebből következik, hogy a tulajdonhoz való jog alkotmányossági mérlegelése kapcsán megkerülhetetlenné válik a közérdek kategóriája. A közérdek alkotmánybírósági értelmezését döntően befolyásolta a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtti James-ügy⁵⁵ amennyiben 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.⁵⁶ A törvényhozó demokratikus legitimitációját 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, s azóta (lényegében napjainkig) – ebben az összefüggésben – csak a közérdekre hivatkozás indokoltságának vizsgálatát végezte el.⁵⁷

⁵³ Lásd SONNEVEND PÁL: i. m. 664. p.

⁵⁴ A határozathoz írott markáns különvéleményében Vörös Imre a határozat dogmatikai tételéhez nem csatlakozott, az alkotmányos tulajdonvédelem szerkezetére nézve, a relativizáló és eseti mérlegelésre alapozó többségi határozatnál sokkal szigorúbb, merevbb konstrukciót állított fel. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, (ABH 1993, 392.); SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 643. p.; lásd még VÖRÖS IMRE: *A tulajdonhoz való jog...*, i. m. 164. p.

⁵⁵ 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.: i. m. 559. p.

⁵⁶ SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 216. p.

⁵⁷ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197.; 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 169.; SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 406. p.

A közérdek kategóriájának ez a középpontba állított tisztelete azonban számos kérdést és problémát vet fel. A közérdek fogalmának dogmatikai meghatározásából adódó nehézségeken túlmenően⁵⁸ 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 rosszabbodna.⁵⁹ 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.⁶⁰

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 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. 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 érdekek, 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

⁵⁸ 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. p.; PENDLETON, H.: *The Politics of Democracy*. New York, 1965, 424–425. p.; SAJÓ ANDRÁS: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1999, 251. p.

⁵⁹ 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 érvényesége. 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. s 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. s köv. p.

⁶⁰ 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 ANDRÁS: *A közérdek-fogalom...* i. m. 258. p.

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 tekintettek.⁶¹

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 dönten, amely a legkisebb össztársadalmi költségvonzattal jár, mivel ez szolgálja az össztársadalom jólétének maximalizálását.⁶²

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,⁶³ a köznyugalomra, mint elvont értékre,⁶⁴ meg nem határozott nyomós közérdekre,⁶⁵ vagy a közérkölcsekre⁶⁶ 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).⁶⁷

A közérdek-fogalom bírói alkalmazása részben eljárásjogi (részvételi) követelmények megfogalmazására, részben arányossági tesztek alkalmazására vezetett, a közérdek tartalmi vizsgálata azonban háttérbe szorult. Ez viszont változtatlanul lehetővé teszi a mindenkori 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

⁶¹ SAJÓ ANDRÁS: *A közérdek-fogalom...* i. m. 263. p.

⁶² 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.

⁶³ 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69., 71. (vagyonynyilatkozat).

⁶⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 157., 178. (véleményszabadság); 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83., 96. (önkéntnyilvánulási jogok használatának büntetőjogi szankcionálása).

⁶⁵ 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312., 313.

⁶⁶ 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85., 92–93.

⁶⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., 198.

közérdekfelfogását legfeljebb a kevésbé érvényesülő személyes elfogultságban haladja meg. Amikor azonban a bíróságok elmulasztják meghatározni azokat a feltételeket, amelyeknek a közérdek szolgálatához teljesülniük kellene, ezzel a hatalmukat erősítő bizonytalanságokat keletkeztetnek.⁶⁸ 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.⁶⁹ Az Alkotmánybíróság tulajdonhoz való jogra vonatkozó jogkorlátozási dogmatikájának alapjává – mindezekről függetlenül – a legutóbbi idő-kig a közérdek kategóriája vált.

Egyik legfrissebb határozatában⁷⁰ azonban megállapította az Alkotmánybíróság, hogy több évvel a tulajdoni rendszer átalakulását követően már szigorúbb követelmények érvényesítését tartja indokoltnak a tulajdonhoz való jog védelme érdekében, mint amit a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat megfogalmazott. Az új gyakorlatnak a tulajdonjog korlátozása tekintetében kialakított elveit az alábbiakban rögzíti a határozat:

– A tulajdonjogot az Alkotmány a többi alapvető jogtól eltérően szabályozza. A 13. § (2) bekezdése – meghatározott feltételek mellett – a tulajdonjog teljes elvonását is lehetővé teszi. A 13. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való jog biztosításának általános tételét tartalmazza, de nem rendelkezik a tulajdonjog korlátozásáról.

– Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése határozza meg az alapvető jogok korlátozásáról szóló általános szabályt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a 8. § (2) bekezdése alapján alapvető jog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozást törvény mondja ki, és a korlátozás szükséges és az elérendő célhoz viszonyítva arányos.⁷¹ A korlátozás elbírálásának részletesebben meghatározott alapelve az, hogy alapjog korlátozására akkor kerülhet sor, ha másik alapjog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el, feltéve, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog sérelmének súlya megfelelő arányban áll egymással.⁷²

– A tulajdonjog 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. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a

⁶⁸ SAJÓ ANDRÁS: *A közérdek-fogalom...* i. m. 267. p.

⁶⁹ *Emberi jogok.* i. m. 126. p.

⁷⁰ 42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABK 2006. október.

⁷¹ 20/1990. (X. 4.) AB határozat ABH 1990, 69, 70–71.

⁷² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség.

– A jelenlegi körülmények között a közérdek értelmezésénél elfogadható, hogy bár közvetlenül a magánérdek áll előtérben, közvetetten, a társadalmi problémák megoldása révén az egész közösség érdekeinek szolgálatáról van szó.

– A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges 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.

– A vizsgálat másik szempontja itt is – az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján – az arányosság. Az arányosság, tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának összhangban kell állnia.⁷³

⁷³ Egyébiránt a fentiekben összefoglalt elvek már megjelentek a 25/2006. (VI. 15.) AB határozatban, ABK 2006, június; a 29/2006. (VI. 21.) AB határozatban, ABK 2006, június; a 7/2006. (II. 22.) AB határozatban, ABK 2006. február; a 35/2005. (IX. 29.) AB határozatban ABH 2005, 379, 386–387; a 11/1993. (II. 27.) AB határozatban, ABH 1993, 109, 110.

FERENC FÁBIÁN

CONSTITUTION AND PROPERTY

(Summary)

In the first part of the essay the author examines several remarkable constitutions – especially their property-related regulations – that were determinant in the international constitutional development. The 1776 Virginia Declaration will be studied, as well as the 5th Amendment of the US Constitution from 1791. Regarding the French development he studies The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen from 1789; together with the property-related articles of the 1791 and 1793 Jacobin constitution. Then he turns to the 1946 Constitution, especially to the preamble, which allows nationalization. Concerning the German regulations the Weimar Constitution – together with its historical antecedent, the 1849 Frankfurt Constitution (Paulskirchen Verfassung) – will be analyzed, then the author turns to the 1949 Grundgesetz and its approach to property rights. [Furthermore the author reflects to the Law of the Roman Catholic Church (Corpus Iuris Canonici) and to the property-related regulations of the I. (Church) Statute of 2002 of the Hungarian Calvinist Church on the Church Husbandry.]

The second part of the essay covers several international documents – Universal Declaration of Human Rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as signed on December 4th, 1950; Charter of Fundamental Rights of the European Union as signed in December 2000 – and their property-related regulations.

Concerning the constitutional concept of property the author examines the right to acquiring property and the limitability of the property – with special regard to the public interest – in details.